Cornelia Mittendorfer, Bundesarbeitskammer

Planungs- und Entscheidungspraxis im Verkehrsbereich vor/nach der Umsetzung der SUP-RL in Österreich

A. Problembefund und Forderungen
B. SP-V-G
C. SUP-Fälle in der Praxis
D. Einschätzung der Praxisfälle
E. Vergleich mit den Forderungen

A. Problembefund und Forderungen

2003 hat die AK gemeinsam mit der WKÖ, der MA 22 + dem Lebensministerium zusammen mit etwa 25 weiteren ExpertInnen aus allen Bereichen - auch des BMVIT - im Rahmen der ÖGUT einen Problembefund zum Thema SUP und Verkehrsplanung erstellt, Empfehlungen ausgearbeitet und diese auch den im Parlament vertretenen Parteien vorgestellt.

Zentrale Punkte des **Problembefunds** waren:

- Zu geringe rechtliche Grundlage für eine sinnvolle Anwendung der SUP-RL im Verkehrsbereich (Unverbindlichkeit des GVP-Ö)
- Mangelnde Transparenz und kein Verfahren zur Fixierung von Straßenprojekten, keine Umweltanalyse, keine Kosten-Nutzen-Analyse
- Keine Herstellung eines öffentlichen Konsenses - Beteiligung der Öffentlichkeit viel zu spät bei den Projekten
- Keine verkehrsträgerübergreifende Prüfung
- Kein Konnex zwischen Verkehrsplanung und rechtlichen / internationalen Verpflichtungen im Umweltbereich
- Keine Kostenwahrheit im Verkehrsbereich
- Keine Abstimmung mit der Raumordnung; kein Ansatz zu einer verkehrssparenden Raumordnung
- Der Staat ist planende <u>und</u> genehmigende Stelle

Die **Forderungen** waren daher:

- Stärkung und Ausbau gesetzlicher Grundlagen für eine verbindliche verkehrsträgerübergreifende Gesamtverkehrsplanung auf Bundesebene sowie Schaffung geeigneter rechtlicher Grundlagen für Verkehrsplanungen auf Landesebene (Erstellung und Revision der Pläne) - d.h. rechtliche Verankerung des GVP-Ö + wiederkehrende, strategische Umweltprüfungen (alle 4-8 Jahre)
- Durchführung einer SUP im Zuge der Gesamtverkehrsplanung als integratives Planungslement
- Verbesserung der Abstimmung und Transparenz zwischen Raum- und Verkehrsplanung
- (Schaffung eines 3-Stufen-Konzeptes zur Projektverwirklichung einschl. Umweltprüfung)

Die **AK** hat im Vorfeld der Gesetzeserlassung ebenfalls massiv die SUP für den GVP-Ö gefordert, und – genau so wie im Rahmen der ÖGUT-Arbeitsgruppe – dass dieser nicht nur Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, sondern auch verkehrspolitische Maßnahmen umfassen muß, insbesondere zur Steuerung des Verkehrsaufkommens im Sinne der Effizienz und der umweltpolitischen Ziele unter Berücksichtigung eines verbesserten Mobilitätsmanagements.

B. BG über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-G)

2005 wurde das SP-V-G erlassen, und zwar unter Ausklammerung des GVP-Ö.

GVP-Ö 2002: erster Ansatz einer intermodalen Planung, aber (anders als in Deutschland etwa) wurden die Projekte ohne Prüfverfahren – „auf Zuruf“ aufgenommen, großteils basierend auf der sogenannten GSD-Studie

ca. 70 Straßenprojekte (7,5 Mrd. € Bund, 7,5 Mrd. € Länder)

ca. 200 Projekte Schiene (27 Mrd. €)

GSD-Studie 1999: rudimentär; 13 Zeilen „Aspekte der Verkehrs- und Umweltpolitik“; AK hat damals eine „dissenting opinion“ abgegeben: mangelnde verkehrsträgerübergreifende Betrachtung, umweltbezogene, regionale und sozialpolitische

Aspekte fehlen; bewußte Ausklammerung der Finanzierung, der Ausbauprioritäten und der Dimensionierung etc.

Unter „Nachhaltige Mobilität“ werden im GVP-Ö folgende Ziele aufgeführt:

- Wirtschaftsstandort stärken
- Netze effizient und bedarfsgerecht ausbauen
- Sicherheit erhöhen
- Finanzierung sicherstellen
- Umsetzung erleichtern
- Kein Umweltziel, kein soziales Ziel

- Anwendungsbereich des SP-V-G:

  Wasser: Erklärung von weiteren Gewässern zu Wasserstraßen
  Bahn: Erklärung von Hochleistungsstrecken
  Straße: nur eine Änderung des Anhangs zum BundesstraßenG
  (+ Einzelfallprüfung und sog. Bagatellregelung)

- Struktur des SP-V-G:
  - BMVIT führt die SP-V durch
  - Initiatoren (BMVIT, Länder, Asfinag, ÖBB-Infrastruktur-Bau-AG etc.) schlagen Netzveränderung vor
  - Intiatoren erstellen selbst den Umweltbericht
  - Öffentlichkeit, Umweltstellen, andere Initiatoren können Stellung nehmen
  - (grenzüberschreitende Umweltauswirkungen: eigenes Konsultationsverfahren)
  - BMVIT veröffentlicht die gewünschte Planungsentscheidung + die Zusammenfassende Erklärung im Internet, und zwar mit der Begründung, wie die Umwelterwägungen und die Ergebnisse der Konsultationen berücksichtigt wurden.
    - Schiene: Verordnung wird erlassen
    - Straße: Vorschlag zur Änderung des BdStrG geht ins Parlament

Ansatzpunkte im SP-V-G zur Problemlösung?:

- Ziele einer SP-V (§ 5):
  - „Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus durch Einbeziehung von Umwelterwägungen“

- = 1 von 10 Zielen – teilweise schwer verständliche Ziele
- kein Abwägungskriterium, kein Level

- Das Spiel der Akteure
  - Initiator (kann BMVIT selbst sein) – erstellt den Umweltbericht selbst
  - SP-V - durch BMVIT
  - Öffentlichkeit: „Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme“
  - BMVIT-Website: „erweitertes Begutachtungsverfahren“

- Umweltbericht (§ 6)
  - viele Unklarheiten, keine DurchführungsV erlassen („Leitfaden“ – mangelnde Transparenz)
  - einige Anhaltspunkte:
    - vorgeschlagene Netzveränderung + Beziehung zu anderen relevanten Plänen + Programmen
    - Begründung + erwarteter Nutzen
    - intermodale + netzübergreifende Alternativenprüfung
    - Beschreibung, wie die Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt vorgenommen wurde
    - derzeitiger Umweltzustand + Entwicklung ohne Netzveränderung
    - derzeitige relevante Umweltprobleme
    - maßgebliche Umweltschutzziele
    - Beschreibung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen
    - Manahmen zur Verringerung der neg. Umweltauswirkungen + Überwachungsmaßnahmen
    - im Umweltbericht selbst keine Kosten-Nutzen-Rechnung

C. SUP-Fälle in der Praxis

5 Verkehrs-SUPs im „Netz“ auffindbar:

B317 Scheifling - Klagenfurt; Initiator: ASFINAG + BMVIT; 1 relativ eng definierter Korridor, 5 Varianten

Umweltbericht:

Die Alternative „Schnellstraße“ hat im „Wirkungsbereich globale Klimaauswirkungen und lokale Abgasbelastungen“ „stark negative“ Auswirkungen - trotzdem wird sie - aufgrund von Empfehlungen wie „ökologische Ausgleichsflächen in Form von Schutzpflanzungen u.a. zur Auskämmung von Luftschadstoffen“ als „umweltverträglich“ bezeichnet.

Im Umweltbericht selbst wird angeführt, daß zB die Wasserbelastung, die Flächenbeanspruchung und die Trennwirkung in der KNR „mangels geeigneter Datengrundlage“ nicht berücksichtigt werden.

Konsultationen:

Umweltstelle BMLeben: mangelnde Nachvollziehbarkeit der Bewertung, Untersuchungsrahmen zu eng, Alternativenprüfung nicht nachvollziehbar, Regionalentwicklung in der Umweltprüfung abgehandelt - führt zu einer Abwertung der Umweltaspekte, Klima und Luft zu knapp behandelt, Abfall fehlt, Schadstoffemissionen zu wenig behandelt. Ökonomische Aspekte überbewertet, die relevanten Umweltschutzziele nicht ausreichend berücksichtigt etc. etc.

Vorschlag: Ortsumfahrungen + ÖV

Forum Alpenkonvention Kärnten: Schwere inhaltliche Mängel; Widerspruch zum Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, das den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr untersagt.

Zusammenfassende Erklärung:

... der BMVIT stellt fest, dass...die...Bemerkungen...berücksichtigt werden können.

Ergebnis: Empfehlung für S37 Klagenfurter Schnellstraße (Scheifling - Knoten Klgfurt Nord)

wurde am 9. 5. 2006 ins BdStrG aufgenommen

Weinviertel Straße (Stockerau - Staatsgrenze Kleinhaugsdorf);

Initiator: Land NÖ; 6 Varianten

Umweltbericht:

Beruft sich auf GSD-Studie

Konkurrenz zu A5 (darauf weist auch ASFINAG hin)

Negative Stellungnahme von Tschechien: über der Grenze wird nicht ausgebaut

Empfehlung für Schnellstraßenausbau kombiniert mit ÖV-Ausbau, obwohl eine andere Variante das bei weitem günstigere NK-Verhältnis hat - „die potentiell negativen, erheblichen Umweltauswirkungen der Variante Schnellstraße + ÖV können durch Ausgleichsmaßnahmen beseitigt (sic!) werden, weshalb diese Alternative als umweltverträglich angesehen werden kann."

Konsultationen:

Umweltstelle BMLeben: Darstellung, Bewertung + Berücksichtigung der Umweltauswirkungen mangelhaft; Erreichen wichtiger umweltpolitischer Zielsetzungen und Verpflichtungen nicht zu erkennen

Zusammenfassende Erklärung:

Standardtext:...Bemerkungen berücksichtigt...

Ergebnis: lediglich Empfehlung für Schnellstraßenbau

Am 9. 5. 2006 ins BdStrG aufgenommen

Marchfeld Straße; Initiator: Land NÖ; 8 Varianten

Umweltbericht:

„Es zeigt sich, dass im Marchfeldkorridor der ÖV-Ausbau das höchste Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweist, der Schnellstraßenbau jedoch den höchsten Nutzen erzielt"

„Nur die MIV-Ausbauplanfälle leisten einen positiven Beitrag zur Nachhaltigkeit für das Kriterium Siedlungsraum"

„In den Kriterien Lärm und Luftschadstoffe ist eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Einhaltung der Grenzwerte gegeben....eine Reduktion klimarelevanter Treibhausgase ist in den MIV-Maßnahmenplanfällen nicht möglich, Lösungsstrategien sind hier v.a. auf nationaler und internationaler Ebene zu entwicklen."

Empfehlung: Schnellstraßenbau Wien (Knoten Raasdorf) - Marchegg + ÖV-Ausbau gem. S-Bahn-Konzept

Konsultationen:

ÖBB + Umweltstelle/Land keine Stellungnahme

BMLeben: A6 Nordostautobahn Wien Bratislava nicht ausreichend berücksichtigt; unspezifische Darstellung der Umweltziele, keine Darstellung von Zielkonflikten; Lücken in der Maßnahmendefinition; keine Angaben zu Abfall; unklare/zu knappe Behandlung der Schutzgüter Luft, Klima, Boden, menschliche Gesundheit und Lärm; mangelnde Behandlung Naturschutz; fehlendes Monitoring. Bewertung wird methodisch und inhaltlich kritisiert

Zusammenfassende Erklärung:

Standardtext:...“Bemerkungen berücksichtigt“ ...

Ergebnis:

Lediglich Empfehlung für Schnellstraßenausbau Wien - Marchegg

Am 9. 5. 2006 ins BdStrG aufgenommen

AXX - Verbindungsspange A23 - S1; Initiatorin Stadt Wien; 4 Varianten („Wirkungsanalysen“)

Umweltbericht:

Zu den Luftschadstoffen lapidare, aber nicht leugnende Ausagen

Subjektiv am ehesten der Eindruck einer integrativen Betrachtung

Trotzdem zB „Straße = umweltverträglicher Verkehrsträger"

Empfehlung: zusätzliche hochrangige Straße/Korridor Pottendorfer Linie + ergänzende + Maßnahmen ÖV (Ausbau U1)

Konsultationen:

ASFINAG: teuerstes aller je realisierten Projekte

BMLeben: ähnlich gravierende Kritikpunkte wie bei anderen Umweltberichten, dringender Wunsch nach ÖV-Ausbau

WUA: zB mangelnder Konnex mit Klimaschutz

MA22: Kosten zu niedrig angesetzt

Sonst: mehrheitlich ablehnend; befürchten Verlangerung von Schiene auf Straße

Zusammenfassende Erklärung:

Standardtext: ...Bemerkungen berücksichtigt...

Ergebnis:

Lediglich Empfehlung für Straßenbau Verbindungsspange A23 - S1

Projekt zurückgestellt (Neuplanung)

Traisental Straße: Initiator Land NÖ; 4 Varianten

„Fortsetzung der begonnenen verkehrsmäßigen Erschließung“ - einer SUP zugänglich?
Nicht im GVP-Ö, war früher im Anhang zum BdStrG, soll wieder hinein

Umweltbericht:
Empfehlung Ausbau als Schnellstraße + Maßnahmen im ÖV
Konsultationen:
ASFINAG: keine sinnvolle Netzergänzung, ausschließlich Regionalerschließúng. Vereinbarkeit mit Alpenkonvention ist zu prüfen
BMLeben: Hochrangigkeit der Verbindung nicht zu erkennen; „übliche“ Liste von schwerwiegenden Mängeln
MA22: keine Einwände
Zusammenfassende Erklärung:
„potentiell negative, erhebliche Umweltauswirkungen könnten durch Ausgleichsmaßnahmen beseitigt werden, weshalb diese Alternative als umweltverträglich angesehen werden kann“
Ergebnis:
Lediglich Empfehlung für Ausbau als Schnellstraße
Am 9. 5. 2006 ins BdStrG aufgenommen

D. Einschätzung der Praxisfälle

Insgesamt fällt bei den Umweltberichten und den Ergebnissen der SUPs auf:

1) Problem Kosten-Nutzung-Rechnung.

- keine Transparenz, wie diese gestaltet ist
- Vermutung, dass die Umweltkosten nicht adäquat abgebildet sind
- Vermischung von Umwelt- und Wirtschaftlichkeitserwägungen
- Induzierter Neuverkehr durch Straßenausbau berücksichtigt?
- Zu geringe Verkehrsnutzerkosten/Straße (zB Scheifling)
- Genauigkeit? - mit Zahlen wird Scheingenauigkeit erzeugt?

- KNR im Umweltbericht problematisch:

  § 5 (4) lit i SP-V-G verlangt bei der SP-V „die Erzielung eines möglichst hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Verhältnisses“, aber im Umweltbericht nur „Bewertung“ der erheblichen Auswirkungen

2) Problem Berücksichtigung:

- Die Zusammenfassenden Erklärungen werden aus Textbausteinen zusammengesetzt
- kein Begründungsteil, aus dem der Erwägungen nachvollziehbar wären

  Tw. werden zusätzliche kompensierende Maßnahmen verlangt, aber die Berücksichtigung der gravierenden Einwendungen ist NICHT ersichtlich oder nachvollziehbar

3) Ziele des Umweltschutzes / Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus:

- „Grünbrücken ja - Kyoto nein“ - CO2-Problematik häufig aus den Erwägungen ausgeklammert als „problematisch“, als „national oder international zu lösen“
- Bezugnahme auf internationale Verpflichtungen (Kyoto) und Umweltgesetze fehlt weitgehend
- Als Mindestvoraussetzung muß die Einhaltung geltender Gesetze und internationaler Verpflichtungen gelten, zB:
  - Kyoto-Protokoll (statt minus 13 % erreicht Ö plus 18 % und nimmt damit in EU den 24. + vorletzten Platz ein; Postkyoto)
  - Natura 2000
  - FFH-RL
  - Wasserrahmen-RL
  - Aarhus-Konvention
  - Alpenkonvention
  - Umgebungslärm-RL + BundeslärmG
  - OzonG, IG-Luft, UVP-G-Verordnungen belastete Gebiete

4) Die Sprache zwischen SUP und UVP vermischt wird - Varianten werden als „umweltverträglich“ bezeichnet

5) „Nachhaltigkeit“ wirkt in den Umweltberichen wie ein Vorwand für traditionelle ökonomische Abwägungen

6) Keine Zeitkaskaden für ÖV-MIV-Ausbau > Auswirkungen auf den Modal Split

7) Problem Alternativenprüfung:

- Bei allen SUPs hat die Straße – alleine – „gewonnen“
- für viele Regionen gibt es keine ÖV-Konzepte

8) Korrekturmechanismus fehlt

E. Vergleich mit den Forderungen

- keine Forderung wurde erfüllt
- aus dem Problembefund wurden einige Punkte „angetippt“