

# SUP-Praxisblatt 4

Alternativenprüfung in der SUP

---

Dezember 2014

In diesem SUP-Praxisblatt sind die Ergebnisse des SUP-Arbeitskreises zum Thema „Alternativenprüfung in der SUP“ zusammengefasst.

SUP-PraktikerInnen aus der österreichischen Bundes- und Landesverwaltung wirkten mit. Sie versuchten einige für die Anwendungspraxis wichtige Aspekte zum Thema auszuleuchten, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu stellen.

Der SUP-Arbeitskreis fand am 2.12.2014 in Wien statt.

Er wurde vom österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft geleitet.

## Inhalt

1	Vorgaben der SUP-Richtlinie der EU .....	4
2	Vernünftige Alternativen als zentrales SUP-Element .....	4
3	Typen von Alternativen.....	5
4	Klare Ziele der Planung als Ausgangspunkt, um Alternativen zu entwickeln .....	5
5	Hinterfragen der Planungsziele im Rahmen der SUP .....	7
6	Der Idealfall – die Entscheidungskaskade.....	7
7	Was kann zu vernünftigen Alternativen zählen? .....	8
7.1	Sind nicht verfügbare Standorte vernünftige Alternativen? .....	8
7.2	Sind Minderungsmaßnahmen vernünftige Alternativen? .....	9
7.3	Ist die „Nullvariante“ beziehungsweise „Trend-Alternative“ eine vernünftige Alternative? .....	10
7.4	Beispiele für vernünftige Alternativen für Windkraftanlagen-Widmungen .....	10
8	Gibt es immer eine „beste“ Alternative? .....	11
9	Wer kann zu prüfende Alternativen vorschlagen? .....	12
10	Zur Prüfung der Alternativen .....	12
10.1	Alternativen-Prüfung in unterschiedlichen SUP-Phasen und unterschiedlicher Tiefe .....	12
10.2	Nachvollziehbare Darstellung der Alternativenprüfung.....	13
10.3	Vergleichende Bewertung der Alternativen .....	13
10.4	Wer legt wann die Bewertungskriterien fest?.....	14

## 1 Vorgaben der SUP-Richtlinie der EU

Die SUP-Richtlinie sieht in Artikel 5 vor, dass im Umweltbericht „die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden.

Gemäß Anhang I b) der Richtlinie ist im Umweltbericht die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustands bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms darzustellen, was in der Praxis oft der „Trend-Alternative“ (manchmal auch als „Null-Variante“ bezeichnet) entspricht (siehe Kapitel 7.3, Seite 10).

In Anhang I h) wird festgelegt, dass der Umweltbericht „eine Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen“ enthalten muss.

Artikel 9 sieht vor, dass in der zusammenfassenden Erklärung darzustellen ist, „aus welchen Gründen der angenommene Plan oder das angenommene Programm, nach Abwägung mit den geprüften vernünftigen Alternativen, gewählt wurde“.

## 2 Vernünftige Alternativen als zentrales SUP-Element

Die Praxis zeigt, dass die vergleichende Prüfung vernünftiger Alternativen entscheidend dazu beitragen kann, gute Planungslösungen zu finden. Der Alternativenvergleich ist ein zentrales Element jeder SUP. Es sollten Alternativen gewählt werden, die besser als die ursprüngliche Planungsidee sein können und keine unrealistischen Alternativen, die ohnehin nicht realisierbar sind.

### 3 Typen von Alternativen

(Quelle: SUP-Praxisblatt Nr. 2, Seite 4)

Es gibt verschiedene Typen von Alternativen:

- **Standort-Alternativen:** welche Standorte beziehungsweise Standortkombinationen (Standorte A+C+E oder B+C+D) für welche Nutzung?
- **Nutzungs-Alternativen:** welche Nutzung für einen Standort, was passt auf diesen Standort?
- **Erschließungs-Alternativen:** welche Verkehrserschließung für eine bestimmte Nutzung auf einem bestimmten Standort?
- **System- oder Technologie-Alternativen:** z.B. Windkraft oder Photovoltaik?
- **Kapazitäts-(oder Größen-) Alternativen:** z. B. eine große, zentrale Anlage oder mehrere kleine, regional verteilte Anlagen?
- **Abgrenzungs-Alternativen:** z. B. in welche Richtung soll der Golfplatz erweitert werden?
- **Realisierungs-Alternativen:** z. B. zu Minderungsmaßnahmen (Kompensationsmaßnahmen) z. B. zum Verkehrsanschluss

### 4 Klare Ziele der Planung als Ausgangspunkt, um Alternativen zu entwickeln

Welche Ziele sollen mit der Planung erreicht werden? Welche Alternativen<sup>1</sup> – im Sinne verschiedener Wege – können zu den Zielen führen?

Das können die Ausgangsfragen sein, um vernünftige Planungs-Alternativen zu entwickeln. Die Ziele der Planung sollen klar und rechtskonform sein. Sie können in Ober- und Unterziele gegliedert werden. Sinnvolle Alternativen müssen diese Ziele erfüllen können.

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Alternativen“ stammt aus der SUP-Richtlinie. Gemeint ist damit nicht nur eine einzige Alternative im Sinne von „entweder die Planung oder die Alternative“, sondern mehrere Möglichkeiten oder Varianten, die ebenfalls zum Ziel führen.

Meist definiert die planerstellende Stelle die Ziele der Planung, zum Beispiel die Gemeinde im örtlichen Entwicklungskonzept, gegebenenfalls in Anlehnung an übergeordnete Pläne, Programme oder auch Gesetze.

### Ein Beispiel mit System-Alternativen aus der Verkehrsplanung

Ziele der Planung:

- die Luftqualität verbessern
- eine Verkehrslösung finden
- die Erreichbarkeit sicherstellen

Mögliche Alternativen:

- ein Fahrverbot erlassen
- das Bahn- und Busangebot verbessern
- eine Umfahrungsstraße bauen (dazu könnten im nächsten Schritt dann Trassen-Alternativen entwickelt werden, um die optimale Lage der Straße zu finden)
- die Raumplanung verbessern (z. B. Siedlungsgebiete in der Nähe des Bahnhofs erweitern)
- eine Kombination dieser Möglichkeiten

### Ein Beispiel mit Standorts- und Kapazitätsalternativen aus der Raumplanung für Rohstoffabbau

Ziel der Planung:

- den bestehenden Steinbruch erweitern

Alternativen-Typen:

- unterschiedliche Richtungen der Erweiterung (nach Norden oder nach Süden)
- großflächige Erweiterung, um langfristig Flächen zu sichern, oder kleinflächige Erweiterung orientiert am Bedarf der nächsten Jahre

## 5 Hinterfragen der Planungsziele im Rahmen der SUP

Können im Zuge der Alternativen-Entwicklung in der SUP die Ziele der Planung noch hinterfragt werden?

Die Planungsziele geben den Gestaltungsspielraum für die Alternativen-Entwicklung vor. Unter gewissen Voraussetzungen kann es in der SUP aber durchaus Sinn machen, diese Ziele in Teilbereichen für die Alternativenprüfung selbst zu formulieren oder zu konkretisieren. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Ziele aus übergeordneten Planungen, Politiken oder Rechtsakten stammen, zu denen keine SUP (oder eine gleichwertige Prüfung) durchgeführt wurde.

## 6 Der Idealfall – die Entscheidungskaskade

Im besten Fall werden Entscheidungen von der höchsten bis zur untersten Planungsebene durch SUPs begleitet, also von strategischen Grundsatzfragen (Ob? Was? Wozu?) über Standortfragen (Wo?) bis zu Fragen nach der konkreten Ausführung einer Maßnahmen (Wie?).

Hier einige Beispiele:

### SUPs zu strategischen Grundsatzfragen, wie:

- Wollen wir Bevölkerungswachstum in unserer Stadt?
- Wollen wir Windkraft?
- Wollen wir Tourismus?

Es geht um das „Ob?“ einer Entwicklung. Vor einer Entscheidung werden die Auswirkungen der möglichen Alternativen auf die (relevanten) Schutzgüter bewertet:

- beim Thema Bevölkerungswachstum beispielsweise ein Wachstumsstopp im Zentralraum mit dem impliziten Wachstum im Umland und als Folge die Zunahme des Pendelverkehrs
- beim Thema Windkraft die Alternativen Energiesparen, Wasserkraft, Atomstromimport, etc.

Diese Entscheidungen werden bei nachfolgenden SUPs als Voraussetzung berücksichtigt. Die Fragen, ob überhaupt Bevölkerungswachstum, Windkraft oder Tourismus angestrebt werden, werden dann im Rahmen der SUP nicht mehr gestellt.

### **SUPs zu Standortfragen**

Auf der folgenden Planungsebene, zum Beispiel in einem Stadtentwicklungsplan, wird nur noch über das „Wo?“ entschieden, zum Beispiel über die Eignung von Flächen für die Stadterweiterung.

### **SUPs zur Art der Ausführung**

Auf der nächsten Planungsebene geht es dann um das „Wie?“, zum Beispiel in einem Flächenwidmungs- oder Bebauungsplan um städtebauliche Festlegungen wie die Höhe, die Dichteverteilung und die Struktur von Baugebieten.

## **7 Was kann zu vernünftigen Alternativen zählen?**

### **7.1 Sind nicht verfügbare Standorte vernünftige Alternativen?**

Bei der Suche nach Standort-Alternativen kann es durchaus sinnvoll sein, auch momentan nicht verfügbare Standorte zu prüfen. Immerhin kann sich die Verfügbarkeit in langfristigen Planungszeiträumen ändern oder es gelingt anderweitig, die jeweilige Fläche für die Entwicklung verfügbar zu machen.

Die Konsequenzen der Nicht-Verfügbarkeit könnten Teil der Alternativen-Bewertung sein. Wenn beispielsweise Verzögerungen auf Grund der aktuell fehlenden Verfügbarkeit Umweltauswirkungen hätten, dann könnte dies bei den SUP-Ergebnissen angeführt werden.

Ob eine Fläche verfügbar ist oder nicht, könnte die Entscheidung beeinflussen. Die Nicht-Verfügbarkeit eines Standortes könnte

beispielsweise der Grund dafür sein, dass letztlich ein möglicherweise etwas weniger umweltgerechter Alternativstandort gewählt wurde.

## 7.2 Sind Minderungsmaßnahmen vernünftige Alternativen?

Als Minderungsmaßnahmen werden in diesem Praxisblatt jene Maßnahmen gemäß SUP-Richtlinie, Anhang I g) bezeichnet, „die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen“.

Ist es sinnvoll, verschiedene Minderungsmaßnahmen, die zu den Inhalten der Planung vorgesehen sind, vergleichend zu bewerten? Dazu gibt es unterschiedliche Sichtweisen:

Eine Sichtweise unterscheidet folgendermaßen:

- Sinnvolle Alternativen können aus jenen Maßnahmen und Ausweisungen entwickelt werden, die man im Plan festlegen und mit dem Plan auch verordnen (oder anderweitig annehmen) kann.
- Minderungsmaßnahmen hingegen können nicht im Plan, sondern nur in nachfolgenden Verfahren verbindlich festgelegt werden, beispielsweise als Auflagen. Deshalb zählen sie nicht zu vernünftigen Alternativen der Planung.

### Ein Beispiel dazu aus der Flächenwidmungsplanung

Ein Einkaufszentrum mit einem Parkplatz soll gewidmet werden. Als Minderungsmaßnahme ist eine Lärmschutzwand vorgesehen. Diese kann allerdings nicht mit dem Plan verordnet werden. Deshalb sind die verschiedenen Möglichkeiten zur Anordnung dieser Lärmschutzwand keine sinnvollen Alternativen. Sie würden nichts am Inhalt des Plans, nämlich der Widmung des Einkaufszentrums und des Parkplatzes, ändern.

Eine andere Sichtweise wäre, dass sinnvolle Alternativen unabhängig von der rechtlichen Verankerung der Planinhalte entwickelt werden können. Ob die Inhalte von Alternativen rechtlich zu verordnen oder anderweitig umzusetzen sind, wäre dabei nicht relevant. Die Ergebnisse des

Alternativenvergleichs dienen als Handlungsempfehlung für die Planung und die politischen EntscheidungsträgerInnen. Damit ist die Überprüfung aller Alternativen sinnvoll, die als Entscheidungsgrundlagen hilfreich sind.

### Ein Beispiel dazu aus der Naturschutzplanung

Inhalt der Planung könnte der Schutz eines ökologisch wertvollen Gebietes sein. Dies könnte sowohl mit verordneter hoheitlicher Schutzgebietsausweisung als auch mittels Vertragsnaturschutz über Bewirtschaftungspläne, die einzelne GrundbesitzerInnen verpflichten, geschehen. Ganz unabhängig davon wären Alternativen zur Lage oder zur Größe des schutzwürdigen Gebietes sinnvoll.

### 7.3 Ist die „Nullvariante“ beziehungsweise „Trend-Alternative“ eine vernünftige Alternative?

Dagegen spricht, dass die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustands bei Nichtdurchführung der Planung gemäß SUP-Richtlinie, Anhang I b) (= Trend-Alternative) ohnehin darzustellen ist und daher nicht als eigene – jedenfalls nicht als einzige – Alternative gilt.

Ließe man die „Nullvariante“ oder „Trend-Alternative“ bereits als sinnvolle Alternative gelten, bestünde die Gefahr, dass bei projektnahen SUPs nur mehr über das Projekt und die „Nullvariante“ beziehungsweise „Trend-Alternative“ und nicht mehr über weitere sinnvolle Lösungen nachgedacht würde.

### 7.4 Beispiele für vernünftige Alternativen für Windkraftanlagen-Widmungen

Angenommen in einem sektoralen Raumordnungsprogramm wurden geeignete Standortzonen für die Windkraftnutzung ausgewiesen. Eine Gemeinde möchte in einer dieser Standortzonen Flächen für Windkraftanlagen widmen. Falls der Gemeinde nur eine einzige Standortzone dafür zur Verfügung steht, ist der Vergleich verschiedener

Standort-Alternativen nicht möglich. Daher sollten sich vernünftige Alternativen an anderen Fragen orientieren, wie beispielsweise:

- Ist die ausgewiesene Standortzone aus Sicht der örtlichen Raumplanung überhaupt für eine Windkraftanlagen-Widmung geeignet? Ist sie beispielsweise mit den Zielen der Gemeindeentwicklung vereinbar? Gibt es andere Planungen für diesen Bereich?
- Soll die Gemeinde die gesamte Standortzone für Windkraftanlagen widmen oder nur Teilbereiche?
- Wenn nur Teilbereiche sinnvoll sind: welche davon?
- Soll die Höhe der Windkraftanlagen im Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan festgelegt werden?

Die Prüfung der exakten Standorte der einzelnen Windräder könnte dann auf Projektebene erfolgen und nicht mehr in der SUP.

## 8 Gibt es immer eine „beste“ Alternative?

Nicht immer ist eindeutig, welche Alternative die beste ist. Beispielsweise muss die aus Sicht des Bodenschutzes beste Alternative nicht auch aus Sicht der Biodiversität oder des Klimaschutzes die beste sein. Bei manchen Auswirkungen kann also die eine Alternative besser abschneiden, bei anderen die andere.

Deshalb sollten in der SUP die Auswirkungen der Alternativen auf die Schutzgüter separat bewertet werden. Eine Zusammenfassung aller Einzelergebnisse zu einer „Gesamtnote“ ist oft nicht zielführend und auch methodisch problematisch. Auch ein „Aufrechnen“ der positiven und der negativen Bewertungen ist nicht immer sinnvoll und ebenso methodisch angreifbar. Es könnte sein, dass die Beurteilung für nur ein einziges Schutzgut negativ ausfällt. Dies kann aber so gravierend sein, dass diese Alternative als schlechteste bewertet werden muss.

Im Zuge der politischen oder planerischen Entscheidung wird dann zu gewichten sein, auf welche Schutzgüter der Schwerpunkt gelegt wird

beziehungsweise welche Auswirkungen wichtiger als andere sind. Aufgabe der SUP ist es, diesen Entscheidungsprozess transparent, vergleichbar und nachvollziehbar zu gestalten.

## 9 Wer kann zu prüfende Alternativen vorschlagen?

In der Praxis kann sich bewähren, dass neben der planerstellenden Stelle beispielsweise auch Umweltschutzverbände, NGOs, BürgerInneninitiativen und BürgerInnen Alternativen zur Prüfung in der SUP einbringen können, um eine breite Palette an Lösungsmöglichkeiten diskutieren zu können.

Bei projektnahen SUPs (zum Beispiel Umwidmungen aus Anlass eines konkreten Projektes) sollten nicht nur jene Alternativen betrachtet werden, die das gewünschte Projekt von vornherein am besten abschneiden lassen. Möglicherweise wären andere Alternativen noch zielführender.

## 10 Zur Prüfung der Alternativen

### 10.1 Alternativen-Prüfung in unterschiedlichen SUP-Phasen und unterschiedlicher Tiefe

Der SUP-Prozess kann wie ein „Trichter“ wirken: man startet mit mehreren Alternativen und scheidet im laufenden Prozess ungeeignete Alternativen sukzessive aus. Alternativen können bereits im Scoping, also in einem frühen Planungs- und SUP-Stadium, betrachtet und nach einem groben Check ausgeschieden werden. Genauso können sie auch zu einem späteren Zeitpunkt, nachdem die Umweltauswirkungen im Detail überprüft wurden, verworfen werden. Die Tiefe der Alternativen-Untersuchung kann in verschiedenen Phasen einer SUP unterschiedlich sein. Sollten neue Erkenntnisse auftauchen, könnten bereits ausgeschiedene Alternativen in einer Rückkoppelungsschleife wieder zurück in die Prüfung geholt werden.

## 10.2 Nachvollziehbare Darstellung der Alternativenprüfung

Nachvollziehbare Methoden wie das Ampelsystem, codierte Skalen oder Tabellen sind für die Alternativenprüfung sinnvoll. Sie erleichtern den beteiligten Personen den Austausch über die Ergebnisse des Alternativenvergleichs und gemeinsame Schlussfolgerungen.

Die Bewertungsmethode und ihr Umfang sollten an die Aufgabe der jeweiligen SUP angepasst werden. Ein 3-stufiges Ampelsystem mit den Bewertungsstufen positive Auswirkung (grün), keine erhebliche Auswirkung (gelb) oder negative Auswirkung (rot) kann in manchen Fällen bereits genügen. In anderen Fällen können mehrstufige Skalen mit feineren Einstufungsmöglichkeiten angemessener sein. Wenn Ergebnisse mit Farbskalen dargestellt werden, können sie leichter auf einen Blick erfasst werden. Jedenfalls sollte begründet werden, warum welche Auswirkung wie eingestuft wird. Doch auch übersichtliche Bewertungstabellen mit Farbskalen benötigen eine verbal argumentative Auseinandersetzung mit den Ergebnissen.

## 10.3 Vergleichende Bewertung der Alternativen

In der Praxis bewährt es sich oft, die Alternativen im Vergleich zu einander, also relativ, zu bewerten. Es wird dargestellt, ob eine Alternative in ihren Auswirkungen auf die SUP-Schutzgüter besser oder schlechter als eine Vergleichs-Alternative abschneidet.

Eine absolute Bewertung der Auswirkungen der Alternativen – im Sinne von „eine Auswirkung auf ein Schutzgut ist absolut negativ oder sehr negativ“ – kann schwierig sein, wenn die Vergleichsbasis fehlt. Absolute Bewertungen können Scheingenauigkeit vortäuschen, die es zu vermeiden gilt.

Eine vergleichende Bewertung der Alternativen hilft, die Auswahl der Alternativen, die letztlich in die Planung aufgenommen werden, zu begründen. Das Ergebnis des Alternativenvergleichs unterstützt die Entscheidung, nimmt sie aber nicht vorweg.

## 10.4 Wer legt wann die Bewertungskriterien fest?

Die Bewertungskriterien für den Alternativenvergleich werden üblicherweise von der Planungsbehörde beim Scoping festgelegt. Die Kriterien können gewichtet werden.

### Kontakt

Dr<sup>in</sup> Ursula Platzer-Schneider  
(Österreichisches Bundesministerium  
für Land- und Forstwirtschaft,  
Umwelt und Wasserwirtschaft)  
ursula.platzer@bmlfuw.gv.at  
Telefon: +43 1 51522 2115

DI<sup>in</sup> Dr<sup>in</sup> Kerstin Arbter  
(Büro Arbter)  
  
office@arbter.at  
Telefon: +43 1 218 53 55