



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Die Strategische Umweltprüfung und ihr Einfluss auf die
Planungspraxis in Österreich“

verfasst von / submitted by

Alexander Offenbacher BSc.

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2021 / Vienna, 2021

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Raumforschung und Raumordnung UG2002

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Mag. Dr. Alois Humer

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
1.1.	Problemstellung	1
1.2.	Forschungsfragen	2
2.	Theoretischer Rahmen	3
2.1.	Institutionen.....	3
2.2.	Culturized Planning Model.....	7
2.3.	Planungskultur	9
2.4.	Effektivität der SUP	10
3.	Methodik.....	12
3.1.	Literaturrecherche	12
3.2.	Fallstudien.....	13
3.3.	Experteninterviews	13
3.3.1.	Vorbereitung und Durchführung der Interviews	14
3.3.2.	Auswertung der Interviews	14
4.	Die Entwicklung der Umweltplanungen.....	16
4.1.	National Environmental Policy Act.....	16
4.2.	Der Umweltgedanke in Europa.....	17
4.3.	Alpenkonvention, Espoo-Übereinkommen und Aarhus-Konvention	18
5.	Strategische Umweltprüfung	19
5.1.	Inhalt einer Strategischen Umweltprüfung	20
5.1.1.	Screening.....	21
5.1.2.	Scoping	23
5.1.3.	Bestandserhebung und Variantenprüfung	23
5.1.4.	Umweltbericht	24
5.1.5.	Entscheidungsfindung.....	25
5.1.6.	Ausgleichsmaßnahmen und Monitoring	25
5.1.7.	Schutzgüter	26
5.1.8.	Beteiligung	27
5.2.	Die Strategische Umweltprüfung in Österreich	28
5.3.	Die Situation in Niederösterreich	30
5.3.1.	Überörtliche Ebene	30
5.3.2.	Örtliche Ebene	33

5.4.	Die Situation in der Steiermark.....	34
5.4.1.	Überörtliche Ebene	34
5.4.2.	Örtliche Ebene	35
6.	Andere Prüfverfahren	37
6.1.	Umweltverträglichkeitsprüfung	38
6.2.	Raumverträglichkeitsprüfung.....	40
6.3.	Naturverträglichkeitsprüfung.....	41
6.4.	Weitere Instrumente	42
7.	Fallstudien	43
7.1.	Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen.....	43
7.1.1.	Ausgangssituation.....	43
7.1.2.	Durchführung	44
7.1.3.	Fazit.....	45
7.2.	Örtliches Raumordnungsprogramm Mönichkirchen	47
7.2.1.	Ausgangssituation.....	47
7.2.2.	Durchführung	47
7.2.3.	Fazit.....	50
7.3.	Regionales Entwicklungsprogramm (REPRO) Liezen	51
7.3.1.	Beschreibung der Ausgangssituation	51
7.3.2.	Durchführung	51
7.3.3.	Fazit.....	53
7.4.	Stadtentwicklungskonzept (STEK) 4.0 Graz Reininghausgründe	54
7.4.1.	Ausgangssituation.....	54
7.4.2.	Durchführung	54
7.4.3.	Fazit.....	56
8.	Diskussion und Interpretation der Ergebnisse.....	57
8.1.	Einfluss der SUP	57
8.2.	Spannungsfelder	60
8.3.	Weiterentwicklungsmöglichkeiten.....	61
8.4.	Ausblick.....	63
8.5.	Literaturverzeichnis	65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vier Varianten von institutioneller Veränderung	5
Abbildung 2: Culturized planning model	8
Abbildung 3: Effektivität der SUP.....	11
Abbildung 4: Ablaufmodell der Inhaltsanalyse	15
Abbildung 5: Prüfschema zur Feststellung einer SUP-Pflicht.....	22
Abbildung 6: Hauptregionen des Landes Niederösterreich	31
Abbildung 7: Regionale Raumordnungsprogramme Niederösterreich	32
Abbildung 8: Die Planungsregionen der Steiermark	35
Abbildung 9: Anwendungsebenen der Prüfungen in Österreich.....	37
Abbildung 10: Verfahrensablauf UVP	39
Abbildung 11: Geplante Materialabbaugebiete	46
Abbildung 12: Neue Parkplätze in Mönichkirchen.....	49
Abbildung 13: Geplante Vorrangzone in Gröbming.....	52
Abbildung 14: Reininghausgründe im Endausbau	55

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Geführte Experteninterviews	14
Tabelle 2: Öffentlichkeitsbeteiligung in der SUP	28
Tabelle 3: Schutzgüter Ortsplanung Steiermark	36
Tabelle 4: Zeitlicher Verlauf der SUP für das regionale Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen.....	44
Tabelle 5: Zeitlicher Verlauf der SUP zur Änderung des ÖEK Mönichkirchen.....	48
Tabelle 6: Zeitlicher Verlauf der SUP für das REPRO Liezen	51
Tabelle 7: Zeitlicher Verlauf der SUP für die Ergänzung zum STEK 4.0	54

Abkürzungsverzeichnis

BMK	Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
EU	Europäische Union
FFH	Flora-Fauna-Habitat
NEPA	National Environmental Policy Act
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
REPRO	Regionales Entwicklungsprogramm
SPV	Strategische Prüfung Verkehr
STEK	Stadtentwicklungskonzept
SUP	Strategische Umweltprüfung
UEP	Umwelterheblichkeitsprüfung
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (UNO-Wirtschaftskommission für Europa)
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

Kurzfassung

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) wurde von der EU eingeführt und ist um das Jahr 2004 in den Raumplanungsgesetzen der Bundesländer verankert worden. Es handelt sich dabei nicht um eine Prüfung, sondern vielmehr um eine Vorgabe des Planungsablaufs, wenn erhebliche Umweltauswirkungen erwartet werden. Ihr kommt gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung deutlich weniger mediale Aufmerksamkeit zu und sie ist wenigen Planern wirklich vertraut. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Einfluss, den die SUP-Richtlinie auf die Planung in Österreich hat. Dies geschieht mittels Literaturrecherche, mit Fallstudien aus Niederösterreich und der Steiermark und Experteninterviews.

Der Einfluss, den die SUP auf die österreichische Raumplanung ausübt, ist eher als gering einzustufen. Viele Forderungen der Richtlinie waren bei der Einführung der Strategischen Umweltprüfung bereits umgesetzt, andere bewirkten eine Veränderung in der Planung. Eine wichtige Rolle spielen die beteiligten Akteure, welche in konkreten Projekten großen Einfluss auf die Interpretation und Durchführung der Strategischen Umweltprüfung haben.

Abstract

The Strategic Environmental Assessment (SEA) was introduced by the EU and anchored in the spatial planning laws of the federal states around 2004. It is not an assessment, but rather a requirement of the planning process if significant environmental impacts are expected. Compared to the Environmental impact assessment, it receives much less media attention and few planners are really familiar with it.

This paper deals with the influence of the SEA Directive on planning in Austria. This is done by means of literature research, case studies from Lower Austria and Styria and expert interviews. The influence of the SEA on Austrian spatial planning can be classified as rather low. Many of the Directive's requirements had already been implemented when the Strategic Environmental Assessment was introduced, others brought about a change in planning. An important role is played by the actors involved, who have a great influence on the interpretation and implementation of the Strategic Environmental Assessment in concrete projects.

1. Einleitung

Die **Strategische Umweltprüfung (SUP)** entstammt einer Richtlinie, die auf europäischer Ebene beschlossen wurde. Sie beeinflusst die österreichische Planung auf jeder Ebene. Es handelt sich dabei um keine Prüfung, sondern um eine **Vorgabe**, wie Pläne und Programme mit voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkung zu gestalten sind.

„Ziel dieser Richtlinie ist es [...] ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen.“ (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 32)

Dieses **Ziel** wird durch die SUP insofern verfolgt, in dem versucht wird Pläne und Programme in einem sehr frühen Stadium in eine möglichst umweltfreundliche Richtung zu lenken. Gleichzeitig setzt die SUP ein Mindestmaß an Dokumentation und Öffentlichkeitsbeteiligung voraus. Dadurch sollen Transparenz, Legitimation und Umweltfreundlichkeit der Planungen gefördert werden.

1.1. Problemstellung

2001 wurde die **SUP-Richtlinie** von der europäischen Union verabschiedet. Die Strategische Umweltprüfung soll sicherstellen, dass sich Programme oder Pläne, den Vorgaben der SUP unterziehen müssen, wenn sie ein gewisses Ausmaß an erwartetem Einfluss auf die Umwelt überschreiten. Auch soll diese zusätzliche Regelung projektbezogene Planungen entlasten bzw. diese schon in Bahnen lenken, welche die Umweltauswirkungen vor Beginn eines konkreten Projektes gering halten. Sie verfolgt somit das Prinzip der Umweltvorsorge. (Wolfgang Wende 2018, S. 2711)

Eine Richtlinie die bereits 1993 in Österreich ratifiziert wurde und sich mit den konkreten Auswirkungen von Projekten auf die Umwelt beschäftigt, ist die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**. Auch sie verfolgt das Prinzip der Umweltvorsorge. Im Gegensatz zur UVP wurde die SUP jedoch nicht in einem einzigen Gesetz umgesetzt, sondern je nach Sektor in verschiedene Gesetze auf Landes- oder Bundesebene integriert. Da die Raumordnung Ländersache ist, gibt es in Österreich neun verschiedene Gesetzestexte, die die Strategische Umweltprüfung in der Raumordnung regeln. Die Einführung der SUP in die Gesetze der Bundesländer erfolgte zwar zeitlich gesehen sehr nahe beieinander, jedoch ist fraglich ob den unterschiedlichen Planungskulturen damit auch eine ähnliche Implementation der Richtlinie gelang.

Mit der SUP-Richtlinie hielt eine Gesetzesvorgabe in Österreich Einzug, welche **die Raumordnungsgesetze nachhaltig beeinflusst** hat. Die Planungspraxis wird jedoch nicht nur durch die Gesetze bzw. Institutionen geprägt, sondern auch von den Wertvorstellungen der Planer, der Planungskultur, sowie dem gesellschaftlichen Kontext. Es gilt im Zuge dieser Arbeit zu ermitteln, welche Auswirkungen die SUP-Richtlinie auf die Österreichische Planungskultur und die Planungspraxis hat. Hier spielen die Integriertheit der SUP in den Planungsprozess aber auch der Einfluss auf die vorherrschenden Machtkonstellationen eine Rolle. Es ist darüber hinaus auch eine Möglichkeit das institutionelle Umfeld der SUP zu beleuchten. Also zu begutachten welche

Prüfungen noch im Zuge von Planungen durchgeführt werden und in welchem Verhältnis diese zur SUP stehen. Eine Fragestellung dieser Arbeit ist auch ob die SUP zu einer höheren Gewichtung des ökologischen Aspekts führt, oder ob sie diesen Aspekt gegenüber ökonomischen und sozialen Aspekten übergewichtet.

Seit der Ratifizierung der SUP im Jahr 2001 sind etwa zwei Jahrzehnte vergangen. In dieser Zeit wurde die SUP vollständig in den Raumordnungsgesetze der Österreichischen Bundesländer umgesetzt. Auch die Durchführung in der Praxis ist kein Neuland mehr. Somit ist es möglich eine Zwischenbilanz zu ziehen und die Einflüsse, welche die SUP auf die Planung genommen hat zu beleuchten.

1.2. Forschungsfragen

Durch die dargestellte Problemstellung ergaben sich mehrere Forschungsfragen. Diese wurden anschließend gegliedert. Daraus ergab sich eine Hauptfrage, die den roten Faden für die Masterarbeit bildet. Zusätzlich kamen mehrere Nebenfragen auf. Diese wurde aufgeteilt in prozedurale Fragen, also Fragen, die sich mit dem Prozess der SUP beschäftigen und in substantielle Fragen, die sich mit den Auswirkungen der SUP beschäftigen:

Hauptfrage

- Welchen Einfluss hat die Strategische Umweltprüfung auf die Planungskultur und die Planungspraxis in Österreich?

prozedurale Fragen

- Ist die Umweltprüfung bereits fixer Bestandteil der Planung oder wird sie separat durchgeführt? Gibt es hier große Unterschiede zwischen den verantwortlichen Behörden und Planungsbüros?
- Welchen Einfluss nimmt die SUP bezogen auf die Machtkonstellation im Planungsprozess?
- Werden neben SUP und UVP auch andere Prüfungen wie die Raumverträglichkeitsprüfung durchgeführt?

substantielle Fragen

- Gibt es Hinweise auf eine ökologischere Planung durch die SUP?
- Bewirkt die Verpflichtung zur Umweltprüfung eine Übergewichtung des Umweltaspekts gegenüber sozialen und ökonomischen Aspekten?

Ziel der Arbeit ist es neben der Beantwortung dieser Fragen eine Analyse der gegenwärtigen Situation zu wagen. Darüber hinaus werden Weiterentwicklungsmöglichkeiten für die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung aufgezeigt und ein Ausblick auf mögliche zukünftige Veränderungen gegeben.

2. Theoretischer Rahmen

Den theoretischen Rahmen der vorliegenden Arbeit bildet der Institutionalismus mit einem starken Bezug zum Kulturkonzept. Dieser Fokus auf Kultur bzw. auf Planungskultur und die Bewertung von Akteuren und deren Machtstrukturen bestimmt die grundlegende Ausrichtung der Forschung.

2.1. Institutionen

Im Sinne des Institutionalismus kann die SUP und auch die UVP als Institution bezeichnet werden. Der Begriff Institution ist dehnbar. In der Alltagssprachlichen Verwendung ist damit meist eine staatliche oder private Einrichtung gemeint. Beispielsweise Behörden oder Abteilungen. In der Denkart des Institutionalismus handelt sich bei den beschriebenen Einrichtungen jedoch um Akteure und nicht um Institutionen.

Nach der weit verbreiteten Definition von Peter Hall, bezeichnen **Institutionen die formalen Regeln, Prozeduren und Standard-Praktiken, welche die Beziehung von Individuen in Wirtschaft und Politik strukturieren.** (Thelen und Steinmo 1992, S. 2) Die Betonung ist hier auf den Begriff formal zu legen. Damit umschließt diese Definition Umweltprüfungen, Gesetze und andere formale Prozesse. Im Gegensatz dazu sind persönliche Beziehungen, Sympathien, Vorurteile etc. nicht in dieser Definition enthalten. Sie strukturieren die Beziehung von Individuen der Wirtschaft und Politik genauso. Diese klare Abgrenzung zu informellen Regeln und Prozeduren, ist wichtig für die Unterscheidung zwischen den **Begriffen Institution und Kultur.**

Ergänzend zur Definition von Hall umfasst die Definition, die in der vorliegenden Arbeit verwendet wird, auch noch Individuen der **Zivilgesellschaft.** Gemeint sind damit NGOs und die interessierte Öffentlichkeit. Bürgerbeteiligung, sofern sie formal und strukturiert durchgeführt wird, fällt damit zum Beispiel auch unter den Begriff der Institution.

Institutionen können auch als **Spielregeln** bezeichnet werden, nach denen die betroffenen Akteure agieren. (Alesina und Giuliano 2015, S. 902) Daraus leitet sich auch die Definition von Institutionen ab, die in dieser Arbeit Anwendung findet und in diesem Fall etwas zielführender als die Definition von Hall ist: „**Formale Regeln und Abläufe, die Kommunikation und Handeln relevanter Akteure bestimmen.**“

Der Zweck von Institutionen ist das Stabilisieren von Erwartungen. (Mahoney und Thelen 2010, S. 10) Die Akteure können sich also auf zukünftige Prozesse einstellen und entsprechend planen. Eine andere Sichtweise ist, dass sie die gegenwärtigen Machtverhältnisse und Kommunikationsweisen langfristig erhalten sollen. Viele Institutionen wurden auch geschaffen, um Veränderung zu verhindern und den Status quo zu erhalten. (Sorensen 2015, S. 19)

Eine Institution, wie es auch die SUP ist, unterliegt im Laufe der Zeit Veränderungen. Um die Veränderung von Institutionen über die Zeit zu beschreiben, bietet der historische Institutionalismus das Konzept der **Pfadabhängigkeit.** (Sorensen 2015, S. 18) Pfadabhängigkeit beschreibt Prozesse, welche positiven **Feedback-Effekten** ausgesetzt sind. (Pierson 2011, S. 21) Ein simples Beispiel für positive Feedback-Effekte ist **Polyas Urne:** Man nehme eine Urne. Diese enthält einen schwarzen und einen roten Ball. Nun wird ein Ball aus der Urne genommen

und zusammen mit einem Ball der gleichen Farbe wieder in die Urne gelegt. Dieser Prozess wird wiederholt, bis die Urne voll ist. (Pierson 2011, S. 17) Die Ausgangslage ist bei jedem Versuch gleich, das Endergebnis kann jedoch sehr stark variieren. Vier Charakteristiken können bei solchen Prozessen mit positiven Feedback-Effekten beobachtet werden:

1. Mehrere Gleichgewichte sind möglich.
2. Kleine Geschehnisse im frühen Stadium eines Prozesses können eine langfristige Wirkung haben.
3. Timing von Geschehnissen wird wichtig. Vor allem auch das relative Timing, das Geschehnisse zueinander haben und die Reihenfolge, in der sie passieren.
4. Die Trägheit wird stärker, sobald sich ein Gleichgewicht eingestellt hat. (Pierson 2011, S. 44)

Pfadabhängigkeit kann auch bei Institutionen beobachtet werden. Ein Beispiel hierfür ist das umlagefinanzierte Pensionssystem. (Sorensen 2015, S. 21–22) Dabei zahlt die arbeitende Bevölkerung ins System ein. Nach der Pensionierung werden diese Menschen dann von diesem System finanziert. Ab der Einführung dieser Institution gibt es sofort eine Gruppe an Personen, die vom System profitieren und deren Interesse es ist, dieses aufrecht zu erhalten. Die zweite Gruppe zahlt in das System ein und profitiert noch nicht unmittelbar davon. Je länger sie jedoch einzahlt, desto größer ist die Erwartung auf eine entsprechende Unterstützung im Alter und umso stärker ist das Interesse dieses System beizubehalten. Nach einer gewissen Zeit ist es sehr schwer möglich das Pensionssystem wieder abzuschaffen. Der Aufwand an Ressourcen, um die Einführung zu verhindern oder schon in den ersten Jahren nach Einführung abzuschaffen wären vergleichsweise niedrig gewesen. Eine Form der Schwächung dieser Institution, die nun nach dieser anfänglichen Phase eingesetzt wird, ist die **Überlagerung**. Sie wird später beschrieben, bedeutet aber die Einführung eines Parallelsystems wie zum Beispiel in diesem Fall einer privaten Pensionsvorsorge.

Pfadabhängigkeit erklärt auch warum nicht der objektiv gesehen optimale Weg gegangen wird, sondern einer, der die gegenwärtig Einflussreichsten Akteure begünstigt, auch wenn er für die Allgemeinheit nicht optimal ist. (Pierson 2011, S. 11) Institutionen sind also generell dadurch charakterisiert, dass sie relativ langlebig sind. Neben der Tendenz zur Pfadabhängigkeit sind sie aber auch **Veränderungen** unterworfen. In der Literatur lassen sich grundlegend zwei Arten von institutioneller Veränderung unterscheiden. Einerseits Veränderungen, die in sogenannten Kreuzungspunkten geschehen und andererseits graduelle bzw. inkrementelle Veränderungen.

Als **Kreuzungspunkte** gelten kritische Phasen, in denen institutionelle Veränderungen wahrscheinlicher werden bzw. neue Institutionen entstehen. Ein häufiger Auslöser für Kreuzungspunkte sind externe Schocks, bei denen ein vorherrschendes Gleichgewicht gestört wird. (Sorensen 2015, S. 25) Kreuzungspunkte treten aber auch dann auf, wenn die bisherigen Lösungen, die eine Institution anbietet, nicht mehr zufriedenstellend sind. (Reimer 2013, S. 4660) Zwischen diesen Kreuzungspunkten liegen längere Phasen, die von wenig Veränderung geprägt sind. Sie werden auch als lock-in bezeichnet. In diesen Phasen ist die Institution stark von den Geschehnissen geprägt, die im letzten Kreuzungspunkt passiert sind. Die Institution selbst hat eine mehr oder weniger starke Außenwirkung, die sich auch in den Phasen der Pfadabhängigkeit auf bestimmte Bereiche dauerhaft und massiv auswirkt.

Jedoch gibt es Literatur, die darauf hinweist, dass der für die Pfadabhängigkeit typische lock-in, relativ selten ist und eine **inkrementelle** Entwicklung von Institutionen als normal angesehen werden kann. (Mahoney und Thelen 2010, S. 3) Das Konzept der inkrementellen institutionellen Veränderung geht von einer kontinuierlichen schrittweisen Veränderung einer Institution aus.

Compliance, oder das Einhalten von Vorschriften, ist eine wichtige Variable bei der graduellen Veränderung von Institutionen. **Werden die Vorschriften genau eingehalten gibt es keine graduelle Veränderung** der Institutionen. Werden sie jedoch, aus welchen Gründen auch immer, nicht genau befolgt, verändert sich damit die Institution geringfügig. Gründe für das nicht-Einhalten von Vorschriften sind:

- Neue Situationen, die eine Neuauslegung von Vorschriften erfordern.
- Die begrenzte Fähigkeit von Menschen Vorschriften genauestens umzusetzen.
- Oft enthalten Institutionen implizite Annahmen, die ein bestimmtes Verständnis voraussetzen, ein fehlendes Verständnis kann damit zur nicht-Einhaltung einer Vorschrift führen.
- Zusätzlich reicht auch allein der Fakt, dass Vorschriften in die Praxis übersetzt werden müssen, um Veränderungen in der Institution hervorzurufen. (Mahoney und Thelen 2010, S. 10)

Um die Veränderungen von Institutionen noch besser und detaillierter beschreiben zu können, haben Mahoney und Thelen ein entsprechendes Modell entwickelt, zu sehen in Abbildung 1. Das Modell beschreibt vier Möglichkeiten der Veränderung. Zentral sind dabei die folgenden beiden Fragen:

1. Haben Akteure, die den Status quo beibehalten wollen, starke oder schwache Veto-Möglichkeiten?
2. Lässt die Institution viel oder wenig Ermessensspielraum zu? (Mahoney und Thelen 2010, S. 18)

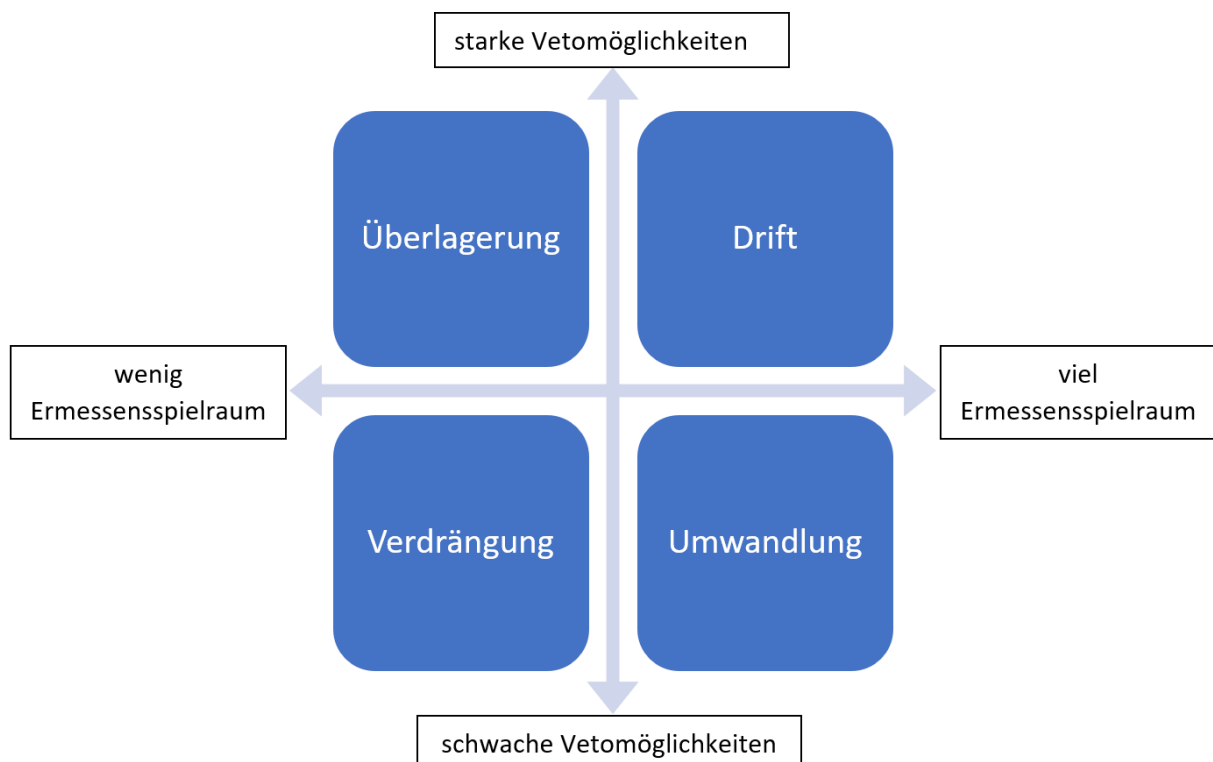


Abbildung 1: Vier Varianten von institutioneller Veränderung,
Quelle: Eigene Darstellung nach Mahoney und Thelen 2010

Verdrängung beschreibt den Austausch von alten Regeln durch neue Regeln. Dies geschieht, wenn die alten Regeln wenig Ermessensspielraum zulassen und die Profiteure der alten Regeln nur schwache Veto-Möglichkeiten haben. Eine Gesetzesänderung ist ein typisches Beispiel für Verdrängung. (Mahoney und Thelen 2010, S. 16–17)

Überlagerung tritt ebenfalls auf, wenn wenig Ermessensspielraum gegeben ist, die Vetomöglichkeiten für Gegner von Neuerungen jedoch sehr stark sind. Bei der Überlagerung werden neue Regeln zu den existierenden hinzugefügt. (Mahoney und Thelen 2010, S. 16–17) Ein Beispiel hierfür sind die EU-Richtlinien. Auch dadurch können die vorhandenen Regeln stark verändert werden. Überlagerung kann auch bedeuten, dass parallele Institutionen geschaffen werden, in der Hoffnung, dass sich diese mit der Zeit mehr und mehr durchsetzen. (Pierson 2011, S. 137) Die de facto Ablösung der Raumverträglichkeitsprüfung in Niederösterreich durch die SUP ist ein Beispiel dafür. Ein anderes, bereits erwähntes Beispiel ist die private Pensionsvorsorge. Bei Einführung in den Vereinigten Staaten konnte die private Pensionsvorsorge nicht mit der staatlichen Pension mithalten. Sie wurde mit staatlichen Subventionen gefördert und stellt mittlerweile ein Parallelsystem in den Staaten dar. (Pierson 2011, S. 137)

Das Phänomen der **Drift** tritt auf, wenn Institutionen unverändert bleiben. Durch geänderte externe Umstände ist deren Wirkung jedoch anders, als das bei der Einführung der Institution war. (Mahoney und Thelen 2010, S. 16–17) Ein Beispiel dafür ist das österreichische Mietrechtsgesetz (MRG), in dessen Anwendungsbereich Wohnungen fallen, die vor 1945 gebaut wurden. Dadurch, dass immer mehr Neubauten entstehen, schwindet der Wirkungsbereich und damit die Schlagkräftigkeit des MRG, ohne dass es formell geändert wurde.

Bei der **Umwandlung** bleiben die formalen Regeln ebenfalls die Gleichen. Durch Neuauslegung bzw. Neuinterpretation bewirken sie jedoch etwas anderes als ursprünglich angedacht war. (Mahoney und Thelen 2010, S. 16–17) Dies ist vor allem möglich, wenn Gesetze und Regeln sehr vage formuliert sind und viel Raum für Interpretation lassen. (Sorensen 2015, S. 31) Von außen kann es so aussehen, als ob eine Institution, die sich im Prozess der Umwandlung befindet, nicht verändert. (Pierson 2011, S. 138)

Die Varianten Verdrängung und Überlagerung treten in Kreuzungspunkten auf bzw. generieren Kreuzungspunkte. Sie stellen eine drastische Änderung in kurzer Zeit da. Auf der anderen Seite sind Drift und Umwandlung eher der inkrementellen Veränderung zuzuordnen.

Nach diesem Konzept sind alle EU-Richtlinien, wie bereits erwähnt, im Bereich Überlagerung einzuordnen. Damit trifft das auch auf die SUP und die UVP zu. Dass in diesem Fall eine Richtlinie verabschiedet wurde und keine Verordnung, die in dem Modell unter Verdrängung eingeordnet werden kann, dürfte mehrere Gründe gehabt haben:

Eine Verordnung wäre von vielen Mitgliedsstaaten wahrscheinlich als ein zu großer Eingriff in die nationale Souveränität gewertet worden und hätte den Gesetzgebungsprozess nicht überstanden. Die Richtlinie gibt den Staaten hingegen die Macht, diese neue Institution selbst zu implementieren. Dadurch wird zwar die übergeordnete Richtung von der EU vorgegeben, die Details und die Ausformulierungen bleiben jedoch bei den Mitgliedsstaaten. Auch im Hinblick auf die sehr unterschiedliche Organisation der Raumplanungssysteme in Europa, bietet eine Richtlinie die bessere Lösung. Zumal der Planungsprozess in den einzelnen Mitgliedsstaaten bereits durch ein Geflecht an vorhandenen Institutionen beeinflusst ist. Darüber hinaus ist jede Veränderung einer Institution mit Spannungen behaftet, da eine Veränderung auch die Ressourcenverteilung unter den beteiligten Akteuren ändert. (Mahoney und Thelen 2010, S. 8)

Durch die Richtlinie konnten die unterschiedlichen Raumordnungssysteme in der EU augenscheinlich in einzelnen Aspekten angeglichen werden. So wurde beispielsweise der Umweltbericht flächendeckend eingeführt. Interessant dabei ist die Frage, wie stark die SUP-Richtlinie im Zuge der Implementierung in bestehende Raumordnungsgesetze bereits selbst Veränderungen unterworfen worden ist.

2.2. Culturized Planning Model

Neben der Frage nach der Veränderung der SUP selbst, ist auch die Frage nach der Auswirkung auf die vorherrschende Planungskultur und letztendlich auf die Planungspraxis von hoher Relevanz.

Vorab muss noch der Begriff **Kultur** definiert werden: Kultur kann als Denk- und Verhaltensweise bezeichnet werden, die von mehreren Menschen geteilt wird. Kultur ist etwas sehr Komplexes und Subtiles und besteht meistens aus mehreren Subkulturen. So kann auch Planungskultur als eine Subkultur verstanden werden. (Knieling und Othengrafen 2015, S. 2135)

Einen anderen Zugang beschreibt Wolff. Er stellt der Kultur das **Kollektiv** voran. Kollektive sind von unterschiedlicher Natur und von einem unterschiedlichen Ausmaß. So bilden alle Personen, die zum Beispiel der Ärztekammer angehören, ein sehr formales Kollektiv. Gleichzeitig bilden aber auch alle Radfahrer ein eher loses Kollektiv. Die Grenzen, ab wann eine Person zu dem Kollektiv der Radfahrer hinzugezählt werden kann und wann nicht, sind im Gegensatz zur Ärztekammer, eher fließend. Auch ist die Zugehörigkeit zu beiden Kollektiven unterschiedlich stark prägend für die einzelne Person. (Wolff 2016, S. 60) In Kollektiven bildet sich dann Kultur. Sie entsteht dadurch, dass die Individuen ihre Verhaltensweisen, Denkmuster und sprachlichen Codes in einem gewissen Ausmaß aneinander anpassen. (Wolff 2016, S. 60) In ihrer Gesamtheit ermöglichen all diese Aspekte eine einfachere Kommunikation zwischen den Individuen. Darüber hinaus kann auch behauptet werden, dass **Kultur durch Kommunikation konstituiert** wird. (Wolff 2020, S. 2)

Es gibt Literatur, in der auch formale Aspekte, wie Gesetze und Vorschriften unter den Begriff der Kultur fallen. Die Grenzen von dem, was genau zur Kultur zählt und was nicht, sind ohnehin fließend und schwer festzumachen. In der vorliegenden Arbeit werden diese formalen Aspekte jedoch als **Institutionen** (siehe Kapitel 2.1) beschrieben. Trotzdem sollten Kultur und Institutionen nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Beide Konzepte sind eng miteinander verwoben und ergänzen sich gegenseitig. Das Auslassen des einen Aspekts würde immer auch die Unfähigkeit bedeuten den anderen Aspekt ausreichend erklären zu können. Von der institutionellen Seite betrachtet, könnte Kultur auch als **informelle Institution** bezeichnet werden. (Alesina und Giuliano 2015, S. 902) Auch davon wird in dieser Arbeit Abstand genommen.

Um die wechselseitige Beeinflussung von Kultur und Institutionen, wie der SUP besser einordnen zu können, ist das Konzept des „culturized planning model“ von Knieling und Othengrafen hilfreich. Es ist in Abbildung 2 zu sehen und zeigt eine Pyramide, die aus drei Stufen besteht:

Die Spitze bilden die **Planungs-Artefakte**. Damit sind die Ergebnisse von Planung und Gesetzgebungen gemeint. Darunter fallen Institutionen, aber auch die gebaute Umwelt.

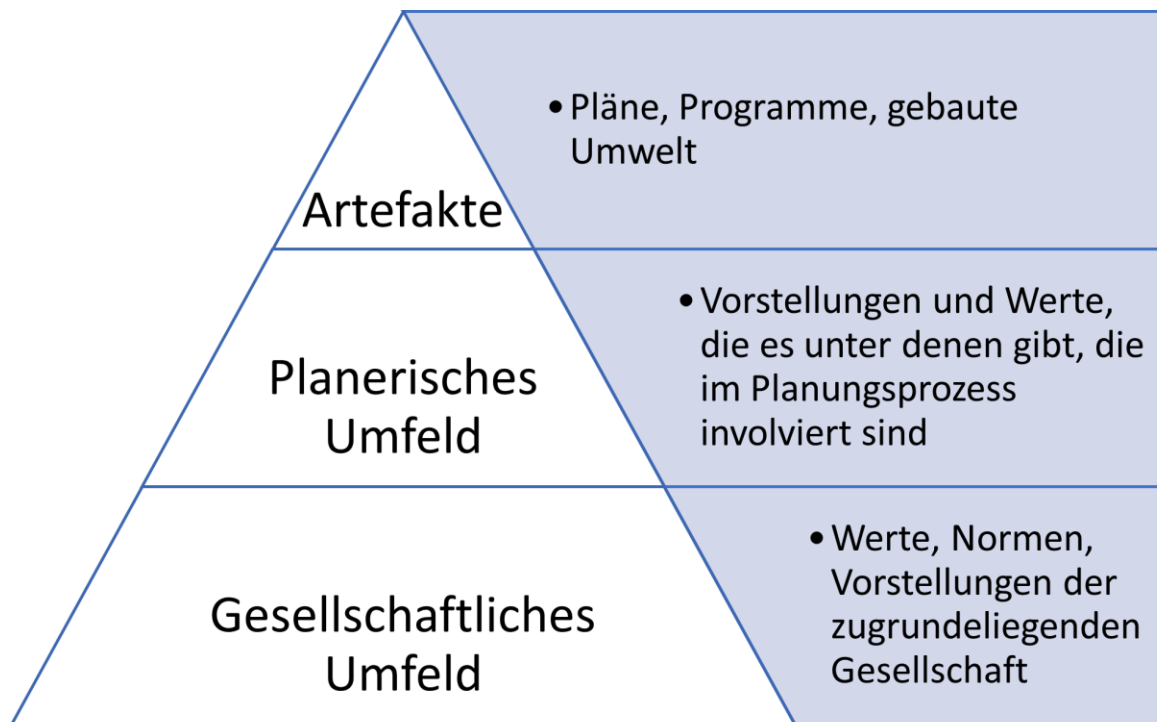


Abbildung 2: Culturized planning model,
Quelle: Eigene Darstellung nach Othengrafen 2010

Das **planerische Umfeld** beschreibt die Gesamtheit aller Planungskulturen im jeweiligen Kontext und damit die Ziele, Werte und Normen der Personen, die bei der Planung beteiligt sind, sowie deren Vorgehen bei Planungsprozessen. Eine genauere Beschreibung der Planungskultur ist im nächsten Kapitel zu finden. Hier ist auch der Berührungspunkt zu den Artefakten zu sehen, denn auch diese beeinflussen den Prozess der Planung maßgeblich durch Vorgaben. Gleichzeitig wird das planerische Umfeld von unten vom gesellschaftlichen Umfeld beeinflusst.

Das **gesellschaftliche Umfeld** bildet die unterste Stufe bzw. das Fundament der Pyramide. Hier sind die Denk- und Verhaltensweisen der Gesellschaft verortet, in der die Planungskulturen eingebettet sind. (Knieling und Othengrafen 2015, S. 2137–2138)

Das culturized planning model kann man sich als **Eisberg** vorstellen. Nur die Spitze ist auf den ersten Blick sichtbar. Sie manifestiert sich in Dokumenten sowie gebauter Umwelt. Unter den gut sichtbaren Artefakten verbirgt sich aber eine Planungskultur, die diese Artefakte hervorgebracht hat und noch weiter darunter das gesamte gesellschaftliche Umfeld. Das spiegelt auch die Sichtweise wider, dass Raumproduktion maßgeblich durch die Kultur einer Gesellschaft beeinflusst wird. (Peer und Sondermann 2016, S. 30)

Bezogen auf die Abbildung 2 ist die SUP ganz klar als Artefakt einzuordnen, das darauf abzielt, andere Artefakte aber auch die Planungskulturen bzw. das planerische Umfeld zu verändern. Wie stark Veränderungen in der Planungskultur nun auf das Artefakt SUP oder bereits vorherrschende Tendenzen im gesellschaftlichen Umfeld zurückzuführen sind, ist eine interessante Fragestellung, die implizit in den Forschungsfragen enthalten ist.

2.3. Planungskultur

Wie beschrieben, kann die Planungskultur als Subkultur definiert werden. Als solche stellt sie ein sehr **dynamisches und vielfältiges Gebilde** dar. Im Gegensatz zu anderen Subkulturen, wie z.B. die der Mitglieder der Ärztekammer, ist die Planungskultur eine, deren Akteurskonstellation sich stark ändert. Das liegt daran, dass die Planung nicht mehr, wie früher üblich von oben herab durchgesetzt wird, sondern vielmehr ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess geworden ist. Je nach Planung werden unterschiedliche Interessenslagen berührt. Das ruft bei jeder Planung unterschiedliche Akteure auf den Plan, die die jeweilige Planungskultur unterschiedlich beeinflussen.

„Ein statischer und homogenisierender Kulturbegriff ist [...] bei der Betrachtung von Planungskulturen wenig hilfreich.“ (Wolff 2016, S. 65)

Trotzdem ist die Planungskultur von einer **gewissen Kontinuität geprägt**. Sie wird sehr stark durch Institutionen beeinflusst. Damit sind auch bestimmte Akteure und deren relative Machtpositionen vorgegeben und diese Variablen sind bei jedem Planungsprozess ähnlich. Einen wichtigen Bestandteil der Planungskultur bilden die Behörden, in Österreich vor allem die Abteilungen der Bundesländer und die Personen in den Gemeinden, die für die Planung zuständig sind. Zusammen mit den Planungsbüros bilden sie den Kern von dem was als Planungskultur bezeichnet werden kann.

Den Begriff Planungskultur kann man somit auf **zwei unterschiedliche Arten auslegen**: Mit dem Fokus auf die professionellen Planer, also deren Kultur als Kollektiv oder mit Fokus auf die Subkultur, die durch alle an der Planung beteiligten Akteursgruppen gebildet wird. (Wolff 2016, S. 62) Die zweite Auslegung ergibt einen sehr viel dynamischeren Planungskulturbegriff. Daraus ergibt sich auch das **Dilemma der Planungskulturforschung**. Dieses besteht darin, dass einerseits die Denkweisen und Verhaltensmuster der professionellen Planer untersucht werden sollen. Andererseits sollen auch die anderen, an der Planung beteiligten Akteure im Konzept der Planungskultur miteinbezogen werden. (Wolff 2016, S. 58)

Im Fall der vorliegenden Arbeit liegt der **Fokus auf der Kultur der professionellen Planer** bzw. auf der Kultur der ausführenden Behörden. Diese Kultur manifestiert sich stark in der Kommunikation mit den anderen beteiligten Akteuren, aber auch in den Artefakten, die von dieser Planungskultur hervorgebracht werden.

Der Ort, an dem sich ein wichtiger Teil der Planungskultur manifestiert, sind **Arenen**. In diesen interagieren die Akteure, die in der Planung involviert sind. Akteure kommunizieren dort direkt oder indirekt miteinander. Zu den direkten Formen der Kommunikation zählen informelle Gespräche, Debatten oder Dokumentenaustausch. Indirekte Formen der Kommunikation sind Proteste, Presseaussendungen oder politische oder gerichtliche Entscheidungen. (Wolff 2020, S. 2)

Wie bereits in Kapitel 2.2 dargelegt wird die Kultur durch die Kommunikation konstituiert. Arenen und die dortige Form der Kommunikation sind somit essenziell für die Kultur und speziell für die Planungskultur. Das Entstehen dieser Arenen bzw. die Art der Kommunikation in diesen Arenen ist sehr durch die Machtressourcen der Akteure bzw. Kollektive geprägt. Um diese für den Ablauf und das Ergebnis einer Planung sehr entscheidenden Machtkonstellationen besser begreifen zu können, ist es wichtig den **Begriff Macht bzw. Machtressourcen** besser fassen zu können. Es sind zwei Formen der Macht zu unterscheiden, die **strukturelle** und die **verhaltensbezogene Macht**.

Strukturelle Macht ist sehr kontextabhängig. Sie beschreibt die Ressourcen und Möglichkeiten, die ein Akteur in einer bestimmten Situation hat. Wichtige Ressourcen im Planungskontext sind: Gesetze, Eigentum, politische Regeln, Legitimation, Wissen und Aufgabenzuweisung. Diese Ressourcen bestimmen die Ausgangssituation im Planungsprozess und bestimmen die relative Machtpositionen der einzelnen Akteure (Wolff 2020, S. 7–8). Macht allgemein, aber vor allem die strukturelle Macht ist ein wichtiger stabilisierender Aspekt der Kultur. (Wolff 2020, S. 2)

Mit **verhaltensbezogenen** Ressourcen gelingt es Akteuren in schwächeren Positionen, das vorhandene Machtdefizit fallweise zu überbrücken. Dazu zählen akteursbezogene Ressourcen, Verbindungsressourcen, prozedurale Ressourcen und themenbezogene Ressourcen. Zu akteursbezogenen Ressourcen zählen Führungsqualitäten, Eloquenz und Wissen über Verhandlungstaktiken. Verbindungsressourcen beschreibt die Möglichkeit der Koalitionsbildung. Prozedurale Ressourcen beziehen sich auf Dinge wie Agenda-Setting, Spielen auf Zeit und dem Generieren von neuen Regeln. Themenbezogene Ressourcen sind stark auf den Kontext bezogen und beinhalten Kompromisse und Entwicklung von Alternativen. (Landau und Pfetsch 2000, S. 30)

Sind die strukturellen Machtressourcen ähnlich verteilt, wird anders kommuniziert als zum Beispiel bei sehr ungleichverteilten Machtressourcen. In letzterem Fall müssen verhaltensbezogene Ressourcen eingesetzt werden und beispielsweise mittels Demonstrationen die Verhandlungsposition verbessert werden. Dies beeinflusst durch die geänderte oder zusätzliche Kommunikationsform die konkrete Planungskultur maßgeblich.

Eine wichtige Ressource struktureller Macht ist die Legitimation. Sie kann durch zwei unterschiedliche Perspektiven entstehen: Durch die input-orientierte Perspektive und die output-orientierte Perspektive. Die **input-orientierte** Perspektive der **Legitimation** ist gegeben, wenn der Volks- bzw. Gemeinschaftswille widerspiegelt wird. Die **output-orientierte** Perspektive ist gegeben, wenn das Gemeinwohl dadurch auf wirksame Weise gefördert wird. (Bieling und Lerch 2012, S. 215–216)

Die **Legitimation der SUP** ist somit vor allem aus der input-orientierten Perspektive gegeben. Denn sie wurde durch die demokratische legitimierte Europäische Union eingeführt. Ob die output-orientierte Perspektive der Legitimation gegeben ist, ist eng mit der Frage nach der Effektivität der SUP verbunden. Diese wird genauer in Kapitel 2.4 erläutert.

Wie verändert die SUP die Machtkonstellation (auch Partizipation) der Akteure, die an der Planung beteiligt sind? Sie ist tatsächlich ein Instrument, dass die Legitimation eines Planes oder Programmes stärken dürfte. Somit ist eine SUP zwar mit größerem Ressourceneinsatz verbunden, steigert aber auch die Legitimation des Vorhabens.

2.4. Effektivität der SUP

Ein Aspekt, der vor allem zur Beantwortung der substantiellen Forschungsfragen beiträgt, ist die Effektivität der Strategischen Umweltprüfung. Sie wird durch mehrere Faktoren bestimmt. Diese sind in der Abbildung 3 dargestellt. Die Faktoren lassen sich in umweltbezogene und demokratische Effektivität und in direkte und indirekte Effektivität einteilen.

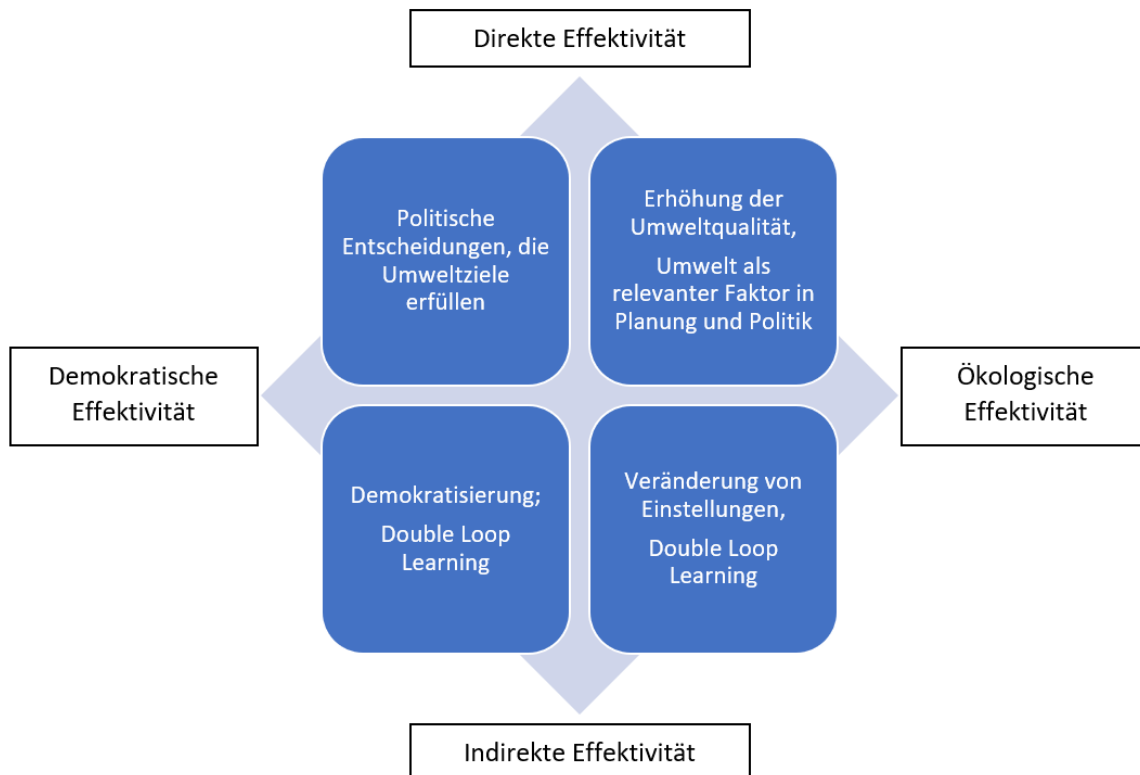


Abbildung 3: Effektivität der SUP,
Quelle: Eigene Darstellung nach Stöglehner 2009

Die **demokratische Effektivität** ist eine wichtige Komponente, der Strategischen Umweltprüfung, da die Beschaffenheit des politischen Systems starke indirekte Auswirkungen auf die umweltbezogene Effektivität hat. (Stoeglehner et al. 2009, S. 112) Die **umweltbezogene Effektivität** ist auf das Hauptziel der SUP bezogen, nämlich eine Verbesserung der Umweltqualität. Direkte Ergebnisse sind dabei die Steigerung der Qualität der Umwelt oder die Erhöhung des Umweltbewusstseins. Indirekte Ergebnisse sind die Änderung der Einstellung zur Umwelt bzw. die Änderung der Planungskultur. (Stoeglehner et al. 2009, S. 112)

Ein Aspekt, der sowohl die indirekte demokratische als auch die indirekte umweltbezogene Effektivität erhöht, ist das **Double Loop Learning**. Double Loop Learning und Single Loop Learning hängen eng miteinander zusammen. Beim Single Loop Learning erkennt der Planer, dass ein Plan beispielsweise negative Umweltauswirkungen nach sich zieht. Der Plan wird entsprechend angepasst, ohne die zugrundeliegenden Ziele des Planes zu hinterfragen. Double loop Learning bezieht sich auf die Ebene der Werte und Ziele der Planer. Nachdem die Änderungen im Zuge des Single Loop Learnings noch nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt haben, werden jetzt Planungsziele und Grundsätze hinter der Planung hinterfragt. (Stoeglehner et al. 2009, S. 117)

Das Erreichen einer höheren Effektivität hängt laut Stöglehner sehr von den **Akteuren** ab, die die größten Machtressourcen in der Planung aufweisen, also wie bereits dargelegt Planer und planende Behörden. Die zwei Faktoren, die hier eine große Rolle spielen sind der **Wille und die Fähigkeit** dieser Akteure. (Stoeglehner et al. 2009, S. 114)

3. Methodik

Am Anfang der Bearbeitung des Themas stand eine **Literaturrecherche** zu den Grundlagen der Umweltprüfungen und der Planungskultur in Österreich. Auch Literatur über die Veränderungen von Institutionen und der Machtbeziehungen zwischen Akteuren wurde herangezogen. In einem weiteren Schritt wurden die Gesetzestexte und Leitfäden der Länder untersucht, um festzustellen wie sehr dort die relativ offene Richtlinie konkretisiert wird.

Danach wurden mehrere ausgesuchte SUP-Verfahren analysiert und einzelne wichtige Aspekte miteinander verglichen. Diese **Fallstudien** haben damit begonnen, allgemein zugängliche Unterlagen zu sammeln und zu analysieren. Auch der zeitliche Ablauf der Planung wurde skizziert und der Fokus insbesondere auf die Zeitpunkte gelegt, in denen die Umweltprüfung zum ersten Mal im Raum steht, in denen sie ausgeführt wird und in denen das Ergebnis der Umweltprüfung feststeht. Die Informationen dazu wurden durch offizielle Dokumente, E-Mail-Anfragen und qualitative Interviews gesammelt.

Parallel zu den Fallstudien wurden **qualitative Interviews** mit Experten aus dem Behörden- und Planungsbereich geführt, um die gewonnenen Erkenntnisse aus der Literaturrecherche zu vertiefen und um bessere Einblicke in die ausgewählten SUP Verfahren zu erlangen.

3.1. Literaturrecherche

Die Menge an Literatur, die Relevanz für das Thema hat, ist sehr umfangreich. Bezogen auf den theoretischen Rahmen war es möglich sich schnell auf Konzepte zu fokussieren, die eine effiziente, interessante und aufschlussreiche Bearbeitung der Materie brachten. Aufbauend auf dieser Literatur wurden weitere Quellen miteinbezogen, die das Verständnis für die enthaltenen Konzepte vertieft und erweitert haben.

Bezogen auf die SUP und den verwandten Umweltprüfungen ergab sich einerseits **Literatur** aus der Geschichte, also den Ereignissen, die zur Einführung der Umweltprüfungen geführt haben und den Geschehnissen, die sich danach auf die Implementation bzw. Ausrichtung der Prüfungen ausgewirkt haben. Speziell zur Anwendung der Strategischen Umweltprüfungen wurde viel an Material recherchiert. Dazu gehörte die Richtlinie selbst: Erklärungen und Leitfäden zur Richtlinie aber auch die entsprechende Literatur betreffend die Implementation und Durchführung der Richtlinie in den Bundesländern. Zusätzlich wurden auch Artikel über die Auswirkungen und Problemfelder der SUP in der Planung studiert.

Bezugnehmend auf die theoretischen Grundlagen wurde insbesondere auf die Theorien zur institutionellen Veränderung und auf das culturized planning model eingegangen. Weiters sollte Literatur zu den Machtkonstellationen der Akteure und den Arenen, in denen sie sich begegnen zu einem besseren Verständnis und zu einer fundierteren Analyse der Fallstudien führen. In diesem Zusammenhang waren auch Quellen zur Effektivität und der optimalen Durchführung der Strategischen Umweltprüfung interessant.

Zur Unterstützung der Literaturrecherche wurde das Programm **Citavi** verwendet. In diesem wurden Literatur und Zitate gesammelt und daraus wurde auch das Literaturverzeichnis generiert.

3.2. Fallstudien

Eine erste Einschränkung bei der Auswahl der Fallstudien war dadurch gegeben, dass es, im Gegensatz zu UVPs, für die SUP **keine zentrale Datenbank** mit durchgeführten SUPs gibt. Sowie die gesetzlichen Grundlagen der SUP auf Länderebene verortet sind, so ist auch der direkteste Zugang zu Informationen über die Länder. Was die Informationen zu einzelnen SUPs angeht, gibt es von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Ausprägungen.

Um den Arbeitsaufwand in einem angemessenen Rahmen zu halten, wurden Fallstudien aus zwei ausgewählten österreichischen Bundesländern behandelt. Dabei handelte es sich um **Niederösterreich** und um die **Steiermark**. Ein Unterlassen einer solchen Einschränkung hätte eine ausufernde Beschäftigung mit den Landesgesetzen und den Gepflogenheiten der jeweiligen Raumordnungsabteilungen zur Folge gehabt.

Bei den Fallbeispielen handelte es sich um unterschiedliche Planungskulturen. Alle sind in Österreich verortet und die national etablierten Institutionen sind damit dieselben. Was auf alle Planungskulturen noch zutraf war, dass sie die Institution SUP etablieren mussten und diese Etablierung mehr oder weniger großen Einfluss auf die jeweilige Planungskultur genommen haben musste.

Ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der Fallstudien war die **Information**, dass eine SUP durchgeführt wurde. Als eine Informationsquelle bot sich hier die Webseite www.strategischeumweltpruefung.at an. Zusätzlich boten auch die Webseiten der Bundesländer Informationen zu durchgeführten oder aktuellen SUPs.

Um ein möglichst gutes Bild von den Fallstudien zu bekommen, wurden Dokumente, wie Umweltberichte, Gutachten, Kundmachungen, Stellungnahmen etc. gesammelt und analysiert. Zusätzlich wurden auch Presseaussendungen oder Gemeindezeitungen als Datenquellen genutzt. Weitere Informationen wurden durch Interviews und schriftliche Anfragebeantwortungen gesammelt.

3.3. Experteninterviews

Um neben den vorhandenen Dokumenten noch tiefergreifende Informationen sammeln zu können, wurden **halbstrukturierte Experteninterviews** geführt. Bei den Interviewten handelte es sich ausschließlich um Personen, die jahrelange Erfahrungen mit der SUP gemacht haben. Einige davon waren auch in eine der Fallstudien involviert und konnten hier ergänzende Informationen zur Verfügung stellen. Datum und Inhalt der Experteninterviews sind in Tabelle 1 zu sehen.

Datum des Interviews	Experte	Inhalt
15.04.2021	DI Gilbert Pomaroli	SUP in der örtlichen Raumplanung in NÖ
27.04.2021	DI Martin Wieser	SUP beim REPRO Liezen und in der überörtlichen Raumplanung in der Stmk
30.04.2021	DI Johannes Leitner	SUP beim REPRO Liezen und in der Raumplanung in der Stmk
03.05.2021	DI Jochen Schmid	SUP beim regionalen Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen und Raumplanung in NÖ
05.05.2021	Dr. Liliane Pistotnig	SUP in der örtlichen Raumplanung in Stmk

Tabelle 1: Geführte Experteninterviews

Zusätzlich zu den Interviews wurden allgemeine Fragen zur SUP in der niederösterreichischen Raumplanung sowie speziellere Fragen zum regionalen Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen von Herrn DI Hannes Reichard vom Land Niederösterreich schriftlich beantwortet.

3.3.1. Vorbereitung und Durchführung der Interviews

Die Interviews wurden mittels eines **halbstrukturierten Interviewleitfadens** geführt. Dieser enthielt sowohl Fragen, die für alle Interviewten gleich waren, aber auch welche, die spezifisch auf ein bestimmtes Vorhaben oder den Kontext des Interviewten eingingen. Darüber hinaus wurde auch, so gut wie möglich, spontan auf Erzählstränge der Interviewpartner eingegangen und mit gezieltem Nachfragen zusätzliche Aspekte beleuchtet. Bei der Erstellung der Interviewleitfäden wurde auf die Beantwortung der Forschungsfragen geachtet. Dabei wurde auch der theoretische Rahmen miteinbezogen. Im Hinblick auf die Fallstudien wurden noch zusätzliche Fragen ausgearbeitet. Vor der Durchführung der Interviews wurden im Internet zugängliche Informationen zum jeweiligen Interviewpartner gesammelt, um die Fragen dementsprechend spezifisch ausrichten zu können.

Die **Interviewanfragen** wurden per Mail versendet. Dabei wurde das Thema der Masterarbeit dargelegt und um einen oder zwei Terminvorschläge gebeten. Zusätzlich wurden auch Leitfragen mitgesendet, damit sich die Interviewten ein besseres Bild von dem Interviewthema machen konnten.

Alle Interviews wurden online über die Software **Zoom** geführt. Nach der Begrüßung wurde die Erlaubnis zur Tonbandaufzeichnung eingeholt. Diese geschah über eine programinterne Funktion der Software Zoom. Die Interviews dauerten zwischen einer halben Stunde und einer dreiviertel Stunde.

3.3.2. Auswertung der Interviews

Um eine bessere **Auswertung** gewährleisten zu können, wurden die Interviews **transkribiert**. Für die Transkription wurde die Diktierfunktion von Microsoft Word verwendet. Dabei wurde die

Audiodatei abgespielt und von dem Diktierprogramm zu Text verarbeitet. Dieser Text wurde anschließend händisch aufbereitet. Füllwörter, Dialekt und Wortwiederholungen, sofern sie nicht inhaltsrelevant waren, wurden bei der Transkription nicht berücksichtigt. Die anschließende zusammenfassende Inhaltsanalyse geschah in Anlehnung an **Mayring**.

„Die Inhaltsanalyse ist kein Standardinstrument, das immer gleich aussieht; sie muss an den konkreten Gegenstand, das Material angepasst sein und auf die spezifische Fragestellung hin konstruiert werden.“ (Mayring 2010, S. 49)

Die Fragestellung bei der Inhaltsanalyse war durch die Forschungsfragen und den theoretischen Rahmen vorgegeben. Zusätzlich war die Inhaltsanalyse auch darauf ausgerichtet möglichst viele Informationen in Bezug auf die Fallstudien zu extrahieren. Diese zugrundeliegende Theoriegeleitetheit bestimmte den Verlauf der Analyse. Es wurden also systematisch in jedem Punkt der Inhaltsanalyse die theoretischen Fragestellungen bei Verfahrensentscheidungen herangezogen. (Mayring 2010, S. 51)

Um zu eruieren, was aus dem Ausgangsmaterial interpretierbar ist, muss dieses zuerst bestimmt werden. Dabei geht es in erster Linie um die Entstehungssituation und formale Charakteristika des Materials. (Mayring 2010, S. 52) Was diese Bestimmung anbelangt, wurde sie so gut wie möglich bereits in den vorangegangenen Kapiteln vollzogen. Das in weiterer Folge festgelegte und auch so durchgeführte Ablaufmodell der Analyse ist in Abbildung 4 zu sehen.

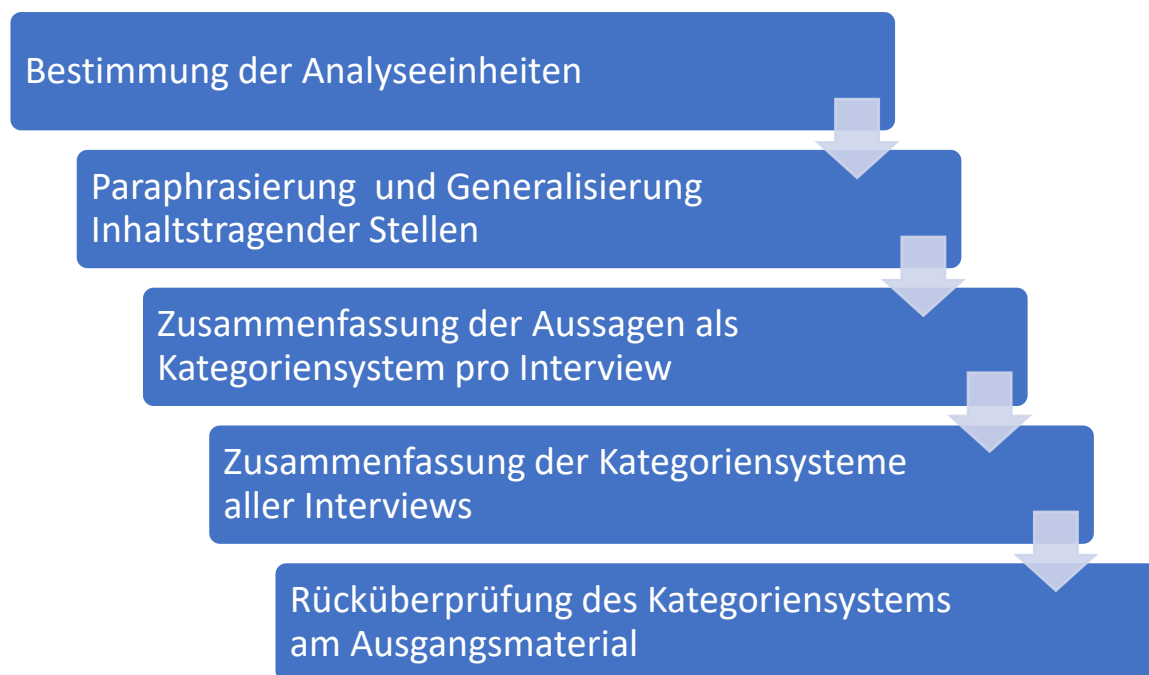


Abbildung 4: Ablaufmodell der Inhaltsanalyse,
Quelle: Eigene Darstellung nach Mayring 2010, S.68

Um die Präzision der Inhaltsanalyse zu erhöhen, wurden zunächst die **Analyseeinheiten** festgelegt. Für die **Kodiereinheit**, also den kleinsten Teil, der ausgewertet werden darf, und somit unter eine Kategorie fallen kann, wurde ein Satzteil festgelegt. Die **Kontexteinheit** beschreibt den größten Textbestandteil, der unter eine Kategorie fallen darf. Als solche wurde die gesamte Aussage eines Interviewten in Kombination mit der Interviewfrage definiert. Unter der **Auswertungseinheit** wurden jene Textteile festgelegt, die nacheinander ausgewertet werden. In diesem Fall war das ein Interview. (Mayring 2010, S. 59)

Inhaltstragende Stellen wurden im Transkript markiert, paraphrasiert und generalisiert und in ein Excel-File geschrieben. Im nächsten Schritt wurden die Aussagen reduziert und kategorisiert. Damit wurde mit dem Kategoriensystem eines der Kernelemente der Inhaltsanalyse geschaffen. (Mayring 2010, S. 49) Folgende Kategorien waren das Ergebnis dieser induktiven Kategorienbildung:

- Einfluss der SUP
- Entwicklung der SUP
- Aufgabe der SUP
- Akteure
- Schutzgüter
- Weitere Prüfungen
- Andere Bundesländer
- Planung Niederösterreich
- Planung Steiermark
- REPRO Liezen
- SUP Wiener Neustadt-Neunkirchen

Somit konnten die Kernaussagen der jeweiligen Interviews zu den erstellten Kategorien übersichtlich dargestellt werden. Das entstandene Kategoriensystem wurde anschließend noch einmal generalisiert und für alle Interviews zusammengefasst. In einem letzten Schritt wurde das Ausgangsmaterial noch einmal mithilfe des entstandenen Kategoriensystems rücküberprüft. Die so erhaltenen Kategorien mit den wichtigsten Kernaussagen aus den Interviews wurden dann bei der Beantwortung der Forschungsfragen zu Hilfe genommen.

4. Die Entwicklung der Umweltplanungen

Die prominente Rolle, die das Thema Umwelt derzeit in der Planung aber auch im öffentlichen Diskurs spielt, ist das Ergebnis von Entwicklungen der letzten Jahrzehnte. In diesen ist einiges in Hinblick auf die Gewichtung von unterschiedlichen Planungszielen geschehen. Institutionen wurden geschaffen, verändert oder abgeschafft. Und der Fokus der öffentlichen Wahrnehmung ist zunehmend zu Umweltthemen gewandert. Um ein besseres Verständnis für die Institution Strategische Umweltprüfung zu bekommen, wurden auch die Institutionen betrachtet, die im Vorfeld der Einführung der Strategischen Umweltprüfung entstanden sind.

4.1. National Environmental Policy Act

Als erste Vorlage für die UVP-Richtlinie und die SUP-Richtlinie der EU diente der **National Environmental Policy Act** (NEPA) aus den Vereinigten Staaten. (Arbter und Bechtold 2013, S. 1–2) Dieser resultierte daraus, dass die Bevölkerung der USA ab den späten **50ern** begann, sich vermehrt Sorgen um die Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Umwelt zu machen. Am

1. Jänner **1970** unterzeichnete Präsident Nixon dann den NEPA und legte damit die gesetzliche Grundlage für Umweltprüfungen in den USA. (Reynolds 2014, S. 1) Im Unterschied zu den Europäischen Umweltprüfungen kommt der NEPA sowohl für Pläne und Programme als auch für Projekte zum Tragen. Die Voraussetzung ist jedoch, dass es sich um einen Plan oder ein Programm des Bundes handelt. Bei Projekten ist der NEPA nur zu berücksichtigen, wenn das Projekt durch den Bund durchgeführt oder gefördert wird. Im Unterschied dazu ist eine UVP unabhängig vom Projektwerber durchzuführen, wenn durch ein Projekt erhebliche Umwelteinflüsse vermutet werden. (Reynolds 2014, S. 2–3)

Das verabschiedete Gesetz ließ anfangs sehr viel Raum für Interpretation. Einige Behörden hatten zu Beginn Schwierigkeiten mit der Implementation bzw. mit der Erkenntnis, dass das Gesetz auch auf die eigene Behörde zutrifft. Aus diesen Gründen wurde die Implementation des NEPA im frühen Stadium vor allem von Entscheidungen der Gerichtshöfe geprägt. (Reynolds 2014, S. 10–11) Neben der Prägung der Ausrichtung des NEPA durch diese Entscheidungen, trugen sie auch dazu bei, dass die Behörden die Folgen einer Nichtbeachtung dieses Gesetzes vor Augen geführt bekamen und dieses in weiterer Folge verstärkt umgesetzt wurde. Der NEPA Prozess kennt drei verschiedene Durchführungsvarianten:

- Das Environmental Impact Statement wird durchgeführt, wenn bekannt ist, dass das Projekt oder die Planänderung drastische Auswirkungen auf die Umwelt hat. Diese Durchführungsvariante ist am aufwendigsten und dauert am längsten.
- Das Environmental Assessment wird dann herangezogen, wenn die Umweltauswirkungen des Vorhabens nicht bekannt sind und deswegen noch genauer untersucht werden müssen.
- Die Categorical Exclusion kommt dann zur Anwendung, wenn davon auszugehen ist, dass das Vorhaben keine signifikanten Auswirkungen auf die Umwelt haben wird. (Reynolds 2014, S. 20) Die meisten NEPA Durchführungen entfallen auf die Categorical Exclusion. Diese darf jedoch nur angewandt werden, wenn dies durch die entsprechende Behörde in einem Statement begründet wird.

Von manchen Stakeholdern wird kritisiert, dass der NEPA Prozess zu einer Zeitverzögerung führt. Diese Zeitverzögerung bezieht sich einerseits auf den Prozess selbst und andererseits auf die Klagen gegen den NEPA Prozess. Für eine Zeitverzögerung durch den Prozess selbst gibt es keine hinreichenden Daten, dieser beinhaltet jedoch viele Elemente, die ohnehin zu einer guten Planung gehören. (Reynolds 2014, S. 31–32)

4.2. Der Umweltgedanke in Europa

Auch in Westeuropa begann der Umweltgedanke nach 1970 immer stärker gewichtet zu werden. Das Waldsterben in den 1980ern und der Reaktorunfall von Tschernobyl im Jahr 1986 trugen wesentlich dazu bei, die Anliegen der aufkeimenden Umweltbewegung zu stärken. Das schlug sich auch in Bezug auf das damalige Planungsparadigma nieder:

„Immer deutlicher wurde, dass die mit Fortschrittsoptimismus betriebene harte Modernisierungspolitik mit dem autogerechten Umbau der Städte, Flächensanierungen, verdichteten Großwohnsiedlungen, großtechnischer Energieerzeugung, radikalen

Flurbereinigungen usw. zu Lasten der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen ging.“ (Hans Heinrich Blotevogel 2018, S. 799)

Auch in Österreich wurde die Umweltbewegung in dieser Zeit stärker. Wesentliche Meilensteine für die Umweltpolitik in Österreich waren damals die Verhinderung des Atomkraftwerks Zwentendorf im Jahr 1978 und des Donaukraftwerks Hainburg im Jahr 1984. (Gruber et al. 2018, S. 71)

Auf Europäischer Ebene wurde 1985 die **Umweltverträglichkeitsrichtlinie** eingeführt (Rat der Europäischen Gemeinschaften 27.06.1985, 175/40). Diese wurde 1993 im Vorgang zum EU-Beitritt Österreichs im Österreichischen Bundesgesetz verankert. (Klafl et al. 2006, S. 8) Der Beitritt zur EU selbst wurde dann im Jahr 1995 vollzogen.

4.3. Alpenkonvention, Espoo-Übereinkommen und Aarhus-Konvention

In den 1990ern wurden im europäischen Raum **drei Institutionen** geschaffen, die den weiteren Verlauf des Umweltrechts in den kommenden Jahrzehnten prägen sollten: die Alpenkonvention, das Espoo-Übereinkommen und die Aarhus-Konvention. Der Zweck dieser Institutionen war es grenzüberschreitende Planungen von Konflikten zu befreien. Um das zu erreichen, wurde die Souveränität von Nationalstaaten ausgehöhlt. (Wu 2013, S. 106) Machtressourcen verlagerten sich damit von der nationalen auf die internationale Ebene.

1991 wurde die **Alpenkonvention** von den meisten Anrainerstaaten der Alpen und der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet. (Wolf 2016, S. 370) Das Ziel dieser Konvention ist es den Natur- und Kulturräum Alpen zu schützen und zu erhalten.

„Die Alpenkonvention [...] ist ein Rahmenübereinkommen mit einer sektorenübergreifenden Agenda des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der nachhaltigen Entwicklung.“ (Wolf 2016, S. 370)

Die Ziele der Alpenkonvention im Hinblick auf die Raumplanung sind sehr allgemein gehalten. Eine Konkretisierung wird von den durchführenden Akteuren erwartet. (Wolf 2016, S. 372)

Das Übereinkommen der UNECE über die **Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden** Rahmen wurde **1991** in **Espoo** geschlossen und ist 1997 in Kraft getreten. Es wurde durch einzelne Mitgliedsstaaten und durch die EU ratifiziert. Die Umsetzung durch die EU erfolgte durch die UVP-Änderungsrichtlinie. (Wu 2013, S. 107)

„Das Espoo-Übereinkommen legt in Art. 2 bis 6 ausführlich die Durchführung einer grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung fest, wobei die betroffenen Vertragsstaaten und deren Öffentlichkeit gleichwertig zu beteiligen sind.“ (Wu 2013, S. 108)

Die Espoo-Konvention sieht zwar eine grenzüberschreitende Umweltprüfung für konkrete Projekte vor. Bei Plänen und Programmen greift die Konvention jedoch nicht, zumal es zu dieser Zeit noch nicht einmal die Umweltprüfung für Pläne und Programme gab. (Wu 2013, S. 108) Später wird jedoch das SUP-Protokoll grenzüberschreitende Umweltprüfungen bezogen auf Pläne und Programme regeln.

Die **Aarhus Konvention** wurde im Jahr **1998** von 35 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet. (Wu 2013, S. 94) Sie besteht aus drei Säulen:

- Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt

- Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten umweltbezogenen Entscheidungen
- Zugang zu Gerichten bzw. Tribunalen in Umweltangelegenheiten (Bundesamt für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2021)

Die ersten beiden Ziele der Konvention wurden später auch sehr von der Strategischen Umweltprüfung gefördert. Was jedoch den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten anbelangt zeigt die SUP-Richtlinie per se keine Ambitionen.

5. Strategische Umweltprüfung

Analog zur Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte (UVP) keimte auch die Idee für eine Umweltprüfung für Pläne und Programme. Jahre bevor 2001 die EU-weite **Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung** eingeführt wird, haben einzelne Mitgliedsstaaten der EU die SUP bereits auf nationaler Ebene eingeführt. So wurde in den Niederlanden bereits 1987 eine SUP durchgesetzt. Es folgten Großbritannien 1991, Dänemark 1993, die Slowakei 1994 und Finnland 1998. (Arbter und Bechtold 2013, S. 1–2)

2001 wurde dann die **SUP-RL** vom Parlament und der Kommission auf EU-Ebene durchgesetzt. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 30) 30 Jahre nach der Einführung des NEPA in den USA wurde nun auch in Europa eine Prüfung für behördliche Pläne und Programme mit erheblichem Einfluss auf die Umwelt eingeführt. Die SUP-Richtlinie der EU ist am 21.7.2001 in Kraft getreten und musste innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 34)

Das **SUP-Protokoll** der UNECE bildet neben der SUP-Richtlinie der EU die zweite internationale Rechtsgrundlage der SUP in Österreich. Das SUP-Protokoll der UNECE wurde am 23.05.2003 unter anderem von der Europäischen Union und einem Großteil der Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Es ähnelt der SUP-Richtlinie der EU geht aber in einigen Punkten darüber hinaus. (Arbter 2007, S. 32–42) So wurden analog zum Espoo Protokoll in Bezug auf die UVP grenzüberschreitende Konsultationen bei bedeutenden SUPs ausgebaut. Zusätzlich wurden auch die Beteiligungsaspekte erweitert. (SUP-Protokoll, S. 2–3)

Bei der SUP handelt es sich jedoch nicht um eine Prüfung im eigentlichen Sinn, sondern vielmehr um eine Vorgabe zum Ablauf einer Planung. Somit kann die SUP im Gegensatz zur UVP auch keine Planungen verhindern. Sie enthält keinerlei Grenzwerte, die einen negativen Ausgang der SUP determinieren würden. Darüber hinaus ist sie nicht verbindlich. Der Sinn der SUP ist es einen transparenten und nachvollziehbaren Planungsablauf zu gewährleisten. Im Zuge dessen sollen möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen auf verschiedene Aspekte nachvollziehbar bewertet und abgewogen werden.

Die Ziele der Strategischen Umweltprüfung sind auch gleichzeitig die **Ziele** der Umweltpolitik der Europäischen Union. Die Grundlage für die Ziele bildet das Vorsorgeprinzip. So sollen Umweltschäden nicht im Nachhinein behoben, sondern schon im Voraus verhindert werden. (Wolfgang Wende 2018, S. 2712) Zu den Zielen der SUP zählen:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität

- Schutz der menschlichen Gesundheit
- Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 30)

Die Ziele der Strategischen Umweltprüfung sollen dadurch erreicht werden, dass Entscheidungsträger eine fachlich fundierte und nachvollziehbare Bewertung der möglichen Planungsvarianten haben, auf der sie eine Entscheidung treffen können. Dahinter steckt das Konzept, dass **bessere Informationen**, unter anderem zu den Umweltauswirkungen, automatisch zu besseren Entscheidungen führt. (Stoeglehner et al. 2009, S. 117)

Neben den oben angeführten Zielen verfolgt die SUP-Richtlinie implizit noch weitere Ziele. So bringt sie durch die verpflichtende Erstellung eines Umweltberichts mehr Transparenz in die Planung. Darüber hinaus bewirkt die EU-weite Einführung dieser Richtlinie eine zumindest kleine Angleichung der Planungs- bzw. Umweltstandards.

In der Richtlinie hat sich die EU selbst verpflichtet alle sieben Jahre einen Evaluierungsbericht zu erstellen. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 34) Ein Evaluierungsbericht ist im Jahr 2009 erschienen, ein weiterer im Jahr 2017. Beide Berichte sind sehr knapp gehalten und behandeln die Entwicklung der SUP nur sehr oberflächlich.

5.1. Inhalt einer Strategischen Umweltprüfung

Der Ablauf einer Strategischen Umweltprüfung kann in der Praxis sehr variieren. In den Fallbeispielen ist ein Ausschnitt dieser Bandbreite sichtbar. Es gibt Planungsschritte, die eindeutig der SUP geschuldet sind, wie zum Beispiel das Erstellen eines Umweltberichtes. Zum anderen gibt es aber auch die Planungsschritte, die bereits vor Einführung der SUP im normalen Planungsablauf etabliert waren und damit auch bei Planungen angewandt werden, die nicht unter die SUP fallen. Darunter fällt zum Beispiel die Bestandsanalyse. Es gibt aber auch Schritte, die nicht so eindeutig zuordenbar sind. So ist der Variantenvergleich auch in Planungen vorhanden, die nicht unter die SUP fallen. Oft ist er dort jedoch ein Prozess, der nur innerhalb eines kleinen Personenkreises ausgehandelt wird und nicht ein transparenter und öffentlicher Verfahrensschritt wie in der SUP. (Stöglehner und Wegerer 2004, S. 56)

Eine Planung also gänzlich in Schritte einzuteilen, die der SUP geschuldet sind oder nicht, ist deswegen in vielen Fällen nur sehr schwer zu bewerkstelligen. Es können jedoch Hinweise dahingehend gesammelt werden. Für die SUP-Richtlinienkonformität ist überdies nur wichtig, dass alle SUP-Schritte in welcher Form auch immer durchgeführt werden. Richtlinienkonformität ist zwar nicht gleichzusetzen mit qualitativer Planung, trägt jedoch im Fall der SUP sehr dazu bei.

Den Planungsablauf einer SUP zu erläutern ist dennoch wichtig. Zum einen um eine Idee von den Anforderungen und dem Prozedere der SUP zu bekommen und zum anderen um in den Fallstudien einordnen zu können, in welchem Ausmaß der entsprechende Plan oder das Programm im Sinne der SUP geprüft wurde bzw. welchen Einfluss die SUP auf die entsprechende Planungskultur ausgeübt hat.

5.1.1. Screening

Das Screening steht am Anfang des SUP-Prozesses. Hier wird evaluiert, ob eine Strategische Umweltprüfung für ein Programm oder einen Plan durchzuführen ist. Abbildung 5 zeigt ein Prüfschema, das dabei hilft herauszufinden, ob ein Vorhaben SUP-Pflichtig ist. Es kommt in diesem Zusammenhang auch immer wieder der Begriff **Umwelterheblichkeitsprüfung** (UEP) vor. UEP und Screening bezeichnen im Großen und Ganzen dasselbe. Der Begriff Screening kommt meist im Zusammenhang mit einer vollständigen SUP vor. In dem Fall, dass das Screening jedoch ergibt, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind und die weitere SUP nicht durchzuführen ist, wird in der Regel von einer durchgeführten Umwelterheblichkeitsprüfung gesprochen.

Fundamental für die Anwendung der SUP ist die Definition von Plänen und Programmen, die in den Wirkungsbereich der Richtlinie fallen. Dazu zählen laut **Artikel 2** der SUP-Richtlinie Pläne und Programme, die von einer nationalen, regionalen oder lokalen Behörde ausgearbeitet oder angenommen werden und die aufgrund von Rechtsvorschriften erstellt werden müssen. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 32) Nur wenn beide dieser Anforderungen erfüllt werden, kann eine SUP-Pflicht bestehen. Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) fällt beispielsweise nicht unter die SUP Pflicht, da es nicht durch eine nationale Behörde erstellt wird und es auch nicht aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift erstellt werden muss. (Schwartz 2017, S. 26)

Wenn geklärt ist, ob es sich um einen Plan oder ein Programm im Sinne der SUP Richtlinie handelt, kann evaluiert werden, ob dieser im konkreten Fall einer Strategischen Umweltprüfung zu unterziehen ist. Dies ist in **Artikel 3** der SUP Richtlinie vermerkt.

Es gibt Pläne und Programme, bei denen eine SUP durchzuführen ist, wenn sie in einem gewissen Sektor angesiedelt sind und gleichzeitig den Rahmen für eine UVP bilden sollen. Zu den Sektoren zählen beispielsweise Pläne und Programme im Bereich der Landwirtschaft, der Fischerei oder der Raumordnung. Auch wenn Pläne oder Programme voraussichtlich Auswirkungen auf ein nach der FFH Richtlinie geschütztes Gebiet haben, muss eine SUP durchgeführt werden. Eine **Ausnahme** besteht, wenn geringfügige Änderungen an Plänen oder Programmen durchgeführt werden oder diese die Nutzung für kleine Gebiete auf lokaler Ebene festlegen. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 32) Auch für Pläne und Programme, die der Landesverteidigung oder dem Katastrophenschutz dienen, muss keine SUP durchgeführt werden. Genauso unterliegen auch Finanz- und Haushaltspläne keiner SUP Pflicht. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 32)

Die SUP Pflicht, die bis jetzt beschrieben worden ist, ist jene, die direkt aus den Artikeln 2 und 3 der SUP-Richtlinie hervorgeht. In der Literatur wird eine SUP, die aus diesen Kriterien heraus durchgeführt wird, als SUP bezeichnet, die in den obligatorischen Anwendungsbereich fällt. Darüber hinaus gibt es aber auch den nicht-obligatorischen Anwendungsbereich. Dieser findet dann Anwendung, wenn Planungen dennoch voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. (Arbter und Bechtold 2013, S. 2–6)

Es dreht sich also alles um die Frage ob die Umweltauswirkungen einer strategischen Planung erheblich oder geringfügig sind. Bei der Bestimmung der **Erheblichkeit** von Umweltauswirkungen müssen auch immer die konkreten Umweltbedingungen wie etwa Vorbelastungen oder die Sensibilität von bestimmten Räumen miteinbezogen werden. (Sommer 2003, S. 22) Auch für Planungen mit voraussichtlich erheblichen positiven Umweltauswirkungen muss eine SUP durchgeführt werden. (Arbter und Bechtold 2013, S. 2–7) Wird beim Screening festgestellt, dass

Abbildung 5: Prüfschema zur Feststellung einer SUP-Pflicht,
Quelle: Arbter und Bechtold, 2013



Die SUP-Richtlinie lässt für das Screening zwei Möglichkeiten zu. Einerseits die **Einzelfallprüfung** und andererseits die **Typisierung**. Die Einzelfallprüfung stellt einen höheren Aufwand dar. Dabei muss jedes Mal von neuem geprüft werden ob von einem Plan oder einem Programm eine erhebliche Umweltauswirkung ausgeht oder nicht. Bei der Typisierung würde vorab festgelegt werden ob für Pläne und Programme entweder eine erhebliche Umweltauswirkung zu erwarten ist (Inklusiv-Liste) oder ob eine solche ausgeschlossen werden kann (Exklusiv-Liste). Eine solche Typisierung hätte zwar mehr Planungssicherheit und weniger Aufwand zur Folge, jedoch wäre damit zu wenig Flexibilität für kommende Entwicklungen gegeben. Zusätzlich wäre eine Exklusiv-Liste, also einer Aufführung von Plänen und Programmen, auf die generell keine SUP anzuwenden wäre, sehr kritisch zu sehen. Die Einzelfallprüfung ist daher vorzuziehen. (Sommer 2003, S. 27) Diese wird auch in den Implementationen der SUP-Richtlinie in den österreichischen Raumordnungsgesetzen angewandt.

Das **Tiering** oder die **Abschichtung** beschreibt das Auslassen jener Prüfinhalte, die bereits bei einer SUP eines übergeordneten Plans untersucht wurden. Doppelprüfungen sollen damit vermieden werden. (Sommer 2003, S. 44)

Für das Screening gibt es unzählige Leitfäden, zumal es auch je nach Anwendungsbereich auf unterschiedlichen Bundes- oder Landesgesetzen beruht. Zentral ist dabei die Frage nach erheblichen Umweltauswirkungen.

Auch wenn keine SUP Pflicht besteht, kann die Durchführung einer SUP trotzdem von Vorteil sein. Wenn zum Beispiel eine erhebliche Umweltauswirkung zu erwarten ist, die Planung von hohem öffentlichem Interesse ist oder die Planung sehr konfliktbehaftet ist, ist eine freiwillige SUP zu empfehlen. (Arbter und Bechtold 2013, S. 2–7)

5.1.2. Scoping

Beim Scoping wird der Untersuchungsrahmen der SUP festgelegt, also welche Aspekte bzw. **Schutzgüter** wie stark untersucht werden sollen und welcher Raum untersucht werden soll. (Stöglehner und Wegerer 2004, S. 53) Damit ist das Scoping der logische weitere Schritt nach dem Screening.

Hier werden die **Planungsziele** gesetzt. Es bietet sich hier auch noch einmal die Möglichkeit innezuhalten und zu fragen was erreicht werden soll und wie man das erreichen kann.

Wichtig ist das Scoping vor allem, um den Aufwand der Untersuchungen einschätzen zu können und die vorhandenen Ressourcen entsprechend bündeln zu können. Es werden also nicht bei jeder SUP alle Schutzgüter untersucht, sondern lediglich jene, bei denen mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist.

Somit dient das Scoping der Abschätzung von Zeit und Ressourcen, die die Strategische Umweltprüfung in Anspruch nehmen wird. Verankert ist das Scoping in **Artikel 5** der SUP-Richtlinie. Es ist auch vorgesehen, dass dieser Schritt mit den betroffenen Behörden und der Umweltstelle abgestimmt wird. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 33)

5.1.3. Bestandserhebung und Variantenprüfung

Ähnlich wie bei anderen Planungen ist die **Bestandsanalyse** zentral für die weitere Planung. Dabei wird mittels qualitativer und quantitativer Methoden versucht ein relativ genaues Bild von

dem entsprechenden Gebiet zu bekommen. Dieses Bild ist äußerst relevant für die anschließende Variantenprüfung insbesondere für die Nullvariante.

Bei der **Nullvariante** gibt es EU-weit zwei verschiedene Ansätze. Einige Mitgliedsstaaten bezeichnen mit der Nullvariante eine der aus Sicht des Planenden vernünftige Planungsvariante. Andere, darunter auch Österreich, verstehen darunter die Entwicklung in dem Fall, dass der Status quo beibehalten wird. (Europäische Kommission 2017, S. 6) Mit dieser Null-Variante können dann andere Varianten verglichen werden. Die Nullvariante ist jedoch von der Bestandserhebung zu unterscheiden. Die Bestandserhebung untersucht den derzeit vorhandenen Zustand eines Gebiets. Die Nullvariante, oder auch Trendvariante analysiert jedoch wie sich der entsprechende Raum ohne den Plan/ das Programm entwickeln wird. Durch diesen Vergleich sollen Verschlechterungen oder aber auch Verbesserungen hinsichtlich der einzelnen untersuchten Schutzgüter deutlich gemacht werden. Ein Beispiel für diesen Unterschied bietet die Variantenprüfung im Zuge des **STEK 4.0** in Kapitel 7.4. Hier wurden sowohl der Ist-Zustand als auch Nullvariante und Planvariante auf die Schutzgüter hin untersucht.

Die **Variantenprüfung** ist ein Kernelement der SUP (Pomaroli 15.04.2021, S. 1) Im Prinzip wird diese Variantenprüfung auch bei jeder anderen Planung durchgeführt, im Unterschied zur SUP werden sie normalerweise jedoch nur in einer kleineren Gruppe von involvierten Personen besprochen. Die SUP bringt durch die formalisierte Variantenprüfung mehr Transparenz in diesen Prozess und macht sie für Außenstehende nachvollziehbarer.

Sowohl die Notwendigkeit einer Bestandsanalyse als auch die Variantenuntersuchung und die Nullvariante ist im **Anhang I** der SUP-Richtlinie zu finden. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 36)

5.1.4. Umweltbericht

Der Umweltbericht ist ein Dokument, dass die Prüfung nachvollziehbar machen soll. Es empfiehlt sich diesen nicht erst im Nachhinein zu schreiben, sondern diesen im Zuge der SUP zu erstellen. Die SUP- Richtlinie fordert in **Artikel 5** die Erstellung eines solchen Umweltberichts und in **Anhang I** die Mindestanforderungen an diesen:

- Kurzdarstellung des Plans oder des Programms
- Bestandsanalyse und Nullvariante
- Umweltmerkmale der untersuchten Gebiete
- sämtliche derzeitige für den Plan oder das Programm relevante Umweltprobleme
- Darstellung welche Umweltziele bei dem Plan oder dem Programm zu berücksichtigen sind und wie diese berücksichtigt werden
- die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter bzw. Umweltaspekte
- Ausgleichsmaßnahmen
- Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen und eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung vorgenommen wurde
- Beschreibung des Monitorings
- nichttechnische Zusammenfassung (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 36)

Im Gegensatz zu anderen Passagen ist die Richtlinie hier sehr genau. Man sollte also meinen, dass sich Umweltberichte somit sehr ähnlich sind. Die EU-Kommission empfiehlt auch den Umweltbericht nach den oben aufgezählten Punkten in Anhang I der SUP-Richtlinie zu gliedern.

(Europäisches Parlament und Rat, S. 27) Die Fallstudien in Kapitel 7 zeigen jedoch, dass sich die Umweltberichte alles andere als ähnlich sind. Sie unterscheiden sich aber nicht nur in der Gliederung, sondern auch in Umfang, Detailliertheit, Nachvollziehbarkeit und Lesbarkeit. Wie die gesamte SUP ist der Umfang und die Ausführlichkeit des Umweltberichts sehr vom jeweiligen Bearbeiter abhängig.

5.1.5. Entscheidungsfindung

Die Entscheidungsfindung ist streng genommen **kein Teil des Umweltberichts**. Zu dem Zeitpunkt der Entscheidungsfindung ist dieser und damit die eigentliche SUP nämlich bereits abgeschlossen. Trotzdem ist dieser Prozess von großer Relevanz. Das Ergebnis der Strategischen Umweltprüfung ist nämlich **nicht bindend**. Die entscheidende Instanz kann also trotz einer erheblichen erwarteten negativen Auswirkung die Zustimmung zur Umsetzung geben. Denn die SUP dient in erster Linie der Information über Umweltauswirkungen. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen, welche die Entscheidung ebenfalls beeinflussen, werden im Umweltbericht nicht oder nur am Rande behandelt. Trotzdem ist eine Entscheidung gegen die Empfehlung der SUP zu begründen. Diese erforderliche Berücksichtigung der Strategischen Umweltprüfung ist in **Artikel 8** der Richtlinie verankert. Darüber hinaus ist vor der Entscheidungsfindung noch eine öffentliche Auflage vorgesehen. Im Zuge dieser können von der Öffentlichkeit Stellungnahmen abgegeben werden.

In den meisten Fällen führen solche Stellungnahmen jedoch nur zu minimalen Planänderung. Einzige Ausnahme bildet eine Einwendung der zuständigen Aufsichtsbehörde. Im Falle der örtlichen Raumplanung ist das die entsprechende Dienststelle des Landes. Sie kann auch ein völliges Neuaufsetzen der Planung veranlassen. (Pomaroli 15.04.2021, S. 5)

In der Praxis ist die Entscheidung für eine Planungsvariante bereits im Zuge des Planungsprozesses gefallen. Was durch die SUP Richtlinie jedoch sichergestellt worden ist, ist die Beschäftigung mit den Umweltauswirkungen und dass die Entscheidung zu erläutern ist. (Stöglehner und Wegerer 2004, S. 57)

5.1.6. Ausgleichsmaßnahmen und Monitoring

Die Verpflichtung zur Beschreibung von **Ausgleichsmaßnahmen** findet an zwei Stellen in der SUP-Richtlinie Erwähnung. Zum einen in **Artikel 7**, in dem beschrieben wird, dass andere Mitgliedsstaaten der EU, die von erheblichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens betroffen sein könnten, über Ausgleichsmaßnahmen informiert werden müssen. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 33) Zum anderen in **Anhang I**, in dem allgemein die Ausführung von Maßnahmen im Umweltbericht gefordert wird, die erhebliche Umweltauswirkungen soweit wie möglich ausgleichen sollen. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 36)

Die Beschreibung der Maßnahmen fand in den Fallstudien in **zwei unterschiedlichen Ausprägungen** statt. In den meisten Fällen wurden die Ausgleichsmaßnahmen für jene Variante beschrieben, die von den Planenden präferiert wurde. Damit wird der Schritt der Entscheidungsfindung gewissermaßen vorweggenommen. In der Fallstudie zum Regionalen Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen, die in Kapitel 7.1 beschrieben ist, wurden hingegen Maßnahmen für alle Varianten beschrieben. Ein großes Problem in diesem Kontext, ist, dass diese Maßnahmen abseits der unmittelbaren Widmungsfläche **nicht verbindlich verankert** werden können. (Leitner 30.04.2021, S. 5) Sie müssen zwar im

Umweltbericht beschrieben werden. Es gibt aber in einem möglichen anschließenden Projektverfahren keine Verpflichtung diese Maßnahmen durchzuführen.

Das **Monitoring** oder auch Überwachung genannt, wird in **Artikel 10** der SUP-Richtlinie beschrieben. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 34) Es dient dazu die getroffene Entscheidung und deren tatsächliche Umweltauswirkungen zu überwachen und damit zu überprüfen ob die Vorgaben, die aus dem SUP Prozess entstanden sind, auch eingehalten werden. Das Monitoring ist also ein Punkt der ähnlich wie die **Maßnahmen** eine **erzwungene Selbstverpflichtung** enthält. Ob die Durchführung von Maßnahmen und Monitoring überprüft wird, ist jedoch fraglich, denn eine Information der Öffentlichkeit bezüglich dieser Verpflichtungen ist nicht vorgesehen.

Das Monitoring in den Mitgliedstaaten hängt stark von den jeweiligen Plänen und Programmen ab. Es gibt auch Pläne und Programme, für die es regelmäßig Überwachungsberichte gibt. Oft wird die Überwachung aber auch schon **durch andere Richtlinien** durchgeführt: Wasserrahmen-RL, Habitat-RL. (Europäische Kommission 2017, S. 8) Damit und auch durch nationale Gesetze ist auch die Möglichkeit von vornherein eine gewisse Beschränkung und Beobachtung von möglicherweise schwerwiegenden Umweltauswirkungen vorgesehen. Gemeinden als Akteure der örtlichen Raumplanung in Niederösterreich führen beispielsweise sehr selten ein explizites Monitoring durch, denn die Raumbewachung ist ohnehin verpflichtend von diesen durchzuführen. (Pomaroli 15.04.2021, S. 7)

5.1.7. Schutzgüter

Die Schutzgüter, oder auch Teilaspekte genannt, welche im Zuge der SUP zu beachten sind, sind im **Anhang I Absatz f** der SUP-Richtlinie zu finden:

- biologische Vielfalt
- Bevölkerung
- Gesundheit des Menschen
- Fauna
- Flora
- Boden
- Wasser
- Luft
- klimatische Faktoren
- Sachwerte
- kulturelles Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze
- Landschaft
- die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren.

Die Schutzgüter beziehen sich somit nicht ausschließlich auf Faktoren, die auf den Naturschutz abzielen. Mit den Schutzgütern Bevölkerung, Gesundheit des Menschen, Sachwerte und kulturelles Erbe greift die SUP-Richtlinie etwas weiter. Die aufgeführten Schutzgüter lassen sich nicht eindeutig in die Kategorien ökologisch, wirtschaftlich und sozial einordnen. Was wirtschaftliche Aspekte anbelangt, so sind diese am ehesten hinter dem Schutzgut Sachwerte zu verorten. Soziale Aspekte sind am ehesten hinter den Schutzgütern Bevölkerung und Gesundheit des Menschen zu vermuten. Der grundsätzliche Fokus der Richtlinie ist somit auf den Naturschutz gerichtet, es werden jedoch auch Aspekte betrachtet, die darüber hinaus gehen.

Die oben aufgeführten Schutzgüter der SUP-Richtlinie wurden genau so in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer Niederösterreich und Steiermark übernommen. Abweichungen in der Implementierung zeigen sich erst in den Leitfäden beider Bundesländer.

Aus den geführten Interviews geht hervor, dass die Gewichtung der Schutzgüter sehr von der konkreten Planung und vom Selbstverständnis der planenden Person abhängt. Allgemein konnten jedoch schon Gewichtungen festgestellt werden. Als hoch gewichtet wurde die biologische Vielfalt genannt. Als eher niedriger gewichtet wurden Sachwerte, Mikroklima, Bodenverbrauch, Bodenfunktionen, Sozialverträglichkeit und Biotopvernetzung genannt. Dabei wurden die Sachwerte am häufigsten als untergewichtet bezeichnet.

5.1.8. Beteiligung

Die SUP-Richtlinie sieht an mehreren Stellen der SUP **Beteiligung** der Öffentlichkeit und der Umweltstellen vor. Die konkreten Stellen, an denen das zu erfolgen hat, sind der Tabelle 2 zu entnehmen. Es handelt sich dabei jedoch um Mindeststandards, die jedenfalls erfüllt werden müssen. In manchen Fällen bietet sich auch eine Ausweitung der Beteiligung über diese Vorgaben hinaus an.

Bei der Öffentlichkeit kann prinzipiell zwischen zwei Untergruppen unterschieden werden. Der **organisierten** und der **breiten** Öffentlichkeit. Zur breiten Öffentlichkeit zählen Bürgerinitiativen, die sich durch lokale Projekte bilden, aber auch Bürger, die gar nicht direkt von einem Vorhaben betroffen sein müssen. Zur organisierten Öffentlichkeit zählen Organisationen wie Verbände, Gewerkschaften, Kammern und ähnliches. (Arbter 2007, S. 47)

Die Definition des **Begriffes Öffentlichkeit** in Bezug auf die SUP-Richtlinie obliegt den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU. (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 32) Mitgliedsstaaten sind also frei darin zu entscheiden was sie unter Öffentlichkeit verstehen. Das kann von der breiten Öffentlichkeit, die alle, auch nicht betroffenen Personen eines Landes miteinschließt, bis zu einer qualifizierten Öffentlichkeit gehen, die aus relevanten Behörden und Interessensvertretern besteht.

Was ebenfalls in die Kategorie der Beteiligungen fällt ist die Konsultation der relevanten Umweltstellen. Wenn also eine Planung Auswirkungen auf ein Wasserschutzgebiet haben könnte, muss jene Abteilung des Landes konsultiert werden, die dafür zuständig ist. Das ist, wie die Tabelle 2 zeigt an mehreren Stellen der Umweltprüfung zu tun.

Was die Beteiligung der Öffentlichkeit betrifft setzt die SUP sehr niedrige Mindeststandards. In vielen Planungen ist die Einhaltung der Mindeststandards auch legitim und nachvollziehbar. Eine aktive Einbindung der Bevölkerung ist nämlich auch immer mit einem erhöhten Ressourceneinsatz verbunden. Auch ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht die primäre Aufgabe der SUP. (Schmid 03.05.2021, S. 4)

Stadium der SUP	Form der Öffentlichkeitsbeteiligung
Prüfung ob SUP erforderlich ist (Screening)	Konsultation der Umweltstellen Zugänglichmachen der Information für die Öffentlichkeit, wenn keine SUP erforderlich ist.
Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping)	Konsultation der Umweltstellen
Umweltbericht und Entwurf des Planes oder des Programmes	Zugänglichmachen der Information für Umweltstellen und Öffentlichkeit Konsultation der Umweltstellen und der betroffenen Öffentlichkeit
Erstellung des Planes oder des Programmes	Berücksichtigung des Umweltberichts und der abgegebenen Stellungnahmen
Annahme des Planes oder des Programmes	Information der Öffentlichkeit und der Umweltstellen

Tabelle 2: Öffentlichkeitsbeteiligung in der SUP

Quelle: (Europäisches Parlament und Rat, S. 39–40)

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ist erstmals bei Vorlage des Planentwurfs und des Umweltberichts vorgeschrieben. Hier muss die betroffene Öffentlichkeit konsultiert werden. Wenn die Behörde oder der Planer entscheidet, nur die Mindestanforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erfüllen, ist dies der Zeitpunkt, an dem die Öffentlichkeit das erste Mal von der Planung erfährt. In der anderen gesetzlichen Grundlage der SUP, dem SUP-Protokoll steht jedoch zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung:

„[...] frühzeitige, rechtzeitige und effektive Möglichkeiten der Beteiligung der Öffentlichkeit bei einer strategischen Umweltprüfung von Plänen und Programmen zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind.“ (SUP-Protokoll)

Die Information der Öffentlichkeit bei Auflage des bereits fertiggestellten Umweltberichts ist laut dem SUP-Protokoll damit zu spät. In Österreich ist diese Vorgehensweise jedoch gängige Praxis.

5.2. Die Strategische Umweltprüfung in Österreich

Neben anderen Voraussetzungen die in Kapitel 5.1.1 näher beschrieben sind, geht die Strategische Umweltprüfungs-Richtlinie auf mehrere Bereiche ein, auf welche sie angewandt werden soll. In Artikel 3, Absatz 2 lit. a der Richtlinie sind explizit folgende genannt:

„Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung“ (Europäisches Parlament und Rat 27.06.2001, S. 32)

Die Ersteller der Richtlinie sind davon ausgegangen, dass ein Plan oder ein Programm aus einem dieser Sektoren potenziell mit größeren Umweltauswirkungen behaftet sein könnte, als Pläne oder Programme aus anderen Bereichen. Bezugnehmend auf die Situation in Österreich sind die Kompetenzen für diese Bereiche zwischen **Bund und Ländern aufgeteilt**. Dabei obliegt beispielsweise die Gesetzgebung für die Bereiche Forstwirtschaft, Industrie und zum Teil Verkehrswesen laut Artikel 10 des Bundesverfassungsgesetzes dem Bund. (B-VG, vom 01.03.2021, S. 6) Artikel 15 des B-VG enthält darüber hinaus folgendes:

„Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“ (B-VG, vom 01.03.2021, S. 12)

Da die Raumordnung im B-VG nicht ausdrücklich als Kompetenz des Bundes aufgeführt ist, ist sie **in Österreich also Sache der Bundesländer**. Dies wurde wesentlich von einem Rechtssatz des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1954 beeinflusst. Durch diesen wurde den Ländern die Kompetenz zur allgemeinen Raumordnung in Gesetzgebung und Vollziehung übertragen. In den 50er und 60er Jahren erließen die Landtage dann die ersten Raumordnungsgesetze. (Gruber et al. 2018, S. 71)

In Österreich gibt es drei, eigentlich vier Ebenen, auf denen Raumordnung betrieben wird:

- Bundesebene: Fachplanungen
- Landesebene: Überörtliche Raumplanung
- (Regionale Ebene: Regionale Entwicklungskonzepte, Kleinregionen etc.)
- Gemeindeebene: Örtliche Raumplanung

Die Fachplanungen des Bundes haben Auswirkungen auf die Raumordnung bzw. auf die entsprechenden Pläne und Programme der Ebenen darunter. Als oberste Ebene, die jedoch eine umfassende Raumordnung im eigentlichen Sinn betreibt, muss die **Landesebene** bezeichnet werden. Auf dieser Ebene werden ebenfalls Fachplanungen und darüber hinaus eine umfassende überörtliche Raumplanung betrieben (Gruber et al. 2018, S. 65) Durch die SUP Richtlinie mussten also neun verschiedene Landesgesetze angepasst werden. Kärnten und Tirol haben ein separates SUP Gesetz. Bei den anderen Bundesländern ist die SUP-Richtlinie im jeweiligen Raumordnungsgesetz integriert. (Schwartz 2017, S. 10–11)

Eine weitere wichtige Ebene für die Raumordnung ist die **regionale** Ebene. Von den aufgezählten Ebenen der Raumordnung ist sie die Ebene ohne klare rechtliche Definition auf Bundesebene. Aus diesem Grund variiert ihre Bedeutung und ihre Implementation sehr zwischen den einzelnen Bundesländern. Bei der regionalen Ebene kann zwischen zwei Formen unterschieden werden. Einerseits die Regionalplanung, die durch das Land in einer Top-Down-Form betrieben wird. Hier wird die Landesplanung auf mehrere Regionen aufgeteilt, um diese noch detaillierter und strukturierter bearbeiten zu können und auch um auf Besonderheiten der Regionen besser eingehen zu können. Diese Regionalplanung ist sowohl in der Steiermark als auch in Niederösterreich vorhanden. Andererseits gibt es die Form von Regionalplanung, die von Gemeinden ausgeht, die sich zusammenschließen und damit abgestimmte Planungsentscheidungen treffen. Dieser Bottom-Up Ansatz ist beispielsweise mit den niederösterreichischen Kleinregionen verwirklicht worden.

Die örtliche und damit auch die konkreteste Form der Planung, geschieht auf **Gemeindeebene**. Hier werden konkrete Widmungen parzellenscharf festgelegt und der Bebauungsplan verabschiedet. Die Gemeinde ist in ihrem eigenen Wirkungsbereich lediglich durch das Land als

Aufsichtsbehörde eingeschränkt. Diese weitgehende Autonomie im eigenen Wirkungsbereich geht auf das Jahr 1962 zurück. In diesem Jahr wurde die örtliche Raumplanung durch eine Verfassungsnovelle den Gemeinden übertragen. (Gruber et al. 2018, S. 71)

Die SUP ist von jener Behörde durchzuführen, die einen Plan oder ein Programm mit voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen erstellt. Die Behörde kann aber auch die Erstellung des Planes oder Programmes an ein privates Unternehmen übertragen. Beispielsweise an ein Planungsbüro. Somit ist dann dieses durchführende Unternehmen zur Strategischen Umweltprüfung verpflichtet.

Was für die Betrachtung der Planungshierarchie in Österreich von Bedeutung ist, ist die Vermeidung von Mehrfachprüfungen, wie durch Artikel 4 der SUP vorgegeben ist. Wurde eine Umweltauswirkung beispielsweise bereits in einem Landesentwicklungsprogramm eingehend geprüft, so soll bei einem örtlichen Entwicklungsprogramm darauf geachtet werden, dass entsprechende Untersuchungen einer Umweltauswirkungen nicht erneut durchgeführt werden.

Zur **Information** über die Strategischen Umweltprüfungen gibt es eine gut gestaltete Webseite: www.strategischeumweltpruefung.at. Diese wird vom Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und vom Umweltbundesamt betrieben. Sie bietet neben vielen Arbeitsmaterialien wie Leitfäden, Handbücher und Links auch Beispiele von SUPs aus den unterschiedlichsten Bereichen. Sie bot eine sehr gute Informationsquelle für die vorliegende Arbeit.

Im Gegensatz zur UVP, gibt es bei der SUP jedoch keine allumfassende Datenbank, die alle Strategischen Umweltprüfungen enthält. Wie viel zu durchgeführten oder laufenden SUPs zu finden ist, hängt deswegen maßgeblich von den jeweiligen Bundesländern ab.

5.3. Die Situation in Niederösterreich

Die Grundlage für die SUP in Niederösterreich bildet das niederösterreichische **Raumordnungsgesetz** aus dem Jahr 2014. Erstmals implementiert wurde die SUP jedoch im vorangegangenen Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz 1976. Dieses wurde mit der 14. Novelle im Jahr 2005 entsprechend ergänzt.

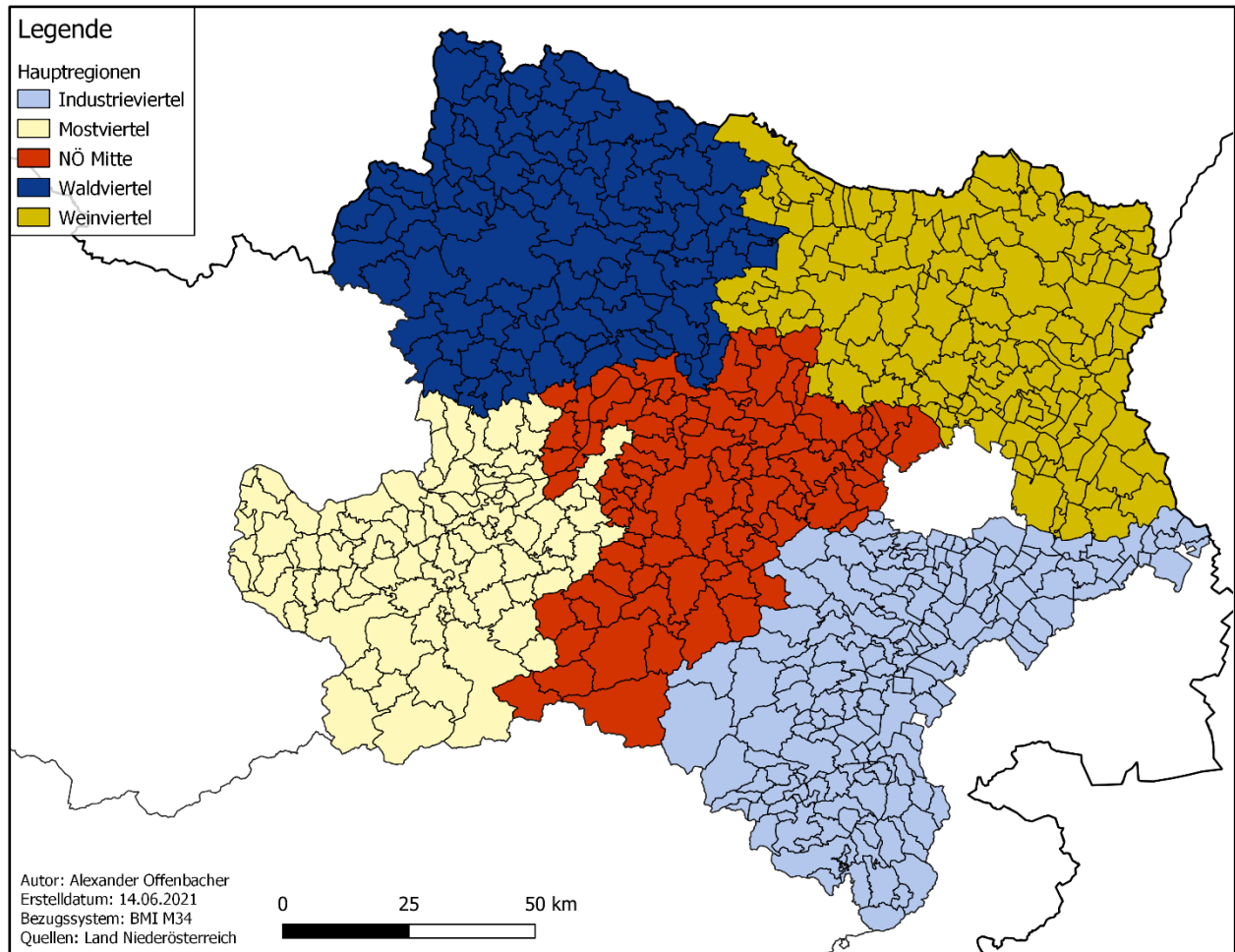
Informationen zu aktuellen Strategischen Umweltprüfung stellt das Land Niederösterreich auf seiner Webseite zur Verfügung. Dabei handelt es sich um SUPs bezogen auf die örtliche und überörtliche Raumplanung. Auch werden Informationen zu aktuellen Umwelterheblichkeitsprüfungen der Gemeinden öffentlich zugänglich gemacht. Es gibt jedoch kein Archiv, in dem durchgeführte SUPs und UEPs einsehbar sind.

5.3.1. Überörtliche Ebene

Bezogen auf das ganze Land Niederösterreich gibt es das **Landesentwicklungskonzept**. Dabei handelt es sich um ein informelles und somit unverbindliches Konzept auf Landesebene. Gleichzeitig gibt es sektorale Raumordnungsprogramme mit formalem Charakter in den Bereichen Schulwesen, Abbau von mineralischen Rohstoffen, Freiland und Windkraftnutzung.

Im regionalen Kontext gibt es zwei Ebenen. Zum einen eine unverbindliche Ebene und zum anderen eine verbindliche Ebene. Die unverbindliche Ebene bilden die niederösterreichischen

Hauptregionsstrategien für die fünf niederösterreichischen Hauptregionen. Diese zählen wie das Landesentwicklungskonzept zu den informellen Instrumenten. Durch den unverbindlichen Charakter sind somit alle flächendeckenden Pläne, die die allgemeine Raumordnung betreffen von der SUP ausgenommen. Die Hauptregionen sind in Abbildung 6 ersichtlich.



*Abbildung 6: Hauptregionen des Landes Niederösterreich,
Quelle: Eigene Darstellung*

Das formale Instrument auf der verbindlichen regionalen Ebene sind die **Regionalen Raumordnungsprogramme**, die für sieben Regionen existieren. (Amt der NÖ Landesregierung) Für eines davon, das Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen gab es eine sehr aktuelle SUP, die im Zuge der Fallstudien in Kapitel 7.1 genauer beleuchtet wurde. Wie die Abbildung 7 zeigt, sind regionale Raumordnungsprogramme in Niederösterreich keinesfalls flächendeckend vorhanden. Ist jedoch ein regionales Raumordnungsprogramm in einer Region in Kraft, hat dieses verbindlichen Charakter und unterliegt somit auch der SUP-pflicht.

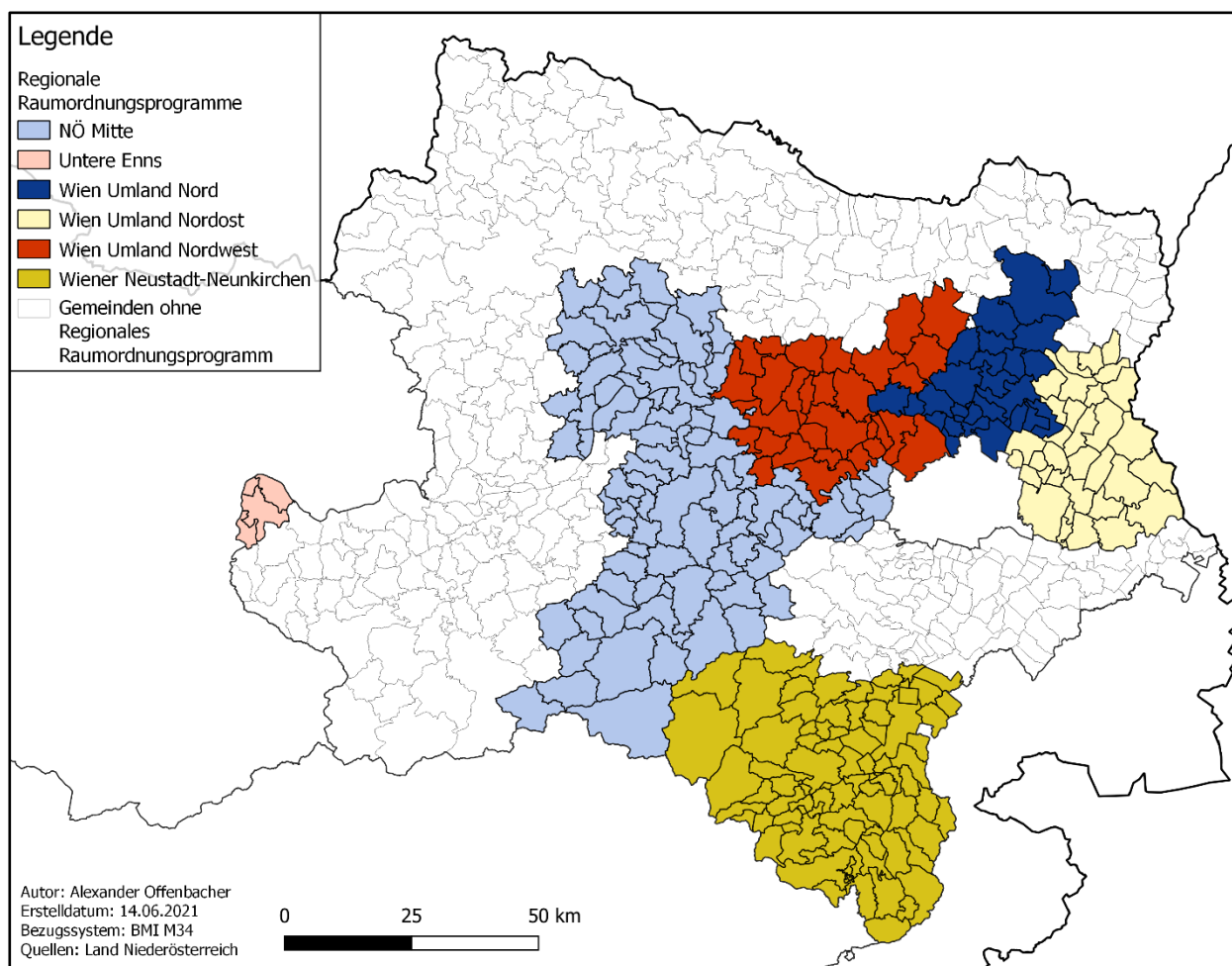


Abbildung 7: Regionale Raumordnungsprogramme Niederösterreich,
Quelle: Eigene Darstellung

Anders als die bisher vorgestellten Programme, die eher Top-Down aufgesetzt wurden, sind die niederösterreichischen **Kleinregionen** vom Bottom-Up Ansatz geprägt. Dabei schließen sich mehrere Gemeinden zusammen und erstellen gemeinsam regionale Entwicklungskonzepte, Rahmenkonzepte und einen Kleinregionalen Strategieplan. (Amt der NÖ Landesregierung)

Wie die regionalen Entwicklungsprogramme sind auch die Kleinregionen nicht flächendeckend. Sie sind jedoch schon sehr viel weiter verbreitet. So sind 88% der niederösterreichischen Gemeinden an einer der 63 Kleinregionen beteiligt. (Amt der NÖ Landesregierung)

Das kleinregionale Rahmenkonzept ist das Dokument, in dem die Richtung bezogen auf Raumordnung und Regionalentwicklung festgelegt wird. Da dieses jedoch keine Verbindlichkeit aufweist, ist hier keine SUP vorgesehen. Die Durchführung einer SUP um in weiterer Folge auf Gemeindeebene abschichten zu können wäre in vielen Fällen jedoch von Vorteil. (Pomaroli 15.04.2021, S. 4) Die Zukunft der Kleinregionen ist jedoch ungewiss. Im Moment sieht es danach aus, dass diese ein Auslaufmodell sind. (Pomaroli 15.04.2021, S. 4)

5.3.2. Örtliche Ebene

Die örtliche Raumordnung stützt sich in Niederösterreich sowie in den anderen Bundesländern auf die drei **Instrumente**: Örtliches Raumordnungsprogramm, das ein Örtliches Entwicklungskonzept (ÖEK) enthält, Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan. Der Flächenwidmungsplan ist dabei verpflichtend von den Gemeinden zu erstellen. (Amt der NÖ Landesregierung)

Das **Örtliche Entwicklungskonzept** war bis 2014 verpflichtend von den Gemeinden zu erstellen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass bei Erstellung eines ÖEKs, dieses auch verordnet wird. In diesem Fall ist potenziell eine SUP durchzuführen. Mit entsprechender Untersuchungstiefe kann damit bei der Flächenwidmungsplanung abgeschichtet werden. (Pomaroli 15.04.2021, S. 4) Seit 2020 gibt es auch das beschleunigte Verfahren nach §25a, das die Gemeinden motivieren ein ÖEK aufzustellen und zu verordnen. (Pomaroli 15.04.2021, S. 4)

Im Jahr 2019 wurden laut der Statistik des Bundes in Niederösterreich etwa 350 UEPs und ca. 100 vollständige SUPs in der örtlichen Raumplanung durchgeführt. (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019) Damit befindet sich Niederösterreich im österreichischen Spitzenfeld, was die **Anzahl der SUPs** anbelangt.

Was die Gewichtung von Schutzgütern betrifft, geben **Leitfäden** und **Screening-Formulare** erste Hinweise. Im Falle des Landes Niederösterreich waren zwei verschiedene Screening-Formulare zugänglich. Das erste datiert aus dem Jahr 2005, also der Anfangszeit der SUP und das zweite stammt aus dem Jahr 2019 und ist aktuell gültig. Auffällig beim Formular aus dem Jahr 2005 ist, dass die Schutzgüter im Screening-Formular noch relativ allgemein gehalten sind: natürliche Merkmale, kulturelles Erbe, Umweltqualität, Bodennutzung und Menschliche Gesundheit. Insgesamt wirkt das gesamte Formular sehr unkonkret. Das Formular aus dem Jahr 2019 listet bereits eine größere Anzahl an Schutzgütern auf. Die Überkategorien dieser sind:

- Naturschutz und Wald
- Standortgefahren
- Menschliche Gesundheit und Sachwerte
- Verkehr
- Kultur und Ästhetik
- Boden
- Klima
- Wasser

Insgesamt werden die von der SUP gelisteten Schutzgüter dadurch gut abgedeckt. Auch Wechselbeziehungen zwischen den Faktoren sind durch die Kategorie Standortgefahren schon ein wenig in der Checkliste eingearbeitet. Zusätzlich wurde auch der Verkehrsaspekt miteinbezogen, welcher in der Richtlinie keine Erwähnung findet und auch keinen ökologischen Aspekt darstellt.

Was die Öffentlichkeitsbeteiligung anbelangt hat die Einführung der SUP in der Niederösterreichischen Raumordnung keine großen Auswirkungen gehabt. (Pomaroli 15.04.2021, S. 11)

5.4. Die Situation in der Steiermark

Eingeführt wurde die Strategische Umweltprüfung im Jahr 2005 mit der 18. Novelle des damaligen **Raumordnungsgesetzes** aus dem Jahr 1974. Die aktuelle Grundlage für die Strategische Umweltprüfung in der Steiermark bildet das Steiermärkische Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 2010.

Zusätzlich gibt es auch noch das Steiermärkische **Landes- und Regionalentwicklungsgesetz** 2018 – StLREG 2018. Dieses wurde geschaffen um die regionale Ebene zu stärken bzw. um die Spielregeln auf der regionalen Ebene festzulegen.

Jene Dienststellen, die für die Raumordnung beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung zuständig sind, sind Abteilung 13 (Umwelt und Raumordnung) und Abteilung 17 (Landes- und Regionalentwicklung). Dabei ist die Abteilung 13 der örtlichen und die Abteilung 17 der überörtlichen Raumordnung zuzuordnen.

Bezogen auf die Möglichkeiten **Informationen** zur Strategischen Umweltprüfung in der Steiermark zu erhalten, gibt es mehrere Aspekte. Informationen zu Planungsgrundlagen, also unter anderem auch Formulare und Leitfäden sind im Internet zu finden und frei zugänglich. Auch die Strategischen Umweltprüfungen auf überörtlicher Ebene wurden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Bezogen auf die örtliche Planungsebene gibt es jedoch kaum Informationen zu durchgeführten oder zu laufenden SUPs oder UEPs. Diese Informationen sind auf den Webseiten der jeweiligen Gemeinden zu finden.

5.4.1. Überörtliche Ebene

Als jener Plan, der auf der obersten Ebene steht, gilt das **Landesentwicklungsprogramm** 2009. Dabei handelt es sich um ein verbindliches Dokument, das auch verordnet wurde. Es ist mit einem Umfang von 20 Seiten ein sehr allgemein gehaltenes Programm. Die Inhalte sind die Definition der sieben Planungsregionen, die grobe Gliederung der steirischen Raumstruktur und die Definition der Grundsätze für die Erstellung von verschiedenen Leitbildern. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2009, S. 5) Es wurde keiner SUP unterzogen, da mit dem Landesentwicklungsprogramm keine offensichtlich erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen würden. Eine SUP wurde erst eine Ebene darunter durchgeführt, nämlich in den sieben regionalen Entwicklungsprogrammen. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2009, S. 18) Es fand also sozusagen eine Abschichtung nach unten hin statt.

Als unverbindliches Instrument auf Landesebene zählt noch das **Landesentwicklungsleitbild** der Steiermark. Es stammt aus dem Jahr 2013 und ist um einiges ausführlicher als das Landesentwicklungsprogramm. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung) Daneben gibt es auch noch verbindliche Sachprogramme zu den Themen Windenergie, Einkaufszentren, Hochwasserschutz und Reinhaltung der Luft. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung)

Die sieben Planungsregionen der Steiermark sind in Abbildung 8 zu sehen. Sie bilden eine flächendeckende **Regionalplanung** (Gruber et al. 2018, S. 99) Die einzelnen Planungsregionen bestehen jeweils aus 1-3 Verwaltungsbezirken, für die jeweils ein Regionales Raumordnungsprogramm (**REPRO**) erstellt wurde. Diese REPROs wurden Anfang der 2000er Jahre etabliert. Sie gingen einher mit der Etablierung einer regionalen Planungsebene, die von der Verwaltung initiiert und politisch mitgetragen wurde. Die letzte Aktualisierung wurde im Jahr 2016 durchgeführt. Diese Überarbeitung fand bewusst nach der Gemeindestrukturreform 2015

statt, um mit den neuen Verantwortungsträgern verhandeln zu können. (Wieser 27.04.2021, S. 1–2) Es handelt sich dabei, ähnlich wie bei den Regionalen Raumordnungsprogrammen in Niederösterreich um verbindliche Dokumente, die einer SUP zu unterziehen sind. Ein Beispiel ist das Regionale Raumordnungsprogramm Liezen, das in Kapitel 7.3 näher beleuchtet wird.

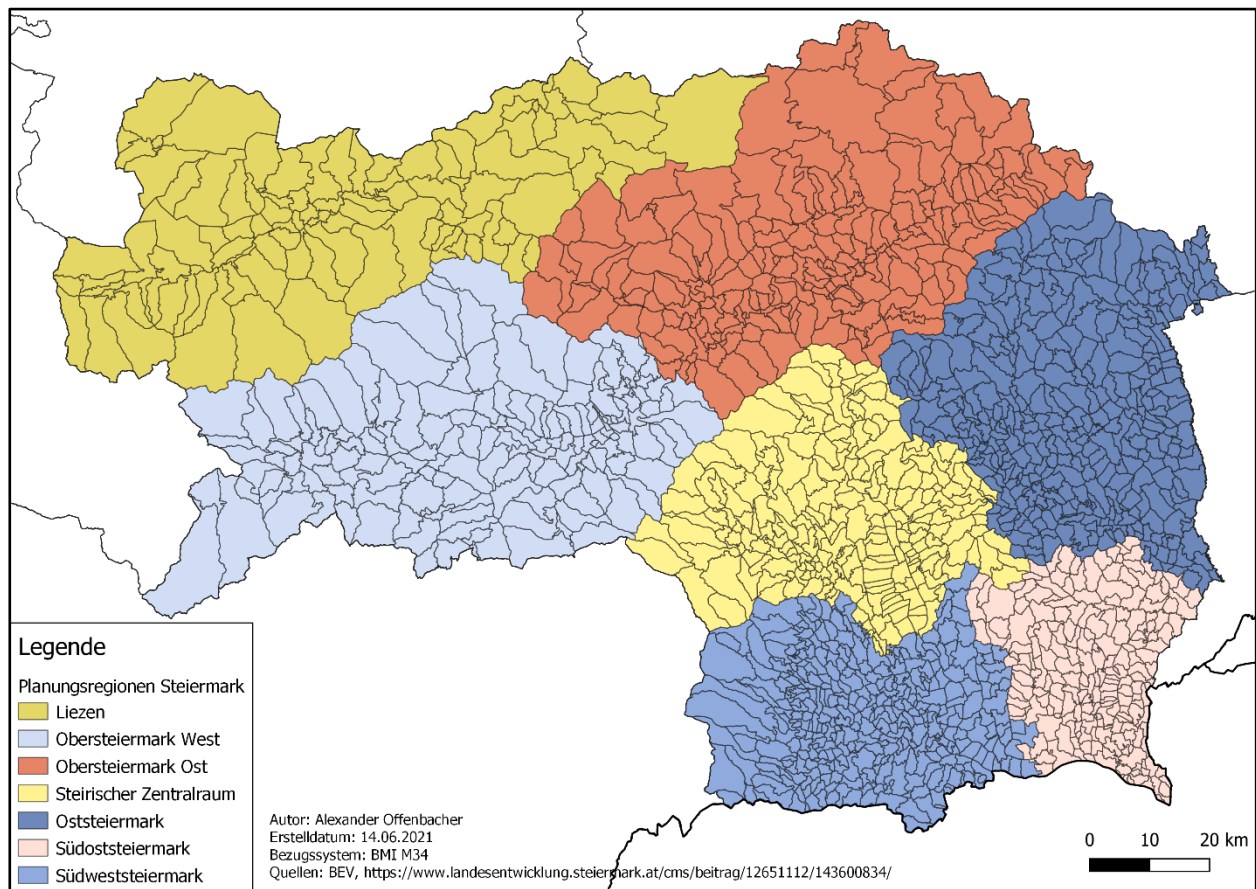


Abbildung 8: Die Planungsregionen der Steiermark,
Quelle: Eigene Darstellung

Ähnlich wie in Niederösterreich, gibt es auch in der Steiermark **Kleinregionen**. Über diese gibt es jedoch kaum Informationen von offizieller Seite. Es ist davon auszugehen, dass diese mit der Gemeindestrukturreform im Jahr 2015 etwas an Berechtigung verloren haben.

5.4.2. Örtliche Ebene

In der Steiermark ist das Erlassen des **ÖEKs**, des **Flächenwidmungsplans** sowie des **Bebauungsplanes** verpflichtend. (StROG, vom 25.02.2010, S. 15–34) Damit fallen alle drei Instrumente in die Definition Pläne und Programme der SUP-Richtlinie und können somit einer SUP unterzogen werden.

In der Regel wird jedoch nur das höchste Instrument in der Planungshierarchie einer SUP unterzogen. In dem Fall also das ÖEK. Die beiden anderen Instrumente müssen durch das Prinzip der Abschtichung meist nicht noch einmal extra geprüft werden.

Was die Planung auf Gemeindeebene betrifft, gibt es mehrere **Leitfäden** und Vorlagen. So sind auf der Webseite des Landes Vorlagen für die Gemeinden für das Screening und den Umweltbericht vorhanden. Zusätzlich gibt es einen Leitfaden mit Checkliste für die Umwelterheblichkeitsprüfung bzw. das Screening. Es gibt auch eine Checkliste, welche auf die

Berücksichtigung der Alpenkonvention im Zuge der SUP abzielt. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2012, S. 12) Diese Leitfäden wurden zwar nicht verordnet und sind somit per se nicht verbindlich, durch die Aufsichtsfunktion des Landes und die Möglichkeit der Einwendung, werden diese aber ähnlich einer Verordnung befolgt. (Pistotnig 05.05.2021, S. 3)

Die Schutzgüter, welche laut Leitfaden in der örtlichen Raumplanung zu berücksichtigen sind, sind in Tabelle 3 aufgeführt. Sie decken sich im Großen und ganzen auch mit den in der Richtlinie beschriebenen Schutzgütern.

Themenccluster	Schutzgüter
Mensch / Gesundheit	Lärm und Erschütterungen
	Luftbelastung/ Klima
Mensch / Nutzungen	Sachgüter
	Land- und Forstwirtschaft
Landschaft / Erholung	Landschafts- und Ortsbild
	Kulturelles Erbe
	Erholungs- und Freizeitqualitäten
Naturraum / Ökologie	Pflanzen
	Tiere
	Wald
Ressourcen	Boden und Altlasten
	Grund- und Oberflächenwässer
	Naturgewalten und geologische Risiken

Tabelle 3: Schutzgüter Ortsplanung Steiermark,

Quelle: Eigene Darstellung nach (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2011, S. 16)

Die Bewertung der Schutzgüter erfolgt über eine dreistufige Skala, welche die Umweltauswirkungen wie folgt beurteilt: Verschlechterung, Verschlechterung und starke Verschlechterung. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2011)

Eine Pflicht zur Umweltprüfung ergibt sich erst, wenn bei zwei Themencclustern Verschlechterungen oder einem eine starke Verschlechterung vorliegt. Bei Verschlechterung eines Themencclusters gilt es abzuwägen. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2011)

Im Jahr 2019 wurden in der Steiermark lediglich sechs UEPs und keine einzige vollständige SUP durchgeführt. (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019) Es ist zu vermuten, dass sich der Großteil der Gemeinden dafür entscheidet, eine SUP zu vermeiden, da das Screening relativ viel Spielraum lässt. Hinzu kommt, dass die regionale Raumplanung durch

Ausweisung von Industrie und Abbaugebieten viele Themen, die auf örtlicher Ebene zu SUPs führen könnten, abfängt.

Was die **Veränderung** der örtlichen Raumordnung in der Steiermark durch die SUP anbelangt, hat diese vor allem bei der Einführung Neuerungen gebracht. So wurde die verbindliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der SUP erst in das steirische Raumordnungsgesetz eingeführt. (Pistotnig 05.05.2021, S. 5) Auch das Interesse der Bürger an der SUP war in den Jahren direkt nach der Einführung am größten. In dieser Zeit wurde sie auch durch Aufsichtsbeschwerden geprägt. Die Öffentlichkeit nahm also direkt Einfluss auf die Institution SUP in der Steiermark. Mittlerweile ist das Interesse an der SUP jedoch wieder deutlich abgeflacht. (Pistotnig 05.05.2021, S. 5)

6. Andere Prüfverfahren

Neben der Strategischen Umweltprüfung gibt es auch noch andere mehr oder weniger relevante Prüfungen in der Planung. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist wahrscheinlich jene, die der SUP entwicklungsgeschichtlich am nächsten steht. Was die Art der Prüfung anbelangt, sind die Raumverträglichkeitsprüfung und die Naturverträglichkeitsprüfung jedoch etwas besser mit der Strategischen Umweltprüfung vergleichbar. Abbildung 9 zeigt eine Darstellung, in welchen Bereichen die einzelnen Prüfungen angewendet werden.

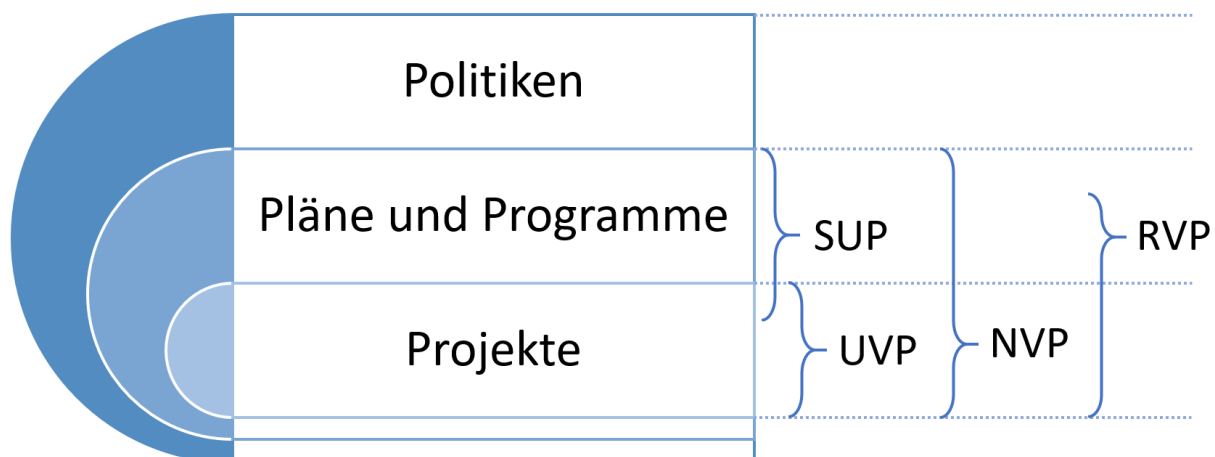


Abbildung 9: Anwendungsebenen der Prüfungen in Österreich,
Quelle: Eigene Darstellung nach (Bundesamt für Umwelt BAFU 2018, S. 8)

Hier ist auch zu sehen, dass es in Österreich zwar Prüfungen auf Projekt und Programmebene gibt. Die Politikebene ist hierzulande jedoch nicht abgedeckt. Ein Beispiel für eine Prüfung oder Abwägung auf dieser Ebene wäre die **Folgenabschätzung**, die im Zuge der Gesetzgebung der Europäischen Union Anwendung findet. (Arbter und Hiebl 2004, S. 5)

6.1. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung basiert auf der **Umweltverträglichkeitsrichtlinie** der EU. Diese wurde am 27. Juni 1985 eingeführt. (Rat der Europäischen Gemeinschaften 27.06.1985) 1993 wurde die Richtlinie dann in Form des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes in Österreichisches Recht umgesetzt. (Republik Österreich 14.10.1993)

Neben mehreren anderen Novellen wurde das Gesetz im Jahr 2004 abgeändert, um die europäische Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie umzusetzen. Seit dieser Novelle haben auch NGOs Parteistellung in UVP-Verfahren. (Klafl et al. 2006, S. 8) Eine weitere größere Änderung der Institution UVP geschah im Jahr 2018. Das Standortentwicklungsgesetz wurde verabschiedet. Es sieht vor, dass ausgewählte Projekte mit hohem öffentlichem Interesse innerhalb eines Jahres einen positiven UVP-Bescheid bekommen sollen. Ausgenommen sind Projekte, die trotz Auflagen nicht als umweltverträglich eingestuft werden können. Das Standortentwicklungsgesetz ist noch nicht angewandt worden und hat zur Folge, dass die EU ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich einleitete (Ökobüro 2020, S. 37)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung baut wie später die SUP auf dem Vorsorgeprinzip auf und dient unter anderem auch dazu die Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedsstaaten zu vereinheitlichen, sodass die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht in Versuchung kommen, Unternehmen von anderen Mitgliedsstaaten mit niedrigeren Umweltstandards anzulocken und sich damit einen Vorteil zu verschaffen. (Rat der Europäischen Gemeinschaften 27.06.1985, 175/40) Der Gedanke dahinter war, dass Umweltauswirkungen nicht erst im Nachhinein sichtbar werden, sondern, dass die Auswirkungen bereits im Vorhinein abgeschätzt werden können. Dies ermöglicht den Behörden eine Idee von den bevorstehenden Umweltauswirkungen zu bekommen. Dahinter steckt das Konzept, dass mehr Information (zu den Umweltauswirkungen) automatisch zu besseren Entscheidungen führt. (Stoeglehner et al. 2009, S. 117)

Die UVP bezieht sich anders als die SUP **auf konkrete Projekte**. Im Gegensatz zur SUP ist das Ergebnis auch rechtlich bindend. Ist das Ergebnis der UVP also negativ, ist ein Projekt gar nicht oder aber nur unter Auflagen durchführbar. Gleichzeitig kann der Projektwerber das Projekt noch in einem frühen Stadium entsprechend anpassen. Fallweise wird somit auch die Akzeptanz des Projekts gesteigert. Wahrscheinlich ist die UVP auch dadurch medial stärker präsent als die SUP.

Bei der UVP handelt es sich um ein **konzentriertes Verfahren**. Das heißt, es werden alle nötigen Genehmigungen für ein Projekt in einem einzigen Genehmigungsverfahren gebündelt. Je nach Bundesland und Projektvorhaben kann das zum Beispiel Verfahren bezüglich Baurecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht etc. betreffen. (Ökobüro 2020, S. 6) Damit können Mehrfachprüfungen und Verzögerungen bei Genehmigungen vermieden werden. (Klafl et al. 2006, S. 13) Das Österreichische UVP-Gesetz kennt neben dem normalen Verfahren auch das **vereinfachte Verfahren**. Es wurde zur Verfahrensbeschleunigung eingeführt und bringt einige Abmilderungen betreffend der Prüfung mit sich. (Ökobüro 2020, S. 16) Ob eine UVP über das normale oder das vereinfachte Verfahren abgewickelt wird, kann im Anhang des UVP-Gesetzes eruiert werden.



Abbildung 10: Verfahrensablauf UVP,
Quelle: Eigene Darstellung nach Klaffl et al. 2006, S11

Ein Kernstück des UVP Verfahrens bildet die **Umweltverträglichkeitserklärung (UVE)**. (Ökobüro 2020, S. 7) Diese enthält bereits eine Beschreibung des Vorhabens, Alternativen zum Vorhaben, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen, Ausgleichsmaßnahmen und Informationen über durchgeführte SUPs. (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2015) Die UVE ist, wie in Abbildung 10 zu sehen ist, am Anfang des Verfahrens vom Projektwerber einzubringen. Danach können Behörden und Standortgemeinden Stellungnahmen dazu abgeben. Diesem Schritt folgt die öffentliche Auflage. Im Falle eines vereinfachten Verfahrens ist dies die einzig vorgesehene öffentliche Auflage. (Klafl et al. 2006, S. 11) In weiterer Folge ist ein Umweltverträglichkeitsgutachten durch einen Amtssachverständigen zu erstellen, das nach Fertigstellung veröffentlicht wird. (Ökobüro 2020, S. 7) Anschließend folgt eine mündliche Verhandlung und die Entscheidung, die veröffentlicht werden muss. Nach der Abnahmeprüfung ist das vereinfachte Verfahren beendet. Im Zuge des normalen Verfahrens gibt es zwischen drei und fünf Jahren nach der Abnahmeprüfung der UVP noch eine Nachkontrolle um zu prüfen ob die Vorgaben eingehalten werden. (Ökobüro 2020, S. 7–8)

Im Unterschied zur SUP gibt es eine deutlich bessere Dokumentation der UVP-Verfahren. Diese können auf der Webseite des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) in der **UVP-Datenbank** eingesehen werden. Dort gibt es auch eine Statistik über laufende und abgeschlossene Verfahren sowie eine interaktive Karte mit der Verortung der UVPs.

Ein Grund für die Einführung der Strategischen Umweltprüfung war unter anderem eine Entlastung des UVP-Verfahrens. Die Frage, ob eine solche Entlastung stattfindet, wurde in den Experteninterviews mit Nein beantwortet. Vielmehr ist es umgekehrt, die UVP und auch andere nachfolgende Verfahren bringen Entlastung für die SUP, vor allem, wenn diese parallel laufen. So kann im Zuge einer SUP bis zu einem gewissen Grad auf später durchzuführende Prüfungen verwiesen werden. (Leitner 30.04.2021, S. 4) Die notwendigen Erhebungen, um eine potentielle Umweltauswirkung eruieren zu können, werden damit auf kommende Projektprüfungen, meist UVPs abgeschoben. Eine Entlastung in der Art, dass Systemfragen durch die SUP auf der Planungsebene geklärt werden und diese nicht erst auf Projektebene geklärt werden, findet kaum statt. (Stöglehner 2018, S. 27)

6.2. Raumverträglichkeitsprüfung

Die Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) hat ihre rechtliche Verankerung im Unterschied zur UVP nicht in einem Bundesgesetz. Sie geht auch nicht auf eine Richtlinie zurück, sondern sie ist in den Landesgesetzen verankert. Die RVP gibt es in Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten, Burgenland und Salzburg. Abhängig vom jeweiligen Bundesland ist sie unterschiedlich ausgeprägt. (Stöglehner 2018, S. 25) Im Folgenden wird die Raumverträglichkeitsprüfung im niederösterreichischen Kontext näher erläutert.

Implizit war die Einhaltung der Planungsrichtlinien und damit die Raumverträglichkeit bereits in der ursprünglichen Fassung des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes 1976 zu prüfen. Der Begriff Raumverträglichkeit hielt jedoch erst mit einer Novelle aus dem Jahr 1996 Einzug in dieses Gesetz. (Pomaroli 2003, S. 1)

Genauso wie bei der SUP sind die Kernelemente der RVP die Auseinandersetzung mit den Zielen der Raumordnung und die Variantenprüfung. (Pomaroli 15.04.2021, S. 1) Der **Verfahrensablauf** ist in sechs Schritte eingeteilt:

- Befassung mit den Zielen der Raumordnung.
- Abschätzung welche Gemeinden in welcher Form von dem Vorhaben betroffen sein können.
- Ermittlung des IST-Zustandes.
- Ermittlung der möglichen Auswirkungen des Vorhabens.
- Abschätzung der Auswirkungen auf die Raumordnungsziele.
- Gewichtung der Ergebnisse Bewertung des Vorhabens. (Pomaroli 2003, S. 2–3)

Die Raumverträglichkeit musste explizit bei Hochhauszonen und bei Einkaufs- sowie Fachmarktzentren geprüft werden. (Pomaroli 15.04.2021, S. 7) Mit der Einführung der SUP ist die RVP in Niederösterreich fast gänzlich verschwunden, weil zeitgleich auch die RVP-Pflicht für die Widmung von Einkaufszentren und Fachmarktzentren gefallen ist. Sie wird heute nur noch im Zuge der Festlegung von Hochhauszonen durchgeführt. (Pomaroli 15.04.2021, S. 7–8) Sie ist dort aber erst im Zuge der Vorprüfung zum Bauvorhaben vorzulegen. (Amt der NÖ Landesregierung 2014, S. 25) Damit ist eine besonders strategische Prüfung sehr unwahrscheinlich. Vielmehr erhält die RVP dadurch einen sehr projektbezogenen Charakter.

6.3. Naturverträglichkeitsprüfung

Die Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) oder auch FFH-Verträglichkeitsprüfung genannt, ist eine Prüfung, die ebenfalls in der Raumordnung Anwendung findet. Ihre rechtliche **Grundlage** bildet Artikel 6, Absatz 3 der FFH-Richtlinie. (Knoll und Aichhorn 2007, S. 13) Dieser besagt, dass Pläne oder Projekte, die ein Natura 2000 Gebiet stark beeinträchtigen könnten, einer NVP zu unterziehen sind. (Europäische Kommission, S. 6) Die Naturverträglichkeitsprüfung gibt es somit im Raumordnungs- aber auch im Projektverfahren. Es ist jedoch nicht so, dass die eine Prüfung die andere obsolet macht, ähnlich wie das im Zuge der Abschichtung im SUP-Verfahren geschieht. Tatsächlich sind beide hintereinander durchzuführen. (Knoll und Aichhorn 2007, S. 13) Darüber hinaus ist das Ergebnis der NVP **verpflichtend**. Die einzige Ausnahme zur Ergebnisverpflichtung der NVP bildet Artikel 6 Absatz, 3 der FFH-Richtlinie. Dieser besagt, dass Pläne oder Projekte, für die es ein überwiegendes öffentliches Interesse gibt, durchzuführen sind, sofern es keine vernünftige Alternativlösung und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen gibt. (Europäische Kommission, S. 6) Die Naturverträglichkeitsprüfung kann in **vier Phasen** eingeteilt werden:

- Screening: Prüfung, ob Plan oder Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.
- Prüfung auf Verträglichkeit: Befassung mit den Auswirkungen des Vorhabens auf das Natura 2000 Gebiet und seinen Erhaltungszielen.
- Prüfung von Alternativlösungen: Suche nach alternativen Lösungen, die keine oder geringere Auswirkungen auf das Gebiet haben.
- Prüfung im Falle verbleibender nachteiliger Auswirkungen: Ermittlung von Ausgleichsmaßnahmen, falls eine Umweltbeeinträchtigung, aber ebenfalls

überwiegendes öffentliches Interesse an dem Vorhaben besteht. (Europäische Kommission, S. 6)

Die beschriebenen Phasen müssen bei einer NVP nicht immer von Phase 1 bis 4 durchlaufen werden. Vielmehr bedingt der negative Ausgang einer Phase die nächste Phase. Wenn in Phase 1 beispielsweise festgestellt wird, dass ein Vorhaben keine Umweltbeeinträchtigungen für ein Natura 2000 Gebiet mit sich bringt, ist keine weitere Prüfung erforderlich. Zeigt Phase 1 jedoch negative Beeinträchtigungen auf, muss mit Phase 2 fortgefahren werden. (Europäische Kommission, S. 6)

Die Naturverträglichkeitsprüfung ist eine spezifischere und fokussiertere Prüfung als die SUP. Sie richtet sich nach den Erhaltungszielen des entsprechenden Natura 2000 Gebiets. Im Gegensatz dazu ist die SUP viel breiter und berücksichtigt auch Aspekte, die nicht unbedingt zu den Umweltaspekten zählen. (Knoll und Aichhorn 2007, S. 13) Sind Pläne oder Projekte nicht nur einer NVP, sondern auch einer SUP oder UVP zu unterziehen, so können die Prüfungen gemäß der FFH-Richtlinie auch im Rahmen dieser anderen Prüfungen durchgeführt werden. Der NVP-Teil sollte in der Dokumentation jedoch klar zu erkennen sein. Also entweder im entsprechenden Bericht gekennzeichnet sein oder in einem eigenen Bericht dokumentiert werden. (Europäische Kommission, S. 9)

6.4. Weitere Instrumente

Neben der SUP und den oben vorgestellten Prüfungen UVP, RVP und NVP, welche die größte Bedeutung für die Raumplanung haben, gibt es noch weitere Prüfungen bzw. Abschätzungen die erwähnenswert sind. Ihre genauere Betrachtung würde den Rahmen der Masterarbeit jedoch sprengen. Zusätzlich muss erwähnt werden, dass es sich dabei mitnichten um eine vollständige Aufzählung aller relevanten Prüfinstrumente handelt.

Strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SPV): Die Strategische Prüfung im Verkehrsbereich ist im gleichnamigen Gesetz verankert und ist das Ergebnis der Ratifizierung der SUP im Verkehrsbereich. Da dieser Bundessache ist, ist auch das Gesetz bundesweit anzuwenden. Es gibt einen Leitfaden des entsprechenden Bundesministeriums dazu, der sehr ausführlich und genau ist, was wiederum zu besser vergleichbaren SPVs führt.

Weltkulturerbe-Verträglichkeitsprüfung: Die Weltkulturerbe-Verträglichkeitsprüfung soll es ermöglichen die Auswirkungen eines Entwicklungsvorhabens auf Welterbegüter effizient bewerten zu können. (ICOMOS 2011)

Alpenkonvention: Die Alpenkonvention wurde bereits im Kapitel 4.3 erwähnt. In der Steiermark wurde für die Einhaltung dieser Alpenkonvention ein Leitfaden entwickelt. Dieser enthält eine Checkliste für Planer und Gemeinden, die im Rahmen einer SUP Anwendung findet. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2012, S. 12)

Folgenabschätzung: Die Folgenabschätzung wird bereits auf der EU-Ebene durchgeführt. Sie bezieht sich jedoch nicht auf die Auswirkungen von Plänen und Programmen, sondern auf die Auswirkungen von Gesetzen. (Arbter und Hiebl 2004, S. 5)

Sozialverträglichkeitsprüfung: Ursprünglich kommt der Begriff von der Technikfolgenabschätzung. (Reichenberger 2008, S. 9) Es geht darum soziale Folgen von

Gesetzen und Plänen abzuschätzen. Sie wird zum Beispiel in der Stadt Salzburg durchgeführt. Eine eindeutige Methodik ist jedoch nicht vorhanden.

7. Fallstudien

Als Fallstudien wurden jeweils zwei Beispiele aus der örtlichen und der überörtlichen Raumordnung gewählt. Da die Regelungen und auch die Planungskulturen der einzelnen Bundesländer Unterschiede aufweisen, wurde dabei auf die Bundesländer Steiermark und Niederösterreich eingeschränkt.

Für Niederösterreich wurde die SUP zum regionalen Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen als Beispiel für die überörtliche Raumordnung und die SUP zum örtlichen Raumordnungsprogramm Mönichkirchen als Beispiel für die örtliche Raumordnung gewählt.

Bezogen auf die Steiermark sind die Fallstudien das Regionale Entwicklungsprogramm Liezen und das Stadtentwicklungskonzept der Stadt Graz.

Bei allen gewählten Fällen handelt es sich nicht um Neuaufstellungen von Plänen und Programmen, sondern um Änderungen von bereits vorhandenen Plänen und Programmen. Die Änderungen in den Fällen waren aber von einer Größenordnung, dass eine SUP durchgeführt werden musste. Aufgrund der unterschiedlichen Ausprägung der Fälle und der unterschiedlichen Zugänglichkeit zu den jeweiligen Daten, wurden einigen Beispielen ausführlicher und andere Beispiele weniger ausführlich untersucht und beschrieben.

7.1. Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen

Grund der SUP:	Änderungen der Regelungen für Materialabbau
Akteure:	Land Niederösterreich, Umweltschutz, Raumplanungsbüro
Zeitraum:	2019-2021
Datenquellen	Umweltbericht, Interview, schriftliche Anfragebeantwortung, andere Dokumente

7.1.1. Ausgangssituation

Die Planungsregion Wiener Neustadt-Neunkirchen besteht aus der Stadt und dem Bezirk Wiener Neustadt und dem Bezirk Neunkirchen.

Die Änderung des Regionalen Raumordnungsprogrammes war deswegen erforderlich, weil Gemeinden, deren Siedlungsgrenze im Raumordnungsprogramm festgelegt war, diese ändern wollten. Auch die Regelungen zum Materialabbau wurden geändert sowie Fehler in der Liste der Standorte für Materialabbau behoben. (Schmid und Süss 2020a, S. 1)

7.1.2. Durchführung

Datum	Beschreibung
Ende 2019	Beginn der Arbeit des Planungsbüros
03/2020	Screening
05/2020	Naturschutzfachliche Beurteilung
10/2020	Fertigstellung Umweltbericht
04/2021	Bürgerbegutachtung

Tabelle 4: Zeitlicher Verlauf der SUP für das regionale Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen

Die Ansuchen der Gemeinden wurden von diesen vorbereitet und durch die Landesabteilung entsprechend weiterverarbeitet. Dieser Teil der Planung war weniger komplex und die Umweltauswirkungen waren niedrig. (Schmid 03.05.2021, S. 5) Jener Teil der Planung, bei dem erheblichere Umweltauswirkungen erwartet wurden, war der Schritt von der Trockenbaggerung zur Nassbaggerung. (Schmid 03.05.2021, S. 5) Dieser Schritt war auch der Inhalt der SUP und damit des Umweltberichts.

Der **Umweltbericht** ist sehr ausführlich und detailliert. Was die Lesbarkeit betrifft, gibt es jedoch noch Luft nach oben. So wurde für den Variantenvergleich auf eine Matrix verzichtet stattdessen textlich dargestellt. Das Ergebnis war ein ausgedehntes und schwer lesbares Kapitel mit sich wiederholenden Sätzen.

Beim Scoping wurden die relevanten **Schutzgüter** für die SUP festgelegt. Dabei handelte es sich um: Grundwasserniveau, Verkehrssicherheit, Lebensräume, Fauna und Flora und Grundwasser. Die beiden Schutzgüter Grundwasserniveau und Grundwasser wurden gemeinsam betrachtet. (Schmid und Süss 2020b, S. 6–8)

Der Untersuchungsgegenstand der SUP war nicht die Untersuchung der absoluten Auswirkungen, die eine tatsächliche Ausbeutung durch Nassbaggerung zum Beispiel einer landwirtschaftlichen Fläche hätte. Ziel war die Beurteilung der zusätzlichen Umweltauswirkungen, welche der Schritt von der Trockenbaggerung zur Nassbaggerung mit sich bringen würde. Auch für den Fall, dass im Bestand eine landwirtschaftliche Fläche vorhanden wäre. (Schmid 03.05.2021, S. 5)

Der **Variantenvergleich** als solcher war eher untypisch für eine SUP. So wurden zehn Trockenbaggerstellen untersucht. Für jede einzelne Eignungszone wurde eine Nullvariante und eine Planungsvariante untersucht. Diese Varianten wurden nach den Auswirkungen auf die Schutzgüter bewertet. Es war jedoch nicht Ziel des Variantenvergleichs einen einzigen optimalen Standort für die Nassbaggerung zu finden. Vielmehr wurden alle Eignungszonen zugleich als potenzielle spätere Abbaustellen betrachtet und gleichermaßen intensiv behandelt. Am Ende wurden Empfehlungen für alle Abbaustellen gegeben. Bei Eignungszonen, bei denen potenzielle negative Auswirkungen in Bezug auf die Planungsfälle erwartet wurden, wurde auf Prüfungen verwiesen, die im Falle einer Ausbeutung der Abbaustellen schlagend werden würden. Es wurde somit zwischen zu erwartenden Auswirkungen und Planungsempfehlungen unterschieden. So wurden die Auswirkungen von mehreren Planungsfällen gegenüber den Nullvarianten als negativ bewertet. Da erwartet wurde, dass negative Auswirkungen in weiteren Genehmigungsverfahren

abgefangen werden können, wurde dennoch eine Empfehlung für diese Planungsfälle ausgesprochen. (Schmid und Süss 2020b, S. 46)

Maßnahmen, die im Umweltbericht vorgeschlagen wurden, bezogen sich vor allem auf rechtliche Lücken. So wurden vertiefende hydrologische Untersuchungen für eine Eignungszone empfohlen, da dort im Falle einer Ausbeutung durch Trockenbaggerung keine wasserrechtliche Bewilligungspflicht bestand. Für andere Eignungszonen waren Maßnahmenkonzepte zu erstellen, da diese direkt an den Grenzen von FFH-Schutzgebieten liegen. (Schmid und Süss 2020b, S. 67) Es wurde auch darauf verwiesen, dass Maßnahmen im Einzelfall zu prüfen sind.

Da es sich um ein sehr aktuelles Verfahren handelt, kann nicht sehr viel zu den **Akteuren** gesagt werden. Es handelt sich dabei jedoch um eine SUP, die auf einer sehr strategischen Ebene angesiedelt ist, sowohl was die räumliche Dimension als auch die zeitliche Dimension betrifft. Da die betroffenen Gebiete bereits zum Teil durch den Abbau von Sand und Kies geprägt sind und es sich bei der Änderung um keine Ausdehnung der Gebiete, sondern um eine Ausweitung der Abbaubefugnisse handelt, ist die Brisanz und somit auch das Interesse der Bevölkerung eher als gering einzustufen. Des Weiteren handelt es sich um eine SUP die sehr tief in die Themen Grundwasser und Artenschutz einsteigt, was eine gewisse Komplexität zur Folge hat. Auch geht es bei der Erweiterung von Trockenbaggerung auf Nassbaggerung um einen Vorgang, der von Laien als eher unbedenklich eingestuft werden könnte und damit auch keinerlei politisches oder mediales Interesse wecken dürfte. Damit dürften die strukturellen **Machtressourcen** fast gänzlich bei der planenden Behörde und dem Planungsbüro liegen. Vermutlich steht hinter der Ausweitung von der Trocken- zur Nassbaggerung ein wirtschaftliches Interesse. Diesbezügliche Akteure konnten jedoch nicht ausfindig gemacht werden.

Im Auflagezeitraum war die SUP mit erläuternden Dokumenten und den Plandarstellungen frei im Internet zugänglich. Es gab zwar nicht Zugang zu allen relevanten Berichten, aber doch zu den wichtigsten. Durch die Möglichkeit Stellungen abzugeben, war zumindest eine **Arena** vorhanden, wo sich auch andere Akteure einbringen konnten.

7.1.3. Fazit

Die Strategische Umweltprüfung zum regionalen Raumordnungsprogramm behandelte den Schritt von der Trockenbaggerung zur Nassbaggerung in zehn Abbaugebieten. Sie war in die Planung integriert und sehr detailliert aufgearbeitet. Lediglich bei der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit mangelte es.

Der Mehrwert der SUP bestand einerseits in einer detaillierten Beurteilung der Neuregelung des Abbaus und darüber hinaus im potenziellen Aufdecken von Umweltauswirkungen, die durch kein nachfolgendes Verfahren mehr aufgefangen werden können.

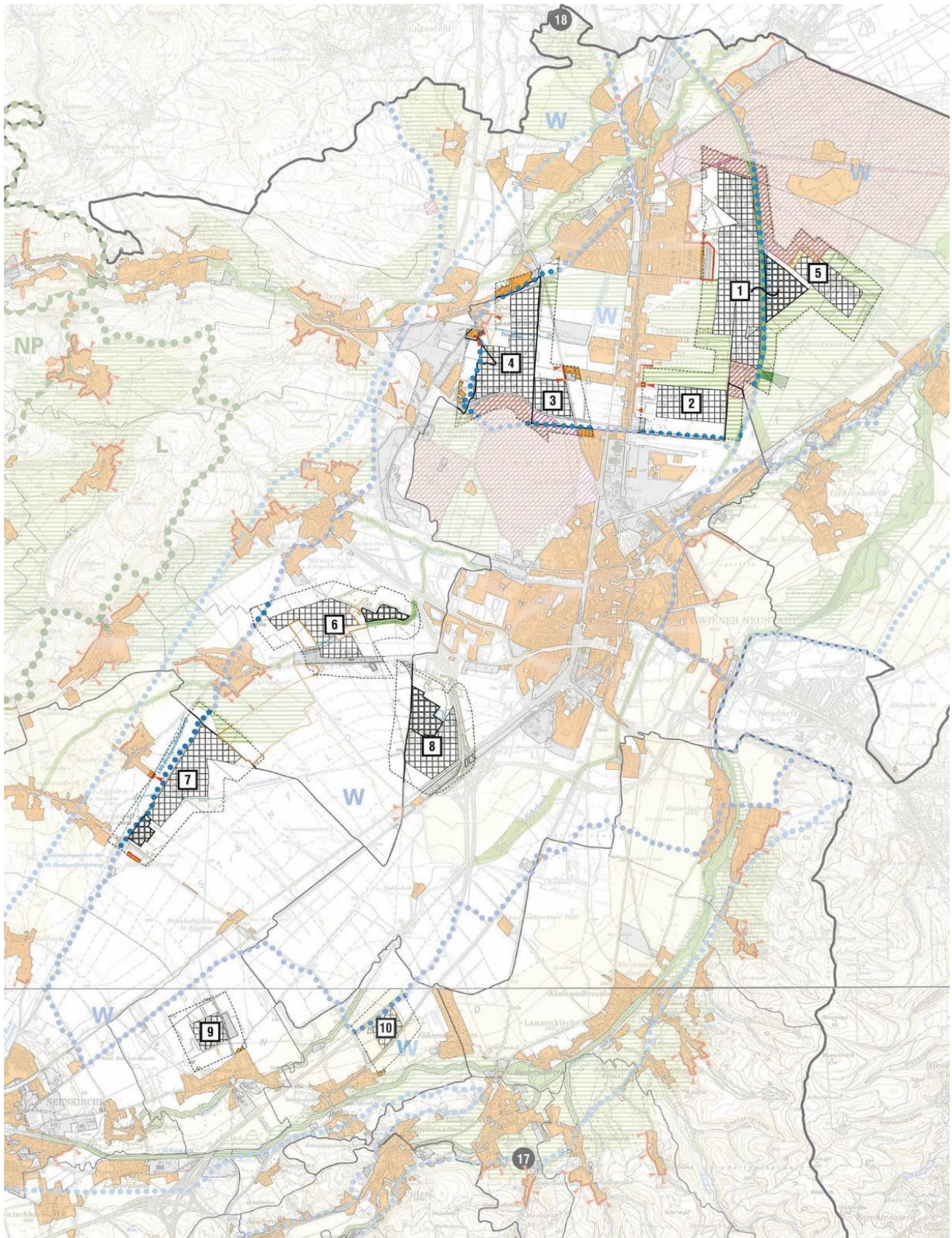


Abbildung 11: Geplante Materialabbaugebiete,
Quelle: (DI Jochen Schmid und DI Rainhard Süß 2020, S. 5)

7.2. Örtliches Raumordnungsprogramm Mönichkirchen

Grund der SUP:	Änderung des ÖEK; Widmung eines Parkplatzes für das Skigebiet Mönichkirchen-Mariensee
Akteure	Bürgermeister, Gemeinderat, Skigebietsbetreiber (92,6% im Eigentum des Landes NÖ), Raumplanungsbüro, Verkehrsplanungsbüro, Land Niederösterreich, Bürgerinitiative/Partei
Zeitraum:	2018-2019
Datenquellen:	Gemeindezeitung, Umweltbericht, Gemeinderatssitzungsprotokoll, Stellungnahmen, andere Dokumente, Telefonat

7.2.1. Ausgangssituation

Die Gemeinde Mönichkirchen liegt im südlichen Niederösterreich direkt an der Grenze zur Steiermark. Die Gemeinde Mönichkirchen hatte mit Stand 2020 eine Einwohnerzahl von etwas über 600 Personen und einen hohen Anteil an Nebenwohnsitzen. (Statistik Austria) Wirtschaftlich ist die Gemeinde stark vom Tourismus abhängig.

Wegen erhöhtem Verkehrsaufkommen, das durch das örtliche Skigebiet erzeugt wurde, gab es Bedarf nach mehr Stellplätzen. Das und einige kleinere Änderungspunkte waren der Inhalt der 2. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms. Dieses wurde davor im Jahre 2015 geändert und seitdem einmal geringfügig angepasst. (Luszczak-Appel 2019b)

7.2.2. Durchführung

Datum	Beschreibung
06.07.2018	Gemeinde sucht um Bewilligung zur Rodung an
05.09.2018	Bewilligung der Rodung durch Bezirkshauptmannschaft
29.10.2018	Ermittlung Stellplatzbedarf durch Verkehrsplaner
22.11.2018	Projekt wird erstmals im Gemeinderat vorgestellt
Anfang 2019	Fertigstellung des Umweltberichts
Anfang 2019	Erste Erwähnung des Projektes in der Bezirkszeitung
12.08.2019	Positiver Bescheid der Landesregierung
30.08.2019	Mit 5 interessierten Bürgern und 12 weiteren Personen wurde ein extern moderiertes Gespräch geführt
28.08.2019	Anfrage beim Land NÖ zum Nachhaltigkeitskonzept Tourismus und zum Umgang mit Bürgerinitiativen in Mönichkirchen

Tabelle 5: Zeitlicher Verlauf der SUP zur Änderung des ÖEK Mönichkirchen

Auf den ersten Blick verwundert bereits die **Chronologie** der Planung, welche in Tabelle 5 zu sehen ist. So waren das Ansuchen und die Bewilligung der Rodung des Gebiets, auf dem der Parkplatz entstehen soll, die ältesten Dokumente. Das lässt den Schluss zu, dass der Entschluss für die entsprechende Variante zu diesem Zeitpunkt gemeindeintern schon gefallen war. Somit wurde die SUP erst im Nachhinein durchgeführt und es kann damit fast ausgeschlossen werden, dass die SUP in den Planungsprozess integriert war.

Etwas später wurde ein Bericht eines Verkehrsplaners fertiggestellt. Dieser wurde vom örtlichen Skigebiet beauftragt und kam zum Schluss, dass es an mindestens 20 bis 30 Tagen im Jahr zu einer Verkehrsüberlastung in Mönichkirchen kam. (Luszczak-Appel 2019a, S. 12) Hauptgrund für die Verkehrsüberlastung im Ort waren die Gäste des Skigebiets.

Ende 2018 wurde das Vorhaben das erste Mal im Gemeinderat und Anfang 2019 das erste Mal in der Gemeindezeitung bekannt. (Gemeinde Mönichkirchen 2019a) Zu diesem Zeitpunkt war auch der Umweltbericht fertiggestellt.

Der **Umweltbericht** selbst enthielt bereits Detailplanungen der 2018 erstellten Verkehrsplanung. (Luszczak-Appel 2019c, S. 3) Die SUP wurde somit einerseits zu spät vorgenommen, andererseits wurden Planungen direkt von einem Projektwerber übernommen, was sehr an der Objektivität der planenden Akteure zweifeln lässt.

Folgende **Schutzgüter** wurden im Zuge der Strategischen Umweltprüfung untersucht: Boden, Wasser, Landschaft/ Erholungsfunktion, Luft/ Klima und Verkehr. (Luszczak-Appel 2019c, S. 6–9) Mit Bezug auf die Schutzgüter wurden Ist-Zustand und die Auswirkungen der geplanten Parkplatzvariante beschrieben.

Beim **Variantenvergleich** wurde nur noch das Schutzgut Landschaftsbild und Erholung herangezogen. Ansonsten wurden die Kriterien Nutzungskonflikte, Kosten und Umsetzbarkeit/ Funktionalität bewertet und gewichtet. Auch die Nullvariante wurde in diesem Zusammenhang bewertet und landete im Vergleich zu den anderen sechs Varianten auf dem vorletzten Platz.

Die **Maßnahmen**, die der Bericht vorschlug, waren bereits sehr konkret und befassten sich mit Detailplanungen des Parkplatzes. Die Formulierungen diesbezüglich sind für die Beschreibung von Maßnahmen in einem Umweltbericht ungewöhnlich. Es wurden keine Vorgaben in dem Sinn gemacht, worauf eine bauliche Umsetzung achten muss, sondern es wurde vielmehr beschrieben wie die Umsetzung im Detail aussehen wird. (Luszczak-Appel 2019c, S. 3) So wurden drei Parkplatzebenen mit Längsparkplätzen geplant, wobei die Fahrbahn aus Asphalt und die Parkplätze aus Recyclingasphalt bestehen sollen. Zusätzlich sind zwei Sickerbecken vorgesehen. (Luszczak-Appel 2019c, S. 3–4)

Auf das **Monitoring** wurde nicht eingegangen. Das wird in niederösterreichischen Gemeinden insgesamt selten durchgeführt, da Raumbeobachtungen ohnehin verpflichtend durchgeführt werden müssen. (Pomaroli 15.04.2021, S. 7)



Abbildung 12: Neue Parkplätze in Mönichkirchen,

Quelle: <https://www.schischaukel.net/zusaetzliche-parkplaetze-in-moenichkirchen>

Die wichtigste und **mächtigste Akteursgruppe** waren die Betreiber des Skigebiets Mönichkirchen. Durch sie wurde die Planung initiiert. Hier sei darauf hingewiesen, dass das Skigebiet zu 92,6% dem Land Niederösterreich gehört. (Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, Beschluss vom 28.05.2020, S. 4) Ein Verkehrsplanungsbüro hat dann die Detailplanung im Auftrag des Skigebiets übernommen. Diese Planung wurde am Ende dann auch so umgesetzt. Ein Indiz dafür ist auch, dass in dem vom Verkehrsplaner veröffentlichten Bericht falsche Grundstücksnummern für das zu bebauende Grundstück angegeben wurden. Dieser Fehler pflanzte sich bis in den Umweltbericht und den Erläuterungsbericht fort. Aus diesem Grund passen Wortlaut und Kartendarstellung in den Berichten nicht überein. Insgesamt übten die Gemeinde und das Ortsplanungsbüro in dem Fall wenig bis gar keinen Einfluss auf die Planung aus, sondern führten nur das Planungsvorhaben des Skigebiets durch.

Das Bekanntwerden der Planung sorgte für eine Gegenreaktion von Teilen der Bevölkerung. So wurden Flugblätter an Touristen verteilt und Transparente aufgestellt. (Gemeinde Mönichkirchen 2019b, S. 2) Aus der Protestbewegung, die laut dem Bürgermeister vor allem aus Zweitwohnsitzern bestand, ist dann eine Bürgerinitiative und schlussendlich eine Partei entstanden.

Was die **Transparenz** betrifft gilt es zwei Aspekte zu beachten. Die Variantenwahl bzw. die Wahl der Kriterien für die Variantenwahl war nicht nachvollziehbar und der Grund warum anstelle von den im Bericht beschriebenen Schutzgütern andere Kriterien herangezogen wurden, ist nicht bekannt. Der Umweltbericht allein lässt also viele Fragen offen. Der zweite Aspekt betrifft die unfreiwillige Transparenz, die mit der medialen Aufmerksamkeit einhergegangen ist. So ergab sich mit den im Internet verfügbaren Dokumenten und Berichten ein relativ klares Bild der Akteurs- und Machtkonstellationen bei der Planung.

Die **Folgen** dieser Planung waren ein neuer Parkplatz, der den Individualverkehr begünstigt, eine neue, aus einer Bürgerinitiative entstandene Partei im Gemeinderat, viel mediale Aufmerksamkeit und eine Klage beim Verwaltungsgerichtshof. Die Partei, die nach den Wahlen 2020 in den

Gemeinderat eingezogen ist, nennt sich „Mönichkirchen neu denken“. Sie ist laut Bürgermeister vor allem dadurch entstanden, da es in Mönichkirchen sehr viele Zweitwohnsitze gibt, welche in Niederösterreich auch den Gemeinderat wählen können und kritisch zu Erweiterungen rund um das Skigebiet stehen.

Der in Tabelle 5 aufgeführte **Beschluss** des Verwaltungsgerichtshofs bezog sich auf eine Beschwerde gegen den Bescheid der niederösterreichischen Landesregierung. (Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, Beschluss vom 28.05.2020, S. 2) Diese hätte durch ihre Aufsichtsfunktion die Umwidmung verhindern können. Eines der vorgebrachten Argumente war auch der beschriebene, nicht stimmige Planungsverlauf. (Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, Beschluss vom 28.05.2020, S. 2) Im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren kommt jedoch allein der Gemeinde Parteistellung zu. Damit ist eine Beschwerde von anderer Seite nicht vorgesehen bzw. möglich. Der Beschwerde wurde daher nicht stattgegeben. (Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, Beschluss vom 28.05.2020, S. 12–14)

7.2.3. Fazit

Der Umstand, dass ein Umweltbericht die Errichtung eines Parkplatzes inmitten eines Waldgebiets als bestmögliche Variante bewertet, zeigt, dass diese SUP nicht korrekt durchgeführt wurde. Sie wurde als notwendige Pflichtübung durchgeführt und diente in dem Fall höchstens dazu der Planung mehr Legitimation zu verleihen.

Durch die öffentliche Auflage des Umweltberichts, waren die Mängel der Planung jedoch für alle Akteure einsehbar, was zum Umdenken hinsichtlich kommender Planungen führen dürfte.

7.3. Regionales Entwicklungsprogramm (REPRO) Liezen

Grund der SUP:	Die nicht ausschließbaren erheblichen Umweltauswirkungen des Regionalen Entwicklungsprogrammes insgesamt und die Ausweisung eines Industriegebiets nahe Gröbming
Akteure:	Amt der steirischen Landesregierung, Raumplanungsbüro, betroffene Gemeinden, Regionalmanagement
Zeitraum:	2016
Datenquellen:	Umweltbericht, Interviews mit beteiligten Akteuren, Stellungnahmen der Gemeinden

7.3.1. Beschreibung der Ausgangssituation

Wie die anderen Regionalen Entwicklungsprogramme, wurde das REPRO Liezen Anfang der 2000er entwickelt. (Wieser 27.04.2021, S. 1) Unter anderem wurden die REPROS 2016 steiermarkweit überarbeitet. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde das Regionale Entwicklungsprogramm Liezen aus dem Jahr 2004 nur minimal abgeändert. (Wieser 27.04.2021, S. 1–2) Inhaltlich umfasst das REPRO Liezen die Verordnung der zentralen Orte der teilregionalen Stufe, die Festlegung von Vorrangzonen für Industrie, Siedlung, Landwirtschaft, Ökologie und Rohstoffabbau sowie Maßnahmen zur Konzentration der Siedlungsentwicklung. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016a, S. 17)

7.3.2. Durchführung

Datum	Beschreibung
2004	Erstes Regionales Entwicklungsprogramm in Liezen
2005	Planungsgrundlage für die am besten geeigneten Industrie- und Gewerbegebiete in der Steiermark
26.04.2016- 21.06.2016	Auflagefrist des Entwurfs des REPRO Liezen
09.06.2016	Stellungnahme der Gemeinde Gröbming mit der Bitte eine Vorrangzone festzulegen
07.07.2016	Beschluss des REPRO Liezen
16.07.2016	Verordnung des REPRO Liezen

Tabelle 6: Zeitlicher Verlauf der SUP für das REPRO Liezen

Die Strategische Umweltprüfung des REPRO Liezen lässt sich in zwei Teile gliedern. Einmal wurde eine sehr grundsätzliche Zielkonflikt-Überprüfung durchgeführt. Diese wurde für die gesamte Steiermark nach den gleichen Kriterien gemacht. Darüber hinaus gab es die Behandlung von Vorrangzonen. (Leitner 30.04.2021) Es wurden keine zusätzlichen

Bestimmungen für Vorrangzonen eingeführt. Die bestehenden Vorrangzonen mussten somit nicht geprüft werden, lediglich eine Vorrangzone, die neu ausgewiesen wurde. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016b, S. 12) Dabei handelte es sich um eine Vorrangzone für Gewerbe und Industrie in der Gemeinde Gröbming.



Abbildung 13: Geplante Vorrangzone in Gröbming,
Quelle: PLANUM, Ch. Harg, 09.06.2016

Für beide Teile der SUP wurden dieselben **Schutzgüter** betrachtet. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016b, S. 13–17) Es handelte sich dabei im Großen und Ganzen um die in der SUP-Richtlinie aufgeführten Schutzgüter, die auch in Kapitel 5.1.7 ersichtlich sind. Im allgemeinen Teil der SUP wurden die Auswirkungen der Bereiche Siedlungsentwicklung und Verkehr, wirtschaftliche Entwicklung und Freiraumentwicklung auf die Schutzgüter überprüft. Die Summenwirkungen der Bereiche fielen dabei immer entweder positiv oder neutral aus. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016b, S. 13) Die Bewertung in Bezug auf die Schutzgüter fiel beim Vorranggebiet Gröbming in den meisten Fällen neutral aus. Negative Auswirkungen wurden jedoch bei Lärmimmissionen, Flächenverbrauch, Retentionsflächen, Frischluftschneisen und Landschaft ausgemacht. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016b, S. 17–18)

Die **Alternativenprüfung** wurde sehr minimalistisch und teilweise lückenhaft dokumentiert. Das hatte vor allem den Grund, dass die Festlegungen für Industrie- und Gewerbestandorte lange vor der SUP stattgefunden haben. Sie wurden aus einer im Jahr 2005 durchgeführten Studie identifiziert. In dieser Studie wurden Räume von überregionaler Bedeutung herausgefiltert. Innerhalb dieser Räume wurden konkrete Standorte definiert und die Ergebnisse anschließend auf Aktualität geprüft. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016a, S. 39) Es flossen Faktoren wie Erreichbarkeit, Nähe zu Siedlungs- und Naturschutzgebieten und anderes ein. (Wieser 27.04.2021, S. 3) Somit ist der Variantenvergleich ein sehr viel strategischerer und damit

auch höherwertiger, als wenn er erst im Zuge der Erstellung des REPRO Liezen auf Ebene der Planungsregion durchgeführt worden wäre. Die Studie aus dem Jahr 2005 auf welcher der Variantenvergleich beruht ist jedoch nicht zugänglich und war auch nicht auf Nachfrage bei der Behörde zu bekommen, da es einen größeren Aufwand bedürfte das Dokument zu finden.

Eine Vorgabe der SUP-Richtlinie ist die Darstellung der **Nullvariante**. Diese wurde im Umweltbericht überhaupt nicht behandelt. Damit ist dieser unvollständig, auch wenn die Nullvariante im Zuge einer Voruntersuchung behandelt worden wäre.

Als **Maßnahmen**, um den negativen Auswirkungen der Industrie und Gewerbezone zu begegnen, wurde ein detailliertes Gesamtkonzept vorgeschlagen, das die Themen Einbindung in die Landschaft, Erschließung über die B320 und die Berücksichtigung der ökologischen Funktionen des Gröbmingbachs berücksichtigt. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016b, S. 7)

Das **Monitoring** umfasst die Etablierung eines Raumordnungs-Informatoinssystems, die Erstellung periodischer Tätigkeitsberichte, die Wahrnehmung der aufsichtsbehördlichen Funktion des Landes bei der örtlichen Raumplanung und die Überprüfung des REPROS nach fünf Jahren. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016b, S. 22)

Neben der Planungsabteilung des Landes, dem **Hauptakteur**, waren auch noch ein Planungsbüro, das Regionalmanagement, die betroffenen Gemeinden und die relevanten Landesdienststellen an der Planung beteiligt. (Leitner 30.04.2021, S. 2) Zwar fanden im Zuge der allgemeinen Planung Beteiligungen vor allem mit den Gemeinden statt, jedoch ergaben sich aus der SUP selbst keine zusätzlichen Beteiligungsprozesse. (Leitner 30.04.2021, S. 1–2)

Es bedarf einiger Einarbeitungszeit, bis sich der Umweltbericht erschließt. So handelt es sich streng genommen um zwei SUPs, die in einen Bericht gegossen wurden. Wie bereits erwähnt, findet die Alternativenprüfung wenig und die Nullvariante keinen Platz im Umweltbericht. Aus diesem Grund ist die **Transparenz**, die die Umweltprüfung in das Planungsgeschehen und die Überlegungen hinter der Planung bringt, als sehr gering einzustufen.

Bezüglich des Vorranggebiets hat mittlerweile auch die erste Umsetzungsphase begonnen. Das 10 ha große Areal wurde umgewidmet und 6 Unternehmen haben bereits Kaufverträge für Parzellen abgeschlossen. (Gemeindenachrichten 2021, S. 5) Auch ein Bebauungsplan wurde aufgelegt. Er gibt jedoch wenig Aufschluss über die Einhaltung der geforderten Maßnahmen.

7.3.3. Fazit

Allein das Vorhandensein einer verbindlichen regionalen Ebene als solche, kann als Gewinn gewertet werden. Mit der Festlegung von Vorrangzonen kann Anlasswidmungen auf der örtlichen Ebene vorgebeugt werden. Die Gemeinden ersparen es sich darüber hinaus durch Abschichtung selbst SUPs durchzuführen.

Obwohl sich die Strategische Umweltprüfung als solche auf einen im Vorhinein durchgeführten Variantenvergleich stützt, ist sie nicht korrekt durchgeführt worden. Da keine Erwähnung der Nullvariante im Umweltbericht zu finden ist, ist keine Richtlinienkonformität gegeben.

7.4. Stadtentwicklungskonzept (STEK) 4.0 Graz Reininghausgründe

Grund der SUP:	Einwendung der zuständigen Landesabteilung bei Begutachtung des Stadtentwicklungskonzeptes
Akteure:	Stadt Graz, Dienststellen der steirischen Landesregierung, Raumplanungsbüro, Bürger, Betriebe
Zeitraum:	2012
Datenquellen:	Umweltbericht, Stellungnahmen, Presseaussendungen

7.4.1. Ausgangssituation

Graz erwartete zur Zeit der Planung eine sehr hohe Bevölkerungsentwicklung, die dann auch tatsächlich zutraf. Aus diesem Grund musste neue Wohnfläche für die damals erwartete Bevölkerung geplant werden. Bei den Reininghausgründen handelt es sich um ein Areal, das von industrieller und landwirtschaftlicher Nutzung geprägt war und das sich durch seine relativ zentrale Lage als Gebiet mit Entwicklungspotenzial anbot.

7.4.2. Durchführung

Datum	Beschreibung
2008	Start der Planung für das STEK
03.03.2011- 29.04.2011	Auflage Entwurf 1 des STEK
November 2011	Beginn des Scoping für die SUP
16.01.2012- 13.02.2012	Auflage Entwurf 2 des STEK
16.01.2012- 12.03.2012	Auflage des Entwurfs des ergänzenden Entwicklungsprogrammes Reininghausgründe und des Umweltberichts
Jänner 2012	Information in der Stadtzeitung über Auflage des 2. Entwurfs und der ergänzenden Auflage Reininghausgründe
14.02.2012	Info-Veranstaltung
Mai 2012	Fertigstellung des Umweltberichts

Tabelle 7: Zeitlicher Verlauf der SUP für die Ergänzung zum STEK 4.0

Die **Planung** für das 4. Stadtentwicklungskonzept begann Anfang 2008. Anfang 2011 wurde der Entwurf des STEK öffentlich aufgelegt. (PUMPERNIG & PARTNER ZT GmbH, S. 2) Während der Auflagezeit wurden etwa 690 Einwendungen von verschiedenen Akteuren der Bevölkerung eingebracht. (4.0 Stadtentwicklungskonzept Entwurf II 2012) Von der Prüfbehörde, der

zuständigen Dienststelle des Landes Steiermark wurde diesbezüglich eingewandt, dass die Planungen für die Reininghausgründe zu unkonkret wären. Deswegen wurde zusätzlich zum allgemeinen STEK ein eigener Entwicklungsplan für diesen Bereich aufgesetzt. (PUMPERNIG & PARTNER ZT GmbH, S. 2) Unter anderem wurde dadurch auch die Voraussetzung für zukünftige UVP-pflichtige Projekte in diesem Bereich geschaffen. Der zweite Entwurf des STEK sowie die ergänzende Auflage zum Entwicklungskonzept mit Schwerpunkt Reininghaus und der dazugehörige Umweltbericht lagen dann Anfang 2012 öffentlich auf. (4.0 Stadtentwicklungskonzept Entwurf II 2012)



Abbildung 14: Reininghausgründe im Endausbau,
Quelle: TU Graz, Institut für Städtebau

Der **Umweltbericht** ist mit 54 Seiten ein relativ kompaktes und auf das wesentliche konzentrierte Dokument. Die meisten Seiten werden von Bewertungsmatrizen gefüllt.

Die **Schutzgüter**, die im Zuge des Scopings als relevant erachtet wurden, waren jene, die im SUP-Leitfaden des Landes Steiermark vorgegeben wurden. Sie wurden bereits im Kapitel 5.4.2 dargestellt.

Bei der **Bewertung** wurden der derzeitige IST-Zustand, die Nullvariante bzw. Trendvariante und die Planungsvariante miteinander verglichen. Alternative Standorte waren von vornherein nicht Teil der SUP. Im Umweltbericht wurde das damit begründet, dass kein anderer Standort in Graz an die Qualität in Bezug auf Entwicklungspotential, Verkehrsanbindung etc. an den Standort Reininghausgründe herankommt. (PUMPERNIG & PARTNER ZT GmbH, S. 12) Ein wirklicher Variantenvergleich und damit ein Kernelement der SUP war damit nicht vorhanden. Zielführender wäre es gewesen, ähnliche Standorte bzw. Standorte mit Entwicklungspotenzial für Wohnbau zu vergleichen und aufzuzeigen, welche eine Umsetzung am meisten begünstigen.

In einer Bewertungsmatrix wurden jene Schutzgüter gekennzeichnet, die durch die Umsetzung des Plans erheblichen Umweltauswirkungen ausgesetzt sein könnten. In diesem Fall waren das die Schutzgüter Lärm, Luftbelastung und Sachgüter, auf die sich die Umsetzung negativ auswirken hätte können. Zusätzlich wurden **Maßnahmen** genannt, die eine Linderung der Auswirkungen auf die betroffenen Schutzgüter zur Folge bewirken sollten.

Allein, dass bereits beim ersten Entwurf der ersten Auflage des STEK etwa 690 Einwendungen eingebracht wurden, zeigt, dass es ein reges Interesse an dieser Planung gab. (4.0 Stadtentwicklungskonzept Entwurf II 2012, S. 2) Betreffend der SUP gab es nicht ganz so viele Einwendungen. Insgesamt handelte es sich um 16 Einwendungen und 9 Stellungnahmen (Stadtgemeinde Graz 2012) **Akteure**, die sich hier äußerten, können in drei Kategorien eingeteilt werden: die angrenzenden Industriebetriebe, Behörden und Privatpersonen. Das Interesse der Industriebetriebe war vor allem zu verhindern, dass durch den geplanten dichten Wohnbau, zukünftige Einschränkungen für deren Betrieb einhergehen. Andere Einwendungen der Akteursgruppen waren, dass auf die Problematik, die durch ein zu erwartendes erhöhtes Verkehrsaufkommen entstehen könnte, zu wenig eingegangen wurde. Auch wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die Wohnbevölkerung durch die nahen Industriebetriebe beeinträchtigt wäre, obwohl das eines der Hauptthemen des Umweltberichts war.

Die Stadt Graz war in der vorherrschenden Akteurskonstellation jener Akteur mit den größten strukturellen Machtressourcen. Im Unterschied zu kleineren Gemeinden gab es aber auch sehr viele andere Akteure mit strukturellen, aber vor allem auch mit verhaltensbezogenen Machtressourcen. Durch die Verpflichtung zur SUP wurde nach der Debatte über die stadtweite Planung eine weitere Arena in Bezug auf die Reininghausgründe eröffnet. Die SUP ermöglichte es hier somit anderen Akteuren ihre Stellungnahmen und Einwendungen abzugeben. Dadurch bewirkte die SUP in diesem Fall eine minimale Verschiebung der strukturellen Machtressourcen.

Das **Monitoring** bestand aus der Beobachtung von Kenngrößen, Einhaltung von Planungsrichtwerten bezüglich Lärmimmissionen, sowie der Sicherstellung von Pufferbereichen zwischen Industrie und Wohnbau. (PUMPERNIG & PARTNER ZT GmbH, S. 30–36)

Da es viel Interesse an der Planung gab und noch immer gibt und es sich dabei auch um ein politisches Prestigeprojekt handelt, ist die **Transparenz** von vornherein gefordert gewesen. Den Umweltbericht bekommt man auf Nachfrage und weitere Dokumente, die mit diesem in Zusammenhang stehen, sind gut im Internet zugänglich.

Laut einer Auskunft der Stadt Graz aus dem Jahr 2012, sollte die geplante Entwicklung des Gebiets in Phasen unterteilt werden. In der ersten Phase von 2013 bis 2018 wird die Bebauung vorbereitet und erste Gebiete, die sich bereits im Einzugsgebiet des ÖPNV befinden, sollten entwickelt werden. In der Phase 2 und 3 von 2019 bis 2024 und 2024 bis 2037 werden die restlichen Gebiete geplant und gebaut. Damals ging man von einer Bevölkerung von etwa 12.000 - 13.000 Menschen aus. (Stadtgemeinde Graz 2012, S. 13–14) Indes kündigte eine Presseaussendung aus dem Jahr 2020 die Fertigstellung des Areals schon im Jahr 2025 an. Es soll allerdings nur etwa 10.000 Bewohnern eine Heimat bieten. (Kampus Raumplanungs- und Stadtentwicklungs GmbH 2020)

7.4.3. Fazit

Das größte Manko an der SUP der Reininghausgründe war die Annahme der Stadt Graz, eine solche Planung ohne SUP durchführen zu können. Aus diesem Grund wurde die SUP erst im Nachhinein für einen kleinen Teil des Stadtentwicklungskonzeptes erstellt. Dadurch war weder

ein sinnvoller Variantenvergleich möglich, noch war die Planung auf einer strategischen Ebene angesiedelt.

8. Diskussion und Interpretation der Ergebnisse

Im Folgenden werden die **Ergebnisse** der vorliegenden Arbeit diskutiert und interpretiert. Diese wurden aus der Beschäftigung mit der Literatur, aus Interviews und Schriftverkehr mit Experten und den Fallstudien gewonnen. Im Anschluss wird auf Spannungsfelder und Weiterentwicklungsmöglichkeiten der SUP eingegangen. Am Schluss befindet sich eine Einschätzung über die möglichen zukünftigen Entwicklungen der SUP.

8.1. Einfluss der SUP

Ein **Einfluss** durch die Strategische Umweltprüfung **auf die Institutionen** ist definitiv vorhanden. Es wurden österreichische Bundes- und Landesgesetze durch die Richtlinie geändert. Bezogen auf die Raumplanung sind es in diesem Zusammenhang vor allem die Landesgesetze, konkreter, die Raumordnungsgesetze, die eine Rolle spielen.

Es ist relativ gut ersichtlich, dass hinter der Entstehung der SUP ein Aushandlungsprozess zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten steht. (Schmid 03.05.2021, S. 1) Die Formulierungen in der Richtlinie lassen eine große Flexibilität zu. So sind viele Festlegungen, wie zum Beispiel die Definition des Begriffes Öffentlichkeit, von den Mitgliedsstaaten selbst festzulegen. Bezugnehmend auf die Theorie über die Formen der institutionellen Veränderungen aus Kapitel 2.1 ergeben sich hier **zwei Perspektiven**.

Bei der SUP handelt es sich um eine Institution mit enormen Ermessensspielraum. Gleichzeitig gibt es nach Einführung der Richtlinie kaum Möglichkeiten sich gegen die Umsetzung der SUP-Richtlinie zu wehren. Somit gab es nur schwache Vetomöglichkeiten. Die Richtlinie ist also dafür gemacht, dass sie sich durch **Umwandlung** verändert, also durch Neuinterpretation und Neuauslegung umgeformt wird. Damit war es für die Kommission einfacher eine wage Richtlinie zu erlassen, als diese exakt zu formulieren, um dann vielleicht am Widerstand der Mitgliedsstaaten zu scheitern.

Aus der Perspektive der betroffenen Raumordnungsgesetze handelte es sich bei der Etablierung der SUP um eine **Überlagerung**. Da die Raumordnung von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union immer noch als eigenes Aufgabengebiet verteidigt wird, gab es wenig Ermessensspielraum und starke Vetomöglichkeiten von Seiten der Mitgliedsstaaten. Durch die SUP wurden den bereits vorhandenen Gesetzen somit neue Regeln hinzugefügt.

Aus diesen beiden Perspektiven ergeben sich **zwei Phasen** der Institution SUP. In der ersten Phase von der Erlassung der Richtlinie bis zur Umsetzung in den Nationalstaaten war bzw. ist die SUP eine sehr formbare Institution mit viel Ermessensspielraum. Im Zuge der Ratifizierungen in den jeweiligen Gesetzen geschah dann eine starke institutionelle Veränderung in dem Sinn,

dass die Richtlinie an die nationalen Gegebenheiten angepasst und interpretiert wurde. In der zweiten Phase ist die SUP Richtlinie in den Gesetzen verankert und lässt je nach Interpretation der Richtlinie, abhängig vom Staat viel oder wenig Ermessensspielraum. Im steirischen und im niederösterreichischen Raumordnungsgesetz wurde der große Ermessensspielraum, den die Richtlinie zulässt, nur zum Teil eingeschränkt. Um die SUP anwenderfreundlicher zu machen und auch den Ermessensspielraum weiter einzuschränken, wurden Leitfäden ausgearbeitet.

Es wurden also Institutionen verändert. Richtlinien und Gesetze stellen jedoch nur den gut sichtbaren Teil der Planung dar. Ein Aspekt, der aber ebenfalls eine wichtige Rolle spielt, ist die **Planungskultur**, also die Kommunikation zwischen den involvierten Akteuren und die vorherrschenden Machtverhältnisse. Diese wurde so gut wie möglich im Zuge der Fallstudien beleuchtet.

Durch die europaweite Einführung wurden teilweise Dinge festgeschrieben, die in Österreich bereits etabliert waren. (Schmid 03.05.2021, S. 1) Andererseits brachte die SUP auch in Österreich Neuerungen. In der Literatur werden vor allem die Planungsschritte: Variantenstudie, Umweltbewertung, Umweltbericht, verpflichtende Konsultationen, Erläuterung der Entscheidung und Monitoring als **Neuerungen** durch die SUP genannt. (Stöglehner und Wegerer 2004, S. 56)

Da sich die Raumordnung seit mehreren Jahrzehnten in der Hand der **Bundesländer** befindet, haben sich unterschiedliche Institutionengeflechte herausgebildet. Der **Variantenvergleich** war zum Beispiel bereits ein Teil der Raumverträglichkeitsprüfung in Niederösterreich und fand somit auch Anwendung in der örtlichen Raumplanung. (Pomaroli 15.04.2021, S. 1) In der örtlichen Planung in der Steiermark gibt es keine dahingehenden Hinweise. Der Umstand, dass ein Instrument bereits etabliert war, hat jedoch nicht immer nur positive Auswirkungen auf die Umsetzung der SUP-Richtlinie. In der überörtlichen **steirischen Raumordnung war der Variantenvergleich** bereits Teil von Grundlagenstudien. Das Instrument wurde somit bereits angewandt. In späteren Umweltberichten wurde dann auf diesen Variantenvergleich in der SUP verwiesen. (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2016a, S. 39) Eine transparente Behandlung dieses Variantenvergleichs wurde jedoch nicht vorgenommen. Es ist somit sehr von der jeweiligen Planungskultur abhängig inwieweit die SUP Neuerungen gebracht hat, inwieweit diese Neuerungen auch umgesetzt wurden und inwieweit bestehende Prozesse im Sinne der SUP geändert wurden.

Was die **Integriertheit** der SUP in die Planungen anbelangt, können die Fallstudien verglichen werden. So zeigte das Beispiel Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen eine gänzlich in die Planung integrierte SUP. Was das REPRO Liezen anbelangt, war die Integriertheit weniger gegeben.

Die beiden Fälle aus der örtlichen Raumplanung zeigten beide eine SUP, bei der die Planungsvariante schon vor der Durchführung der SUP feststand. Die SUP wurde also erst im Nachhinein durchgeführt.

Eine allgemein gültige Aussage über die **Unterschiede in der Integriertheit** der SUP lässt sich durch die geringe Anzahl der Fallstudien nicht treffen. Es ist jedoch tendenziell zu erkennen, dass die SUP in den überörtlichen Planungen integrierter ist. Es gibt auch Aspekte, die eine solche Tendenz plausibel erscheinen lassen. So ist die Planung auf einer überörtlichen Ebene per se strategischer und es lassen sich mehr Varianten vergleichen. Auf der örtlichen Ebene zeigten sich in den Fallstudien nur projektbezogene SUPs. Die SUP dürfte in diesem Fall auch von vielen Akteuren falsch verstanden werden und als eine Art Projektprüfung, wie es die UVP ist, interpretiert werden.

Was die **Machtverhältnisse** zwischen den Akteursgruppen betrifft, dürfte die SUP nur geringen Einfluss ausüben. Insgesamt führt sie jedoch zu einer transparenteren, nachvollziehbareren und fachlich hochwertigeren Planung. Neben Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft gibt es auch noch die Fachabteilungen der Länder. Die SUP hat dazu beigetragen, dass die Konsultation dieser Fachabteilungen gestärkt wurde. (Schmid 03.05.2021, S. 3) Inwieweit sich Konsultationen auf die Planungs- und Bewertungsmethoden auswirken, ist jedoch nicht oder kaum in den Umweltberichten dokumentiert. Die Strategische Umweltprüfung führt auch dazu, dass die planenden Akteure kritisierbarer werden. Durch die **öffentliche Einsichtnahme** wird in einem Automatismus eine Arena eröffnet. In dieser Arena liegen praktisch alle Machtressourcen bei den Planenden und den Behörden. So können andere Akteure lediglich eine Stellungnahme abgeben. Aber durch den Umweltbericht wird die Planung für jene Akteure zugänglicher, die nicht direkt am Planungsprozess beteiligt sind. Sie bekommen dadurch mehr Möglichkeiten die Planung zu kritisieren. Durch die zusätzlich bereitgestellten Informationen ist auch eine gezieltere und fundiertere Kritik möglich. Die SUP versachlicht dadurch auch die Diskussion im Zuge einer öffentlichen Auflage. Auf der anderen Seite bringt eine durchgeführte SUP auch immer eine gewisse **Legitimation** mit sich. Auch wenn die SUP noch so schlecht durchgeführt wurde, können die Verantwortlichen sich diese, ähnlich einem Gütesiegel, auf die Planung heften.

„Man kann die SUP als Entscheidungshilfe nutzen, man kann sie aber auch als ‚Verhandlungsinstrument‘ missbrauchen“ (Sutter et al. 2014, S. 38)

Akteuren ohne gute Kenntnis der Materie könnte der Begriff Strategische Umweltprüfung suggerieren, dass eine Planung dadurch keine oder wenige ökologischen Auswirkungen hat. Insgesamt ist die zusätzliche Legitimation, die eine Planung durch eine SUP bekommt, jedoch vollkommen gerechtfertigt.

Der output-orientierte Aspekt der Legitimation wird unter anderem von der **Effektivität** der SUP beeinflusst. Die verschiedenen Aspekte der Effektivität der SUP wurden in Kapitel 2.4 dargestellt. Die Aspekte der indirekten Effektivität, also das Double Loop Learning von Verantwortlichen, Demokratisierung und die Veränderung von Einstellungen, lassen sich kaum durch die angewandte Methodik überprüfen. Hier kann zumindest argumentiert werden, dass durch die zusätzliche Transparenz, welche die SUP geschaffen hat, eine gewisse Form der Demokratie Förderung stattgefunden hat. Bezogen auf die direkte ökologische Effektivität lässt sich argumentieren, dass der Umweltaspekt auf jeden Fall einen relevanten Faktor in Planung und Politik darstellt. Die Frage, ob die Umweltqualität durch die SUP erhöht wurde und politische Entscheidungen Umweltziele erfüllen, kann weder durch die behandelten Fallstudien noch durch Interviews und Literaturrecherche beantwortet werden.

Es ist vor allem fraglich, ob sich diese Aspekte nicht durch einen anderen Einfluss verändert haben. Wie das **culturized planning model** zeigt, ist die Planungskultur auch sehr stark durch gesamtgesellschaftliche Aspekte beeinflusst. Insgesamt ist davon auszugehen, dass solche Aspekte viel stärker zu einer umweltfreundlichen Planung beitragen als die SUP und ähnliche Institutionen.

„Also was die Planung in den letzten 20 Jahren umweltfreundlicher gemacht hat, war mit Sicherheit das Verhalten der Zivilgesellschaft, einfach auf verschiedene Dinge stärker zu schauen und auch stärker Position zu beziehen. [...] wo dann die SUP vielleicht Beiträge leisten kann, ist dass sie in einzelnen Punkten zur Transparenz der Planung beiträgt und vielleicht die Zivilgesellschaft auf manche Dinge besser hinweist.“ (Schmid 03.05.2021, S. 2)

Am Ende liegt die Durchführung und damit auch die Effektivität der SUP beim einzelnen Bearbeiter. (Stoeglehner et al. 2009, S. 114) Dieser wird zwar sowohl von der Gesellschaft als

auch den Institutionen beeinflusst. Beide Aspekte haben in den letzten Jahrzehnten eher in eine Richtung gewiesen, die eine ökologischere Planung fördert. Eine ökologischere Planung durch die SUP allein konnte ein Großteil der interviewten Experten jedoch nur in sehr kleinem Ausmaß sehen.

Eine **Übergewichtung** des ökologischen Aspekts durch die SUP ist nicht beobachtbar. Weder Literatur noch Fallstudien oder Interviews gaben Hinweise darauf. Vielmehr sind die Auswirkungen der Planung auf ökologische Aspekte transparenter. Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte, die sich in gleichem Maße auf die Planung auswirken, sind jedoch nach wie vor kaum transparent dargestellt.

8.2. Spannungsfelder

Ein problematischer Aspekt der Strategischen Umweltprüfung ist der **Begriff** selbst bzw. die deutsche Übersetzung des Begriffs. Im Englischen wird das Instrument ‚Strategic Environmental Assessment‘ genannt. Die ersten beiden Begriffe mit ‚Strategisch‘ und ‚Umwelt‘ zu übersetzen, liegt zwar nahe, die Übersetzung von ‚Assessment‘ als ‚Prüfung‘ ist jedoch nicht ganz korrekt. Gibt man den Begriff ‚Assessment‘ bei zwei populären Übersetzungsprogrammen ein, werden folgende Übersetzungen ins Deutsche vorgeschlagen: Bewertung, Beurteilung, Einschätzung... Die Übersetzung ‚Prüfung‘ wird lediglich bei einem der Übersetzungsprogramme vorgeschlagen und das unter der Kategorie ‚selten‘. Es handelt sich zwar um keinen Übersetzungsfehler, aber es gibt korrektere Übersetzungen. Die **Umweltverträglichkeitsprüfung** kommt von ‚Environmental Impact Assessment‘. Hier ist die Übersetzung stimmiger, weil es sich bei der UVP tatsächlich um eine verbindliche Prüfung handelt. Die SUP kann im Unterschied dazu jedoch nichts verhindern, sondern dient nur dazu den Entscheidungsträgern eine bessere Entscheidungsgrundlage zu bieten und diese Entscheidungsgrundlage auch transparent für die Öffentlichkeit darzustellen. Der Begriff ‚Prüfung‘ suggeriert somit etwas, was die SUP in Wirklichkeit nicht ist.

Eine Unzulänglichkeit in der Anwendung der SUP ist die teils **zaghafte Anwendung der Richtlinie auf der überörtlichen Ebene**.

„Es gibt zu wenige SUPs auf der strategischen Ebene, weil es zu wenige Anlassfälle gibt. Weil eben [...] 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.“ (Stoeglehner 2020)

Gut zu sehen ist diese **Vorgehensweise in Niederösterreich**, wo es zwei flächendeckende strategische Planungen gibt, die beide unverbindlich sind und die höchste verbindliche Planungsebene nur einen Bruchteil der Landesfläche abdeckt. Das Gegenbeispiel bildet hier die Steiermark, wo es flächendeckend verbindliche strategischen Planungen gibt, auch wenn sich die Planung dort mit der Strategischen Umweltprüfung teilweise noch sehr schwer tut und eine konsequentere Umsetzung vorteilhaft wäre.

Es geht dabei in erster Linie um eine politische Entscheidung auf Landesebene. Umgeht man auf oberster Planungsebene verbindliche Planungen, um hier möglicherweise Ressourcen und

Kosten zu sparen? In diesem Fall fallen die Kosten später bei den Planungen und SUPs in den Gemeinden an. Spätestens jedoch bei der Umsetzung von Projekten. Hier verzögern sich UVPs durch eine mangelnde Klärung von systematischen Fragen auf übergeordneten Ebenen. Projektwerber müssen sich mit Themen auseinandersetzen, die eigentlich auf politischer Ebene zu klären sind. Jedoch ist diese Thematik nicht nur eine, die auf Österreich zutrifft. Auch in vielen anderen Europäischen Ländern gibt es Probleme im Bereich von breit angelegten Planungen. (Europäische Kommission 2017, S. 11)

Ein damit zusammenhängendes Problemfeld ergibt sich aus der **SUP auf örtlicher Ebene**. Hier gibt es in der Regel weniger Expertise in Bezug auf die SUP als auf der überörtlichen Ebene. Auch tun sich viele Gemeinden bzw. Ortsplaner schwer damit, mehrere vernünftige Standortalternativen zu finden. Gleichzeitig wird man sich der SUP-Pflicht oft erst bewusst, wenn ein konkretes Projekt und eine geforderte Umwidmung im Raum stehen. Unter solchen Umständen ist die Wirkung der SUP sehr begrenzt. Am größten ist sie, wenn es noch gar keinen konkreten Bedarf gibt, sondern lediglich die Perspektive, dass gewisse Zonen freigehalten werden sollen, um auf diesen möglicherweise wirtschaftliche Entwicklungen zuzulassen, die andernorts erhebliche Umweltauswirkungen hätten. Hier sei wieder auf den Wert einer verbindlichen überörtlichen Planung verwiesen.

Im Gegensatz zum in den Vereinigten Staaten eingeführten NEPA, wurde die SUP in Österreich nicht durch **gerichtliche Entscheidungen** geprägt. Einerseits könnte die erfolgreiche Klage gegen eine Strategische Umweltprüfung kein Vorhaben verhindern, denn die SUP ist nicht bindend. Andererseits gibt es zumindest auf Landesebene keine Möglichkeit einer Klage, wie die Fallstudie Mönichkirchen in Kapitel 7.2 zeigt. Eine Form wie Bürger Einfluss nehmen können, sind Aufsichtsbeschwerden. Durch diese können Veränderungen in der Durchführung der SUP angestoßen werden. (Pistotnig 05.05.2021, S. 5) Inwiefern solche Aufsichtsbeschwerden in der Vergangenheit jedoch zu Veränderungen geführt haben und wie stark ihr Einfluss war, ist schwer nachzuvollziehen.

8.3. Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Eine Weiterentwicklungsmöglichkeit bietet die Etablierung einer anderen und verständlicheren **Begrifflichkeit** für die Strategische Umweltprüfung. Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, suggeriert der Begriff ‚Prüfung‘ etwas, das nicht für die Strategische Umweltprüfung zutrifft. In der Schweiz wird die SUP beispielsweise als Wirkungsbeurteilung Umwelt bezeichnet. (Bundesamt für Umwelt BAFU 2018, S. 9) Weitere **Begriffsvorschläge** dazu sind:

- Strategische Umweltabwägung
- Strategische Variantenbewertung
- Strategische Planvorgabe Umwelt
- Dokumentierter Variantenvergleich
- Wirkungsanalyse Umwelt

Eine Weiterentwicklung der Strategischen Umweltprüfung könnte sich auch durch die breitere Aufstellung zu einer **allgemeinen Planungsrichtlinie** auf EU-Ebene bzw. möglicherweise auch nur auf Ebene einzelner Bundesländer bieten. In letzterem Fall könnte man die Vorgaben der bestehenden SUP-Richtlinie in eine noch breiter aufgestellte Variantenbewertung integrieren. Es ergäbe sich eine gesamtstrategische Abwägung oder Bewertung. Diese enthielte dann die

Aspekte Umwelt, Soziales und Wirtschaft. Somit wären die Entscheidungsgrundlagen noch einmal um einiges transparenter. Auch der Umweltbericht könnte in **Planungsbericht** umbenannt werden, um zu betonen, dass alle relevanten Aspekte betrachtet werden, nicht nur die Umweltaspekte. Ein solcher Planungsbericht wäre jedoch etwas umfassender als ein Umweltbericht. Im Prinzip könnte ein solcher Planungsbericht nicht nur den Umweltbericht, sondern auch den in beiden betrachteten Bundesländern verpflichtend zu erstellenden **Erläuterungsbericht** obsolet machen.

Ein Bericht, der Abwägungen auf ganzer Breite behandeln würde, würde dann auch schon die Entscheidung im Zuge der Bewertung determinieren. Entscheidungsträger müssten also die Bewertungsgrundlage oder die Methodik eines Planungsbericht selbst anzweifeln, wenn sie sich gegen die optimale Variante eines solchen Berichtes entscheiden würden. Da sie im Regelfall sehr viel Einfluss auf die Planung haben, dürfte das jedoch nicht passieren. Das wäre im Grunde auch keine große Änderung zur derzeitigen SUP-Praxis. Da die Entscheidungsträger, wie gesagt, ohnehin sehr stark an der Planung beteiligt sind, empfiehlt der Umweltbericht meist das von ihnen gewünschte Ergebnis. Einzig die Stellungnahmen und Einwendungen in der öffentlichen Auflage können die Entscheidung wirklich beeinflussen. Wenn ein Bericht alle Aspekte der Planung beleuchten würde, könnte die Kritik an der bevorstehenden Entscheidung darüber hinaus fundierter, sachlicher und gezielter angebracht werden.

Eine andere Weiterentwicklungsmöglichkeit wäre ein **offener Umweltbericht**. Ein Bericht, der die Planungsvarianten und die möglichen Umwelteinflüsse durch diese Planungsvarianten enthalten würde, jedoch ohne Gewichtung und Bewertung. Ein solcher Bericht könnte dann öffentlich diskutiert werden und unterschiedliche Bewertungsvarianten könnten abgewogen werden. Da eine Abgabe der Bewertung an die Öffentlichkeit einen doch relativ großen Verlust an struktureller Macht für die Planersteller bedeuten würde, ist die Umsetzung einer solchen Vorgehensweise unwahrscheinlich. Darüber hinaus ist auch fraglich wie zielführend ein solcher Prozess wäre, da die Planersteller auch durch ihr Fachwissen und ihre Erfahrung dazu legitimiert sind eine gewisse strukturelle Macht in dieser Hinsicht innezuhaben.

Ungeachtet der Entwicklungsmöglichkeiten zu einem Planungsbericht oder einem offenen Umweltbericht, wäre eine **Ergänzung des Umweltberichts** nach der Entscheidungsfindung als sinnvoll zu erachten. Hier könnten die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und die getroffene Entscheidung sowie die dazugehörige Begründung beschrieben werden. Darüber hinaus könnte der Umweltbericht durch regelmäßige **Monitoring-Berichte** ergänzt werden. Aus der lästigen Pflichtübung für die Verantwortlichen könnte dadurch eine reichhaltige Datengrundlage für spätere Planungen werden. Es könnte beobachtet werden, inwieweit Einschätzungen in der Planung zutrafen und in welchem Ausmaß erhebliche Umwelteinwirkungen verhindert oder nicht verhindert werden konnten.

Eine andere Weiterentwicklung könnte beim Thema **Klimawandel** kommen. Im Anhang der SUP Richtlinie sind klimatische Faktoren zwar als Schutzgut gelistet, jedoch findet die Behandlung dieser, wenn überhaupt, nur in Form von mikroklimatischen Faktoren Beachtung. Die Beeinflussung des Mikroklimas durch ein Vorhaben benötigt, wenn eine korrekte Behandlung erfolgt, eine komplizierte Berechnung mit unzähligen Faktoren. Es geht dabei um Kaltluftschneisen, Flächen, die Luft erhitzen oder kühlen und andere Variablen. Die Beeinflussung des globalen Klimas hingegen ist dem gegenüber etwas einfacher festzustellen. So müsste lediglich bedacht werden, ob sich das Ausmaß von Treibhausgasemissionen verändert. In der Fallstudie Mönichkirchen im Kapitel 7.2 wäre es zum Beispiel relativ einfach gewesen das festzustellen. Die Errichtung eines Parkplatzes führt zu einer zusätzlichen Attraktivierung des Skigebiets für Autofahrer. Dadurch entsteht mehr Individualverkehr, was die

Menge der Treibhausgasemissionen erhöht. Das Unbequeme an der Beachtung des globalen Klimas in der SUP ist natürlich, dass dadurch vor allem wirtschaftliche Faktoren, wie in der erwähnten Fallstudie der Tourismus, ein Gegengewicht erhielten. Zur Etablierung der Klimawandelthematik in der Strategischen Umweltprüfung gab es sogar 2013 einen Leitfaden der EU. Dieser zeigte jedoch bis jetzt kaum Auswirkungen auf die Planungspraxis. Auch **Bodenverbrauch und Versiegelung** stellen ähnliche Themenkomplexe dar, die in der Anwendung der SUP kaum Beachtung finden, deren Behandlung in der SUP jedoch sinnvoll wäre.

Es gibt eine **SUP-Praxisgruppe**, in denen sich Experten aus allen Bundesländern zum Thema SUP austauschen. (Bundesamt für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und Umweltbundesamt) Darüber hinaus gibt es eine Webseite des Bundes mit Informationen zur SUP, es gibt jedoch keine umfassende **Datenbank** in der SUPs einsehbar sind. Eine solche Datenbank hätte das Potential die Menge und die Qualität der verschiedenen SUP Durchführungen besser vergleichen zu können. Darüber hinaus würde sie der interessierten Bevölkerung alle Informationen zu jeweils relevanten SUPs geben. Durch diese zusätzlich erhöhte Transparenz dürfte auch ein Anreiz für die planenden Akteure bestehen die Qualität der Umweltberichte hoch zu halten. Darüber hinaus könnte sich eine unabhängige Bundesbehörde oder ein Verein für eine zusätzliche Überprüfung und Analyse von Umweltberichten einsetzen. Resultate einer solchen Überprüfung könnten dann in Form von Verbesserungsvorschlägen an die Gemeinden, Prüfstellen und Ortsplaner weitergespielt werden. Damit könnte eine Angleichung der SUPs zwischen den Bundesländern erzielt werden. Wenn schlecht durchgeführte SUPs nämlich unkommentiert bleiben und die erstellenden Planer kein kritisches bzw. konstruktives Feedback erhalten, wird sich dieses Instrument kaum in eine positive Richtung entwickeln. Eine weitere Möglichkeit wäre ein gesteigertes Interesse der Bevölkerung an der Strategischen Umweltprüfung. Das ist bis auf Ausnahmen jedoch kaum vorhanden.

Die SUP als Institution bietet also **viele Weiterentwicklungsmöglichkeiten**. Eine rasche Institutionelle Veränderung in Form eines Kreuzungspunktes müsste wohl von Seiten der Politik oder der Verwaltung ausgehen. Graduelle Veränderungen könnten auch von der Bevölkerung oder den Anwendern der SUP kommen. Es ist fraglich in welche Richtung sich die SUP letztendlich entwickeln wird, oder wie lange sie in ihrer jetzigen Form erhalten bleibt.

8.4. Ausblick

Den geführten Experteninterviews war zu entnehmen, dass es zurzeit **kaum Veränderungen** gibt, was die Institution SUP anbelangt. Lediglich die Anwendung der SUP in der örtlichen Raumplanung in der Steiermark dürfte kurz vor einer Institutionellen Veränderung stehen. Hier ist man mit der geringen Zahl an durchgeführten SUPs und der sehr technischen Durchführung dieses Instruments unzufrieden. Es ist gut möglich, dass daher in nächster Zeit eine **Durchführungsverordnung** dahingehend erlassen wird. (Pistotnig 05.05.2021, S. 6)

In der niederösterreichischen örtlichen Raumordnung kann man sich längerfristig auch eine Entwicklung hin zu **zwei unterschiedlichen SUP Formen** vorstellen. Ein Großverfahren mit stärkerer Öffentlichkeitsbeteiligung und einer SUP-light. (Pomaroli 15.04.2021, S. 11) Das wäre dann ähnlich wie das vereinfachte Verfahren bei der UVP.

Die SUP war eine erste EU-Richtlinie, die in die hoheitliche Planung der Mitgliedsstaaten eingegriffen hat. Eine Erweiterung oder Veränderung dieser Richtlinie könnte ein nächster Schritt sein, der jedoch noch weit in der Zukunft liegen dürfte. Denn zurzeit sind keinerlei Veränderungstendenzen dahingehend zu erkennen.

8.5. Literaturverzeichnis

4.0 Stadtentwicklungskonzept Entwurf II (2012). In: *B/G*, 01.2012.

Alesina, Alberto; Giuliano, Paola (2015): Culture and Institutions. In: *Journal of Economic Literature* 53 (4), S. 898–944. DOI: 10.1257/jel.53.4.898.

Amt der NÖ Landesregierung: Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten. Online verfügbar unter <https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=8>, zuletzt geprüft am 15.06.2021.

Amt der NÖ Landesregierung (2014): Niederösterreichische Bauordnung. NÖ BO, vom 2021.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Landesentwicklung Steiermark. Online verfügbar unter <https://www.landesentwicklung.steiermark.at/>.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2009): Landesentwicklungsprogramm.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hg.) (2011): Leitfaden. SUP in der örtlichen Raumplanung. Graz.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hg.) (2012): Leitfaden Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2016a): Regionales Entwicklungsprogramm Liezen. REPRO Liezen.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hg.) (2016b): Umweltbericht.

Arbter, Kerstin (2007): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft. SUP-Erfolgsfaktoren, aktuelle Trends und zukunftsweisende Entwicklungen der SUP. 2., komplett überarb. und erw. Aufl. Wien: NWV Neuer Wiss. Verl. (Umwelt).

Arbter, Kerstin; Bechtold, Ulrike (Hg.) (2013): Handbuch strategische Umweltprüfung. Die Umweltprüfung von Politiken, Plänen und Programmen. Institut für Technikfolgen-Abschätzung. 3. überarb., stark erw. Aufl. Wien: Verl. d. Österr. Akad. d. Wiss. Online verfügbar unter <http://hw.oeaw.ac.at/6631-3>.

Arbter, Kerstin; Hiebl, Ulrike (2004): Die Vielfalt nützen. Zukunftsbilder für Bewertungsinstrumente.

Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (2012): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Bundesamt für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (Hg.) (2021): Die Aarhus-Konvention und ihre 3 Säulen. Online verfügbar unter https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/eu_international/aarhus/aarhus_konvent.html, zuletzt aktualisiert am 11.02.2021, zuletzt geprüft am 11.02.2021.

Bundesamt für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie; Umweltbundesamt (Hg.): Strategische Umweltprüfung. Online verfügbar unter <https://www.strategischeumweltpruefung.at/>.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hg.) (2018): Wirkungsbeurteilung Umwelt für Pläne und Programme.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.) (2015): Rundschreiben zur Durchführung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G 2000).

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Hg.) (2019): SUP Verfahrensliste.

B-VG, vom 01.03.2021: Bundes-Verfassungsgesetz, S. 1–81.

DI Jochen Schmid; DI Rainhard Süss (2020): Materialgewinnung Sand/Kies durch Nassbaggerungen im Steinfeld. Scoping (SUP) zur 5. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogrammes Wiener Neustadt-Neunkirchen.

Europäische Kommission: Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete. Methodik-Leitlinien zur Erfüllung der Vorgaben des Artikels 6 Absätze 3 und 4 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG.

Europäische Kommission (2017): BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT. gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, zuletzt geprüft am 13.01.2021.

Europäisches Parlament und Rat: Leitfaden zur Umsetzung der SUP.

Europäisches Parlament und Rat (27.06.2001): Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, S. 30–37, zuletzt geprüft am 13.01.2021.

Gemeinde Mönichkirchen (Hg.) (2019a). *Gemeinde-Nachrichten Mönichkirchen-Tauchen* (1).

Gemeinde Mönichkirchen (Hg.) (2019b). *Gemeinde-Nachrichten Mönichkirchen-Tauchen* (3).

Gemeindenachrichten (2021). In: *Gemeindenachrichten Gröbming*, 2021 (117).

Gruber, Markus; Kanonier, Arthur; Pohn-Weidinger, Simon; Schindelegger, Arthur (2018): Raumordnung In Österreich. und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Vienna: Office of the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) (Publication series (Vrije Universiteit Brussel. Institute for European Studies), no. 202).

Hans Heinrich Blotevogel (2018): Geschichte der Raumordnung. In: Hans Heinrich Blotevogel, Thomas Döring und Susan Grotefels (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 793–803.

ICOMOS (Hg.) (2011): KPV - Leitfaden zu Kulturerbe-Verträglichkeitsprüfungen für Weltkulturerbegüter.

Kampus Raumplanungs- und Stadtentwicklungs GmbH (2020): Reininghaus Gründe. die „Stadt der kurzen Wege“ wächst mit riesigen Schritten. Graz.

Klafl, Ingrid; Bergthaler, Wilhelm; Niederhuber, Martin; Brandl, Klara; Leitner, Markus; Lexer, Wolfgang (2006): UVP-Evaluation. Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich. Haslinger, Nagele & Partner, Rechtsanwälte. Wien (Report / Umweltbundesamt, REP 0036). Online verfügbar unter <http://media.obvsg.at/AC05606512-1001>.

Knieling, Joerg; Othengrafen, Frank (2015): Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? In: *European Planning Studies* 23 (11), S. 2133–2147. DOI: 10.1080/09654313.2015.1018404.

Knoll, Thomas DI; Aichhorn, Ursula DI (Hg.) (2007): Das Zusammenwirken von SUP und FFH-Verträglichkeitsprüfung in der kommunalen Planungspraxis. SUP in der örtlichen Raumplanung - Anspruch und Wirklichkeit. Wien, 01.02.2017. Universität für Bodenkultur.

Landau; Pfetsch (2000): Symmetry and Asymmetry in International Negotiations. In: *Int Negot* 5 (1), S. 21–42. DOI: 10.1163/15718060020848631.

Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, Beschluss vom 28.05.2020.

Leitner, Johannes (30.04.2021): Interview Strategische Umweltprüfung. zoom.

Luszczak-Appel, Sonja (2019a): 2. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes. Anhang.

Luszczak-Appel, Sonja (2019b): 2. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes Moenichkirchen. Erläuterungsbericht. Entwurf.

Luszczak-Appel, Sonja (2019c): Umweltbericht.

Mahoney, James; Thelen, Kathleen Ann (2010): A Theory of Gradual Institutional Change. In: James Mahoney und Kathleen Ann Thelen (Hg.): Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–37.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. Neuausgabe. Weinheim: Beltz (Beltz Pädagogik).

Ökobüro (Hg.) (2020): Informationstext zum Umweltverträglichkeits- prüfungsverfahren.

Peer, Christian; Sondermann, Martin (2016): Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft. In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 30–42. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273664.

Pierson, Paul (2011): Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Course Book. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Pistotnig, Liliane (05.05.2021): Interview Strategische Umweltprüfung. zoom.

Pomaroli, Gilbert (2003): Die Raumverträglichkeitsprüfung. Ein Instrument gewinnt an Bedeutung.

Pomaroli, Gilbert (15.04.2021): Interview Strategische Umweltprüfung. zoom.

SUP-Protokoll: Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen.

PUMPERNIG & PARTNER ZT GmbH: Strategische Umweltprüfung - Umweltbericht. „Reininghausgründe“ Ergänzung zum 4.0 STEK - Strategischen Umweltprüfung und des Umweltberichtes Beschluss. Hg. v. Stadtgemeinde Graz.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (27.06.1985): Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Reichenberger, Jakob (Hg.) (2008): Sozialverträglichkeitsprüfung. Eine europäische Herausforderung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (VS Research).

Reimer, Mario (2013): Planning Cultures in Transition: Sustainability Management and Institutional Change in Spatial Planning. In: *Sustainability* 5 (11), S. 4653–4673. DOI: 10.3390/su5114653.

Republik Österreich (14.10.1993): Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz. UVPG, vom 1993. Fundstelle: RIS.

Reynolds, Sabrina (Hg.) (2014): The National Environmental Policy Act. Background, costs and benefits of NEPA analyses. New York: Nova Science Publishing (Environmental Remediation

Technologies, Regulations and Safety). Online verfügbar unter <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=811117>.

Schmid, Jochen; Süss, Rainhard (2020a): Änderung Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen. Bericht zum Screening (SUP).

Schmid, Jochen; Süss, Rainhard (2020b): Materialgewinnung Sand/Kies durch Nassbaggerungen im Steinfeld. Umweltbericht (SUP) zur 5. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogrammes Wiener Neustadt-Neunkirchen.

Schmid, Johannes (03.05.2021): Interview Strategische Umweltprüfung. zoom.

Schwartz (2017): Die strategische Umweltprüfung in der Raumplanung und die zentrale Frage der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen, Graz.

Sommer, Andreas (2003): Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen. Vorgehen und Kriterien für das Screening bei strategischen Umweltprüfungen. Wien: Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft Umwelt u. Wasserwirtschaft Abt. V/1 - Anlagenbezogener Umweltschutz (Schriftenreihe des BMLFUW).

Sorensen, Andre (2015): Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. In: *Planning Perspectives* 30 (1), S. 17–38. DOI: 10.1080/02665433.2013.874299.

Stadtgemeinde Graz (Hg.) (2012): Bericht an den Gemeinderat. Stellungnahmen und Verordnung. Unter Mitarbeit von Josef DI Rogl. Graz.

Statistik Austria (Hg.). Online verfügbar unter www.statistik.at.

StROG, vom 25.02.2010: Steiermärkisches Raumordnungsgesetz.

Stoeglehner, Gernot (2020): Standortentwicklung als Aufgabe für die Umweltprüfung? Der öffentliche Sektor - The public Sector, 2020.

Stoeglehner, Gernot; Brown, A. L.; Kørnø, Lone B. (2009): SEA and planning: 'ownership' of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness. In: *Impact Assessment and Project Appraisal* 27 (2), S. 111–120. DOI: 10.3152/146155109X438742.

Stöglehner, Gernot (2018): Zum Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung, 2018.

Stöglehner, Gernot; Wegerer, Gerald (2004): Die Strategische Umweltprüfung—Ein Planungsinstrument zur Qualitätssicherung in der Raumordnung? In: *disP - The Planning Review* 40 (159), S. 52–59. DOI: 10.1080/02513625.2004.10556899.

Sutter, Daniel; Maibach, Markus; Hanusch, Marie; Günnewig, Dieter; Balla, Stefan; Gigon, Nathalie (2014): Strategische Umweltprüfung (SUP) - Erfahrungen in der Schweiz und in Nachbarländern.

Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven (1992): Historical institutionalism in comparative politics. In: Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen und Frank H. Longstreth (Hg.): Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in comparative politics), S. 1–32.

Wieser, Martin (27.04.2021): Interview Strategische Umweltprüfung. zoom.

- Wolf, Rainer (2016): Die Alpenkonvention. In: *NuR* 38 (6), S. 369–377. DOI: 10.1007/s10357-016-3020-0.
- Wolff, Almut (2016): Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur. In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 55–66. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273670.
- Wolff, Almut (2020): Planning culture – dynamics of power relations between actors. In: *European Planning Studies* 28 (11), S. 0–24. DOI: 10.1080/09654313.2020.1714553.
- Wolfgang Wende (2018): Umweltprüfung. In: Hans Heinrich Blotevogel, Thomas Döring und Susan Grotefels (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2710–2722.
- Wu, Mei (2013): *Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen*. Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2013. 1., neue Ausg. Baden-Baden: Nomos (Nomos Universitätschriften Recht, 809). Online verfügbar unter <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1481232>.

Erklärung

Hiermit versichere ich,

- dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe,
- dass ich dieses Masterarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe
- und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wien, am 9. Juli 2021