

# How to ... Strategische Umweltprüfung Am Beispiel eines sektoralen Raumordnungsprogramms

Erneuerbare Energien gewinnen in Zeiten von Klimawandel und Ressourcenknappheit zunehmend an Bedeutung – ihr Ausbau erscheint alternativlos. Demgegenüber stehen teilweise auch gegensätzliche raumrelevante Interessen. Die Strategische Umweltprüfung stellt ein wichtiges Planungswerkzeug dar, um divergierende Interessen an den Raum abzuwägen und miteinander zu vereinbaren. Nachfolgend werden anhand des Sektoralen Raumordnungsprogramms des Landes Niederösterreich über Photovoltaikanlagen im Grünland die Rolle der SUP sowie ihre Grenzen erläutert.

VON CLARA HAHN UND FLORIAN WOLLER

## Kontext

Die Photovoltaik, als eine Form der erneuerbaren Energien, kann mit anderen raumrelevanten Interessen in Konflikt stehen. Von PV-Anlagen geht besonders dann Konfliktpotenzial aus, wenn die Anlagen großflächig im Grünland entstehen sollen, da sich besonders bei solchen frei stehenden und flächenintensiven Anlagen die Frage nach negativen Auswirkungen auf die Umwelt stellt. Neben dem Ausbau der Photovoltaik auf Dächern und anderen versiegelten Flächen ist jedoch auch der Ausbau von Großflächenanlagen notwendig, um die Ziele des niederösterreichischen Klima- und Energiefahrplans 2020 bis 2030 zu erreichen. Aus diesem Grund wurde ein Sektorales Raumordnungsprogramm (SekROP) über PV-Anlagen im Grünland erarbeitet, das Zonen ausweist, die in Zukunft für die Errichtung von großen Freiflächenanlagen (> 2 ha) in Frage kommen. Die Aufgabe der Zonierung ist es, den übergeordneten Rahmen

abzustecken – die Ausweisung der entsprechenden Widmung durch die Gemeinde bleibt allerdings weiterhin notwendig.

Entwicklung von Bedeutung sind. Die durchgeführte Strategische Umweltprüfung (SUP) hat maßgeblich dazu beigetragen, in

## Die SUP ist ein Erkenntnisvorgang, ein Impact Assessment für den Umweltschutz und ein Planungswerkzeug zur Abwägung von Interessen und zur Konfliktlösung.

Dadurch, dass die PV-Anlagen im Grünland errichtet werden sollen, ergeben sich sogenannte „Gut gegen Gut“-Konflikte – beispielsweise mit der Landwirtschaft und dem Schutz des Landschaftsbildes. Im Falle der Landwirtschaft drückt sich dieser Konflikt dadurch aus, dass sowohl der großflächig angelegte Ausbau erneuerbarer Energien auf Grünlandflächen als auch die Sicherung unserer Lebensgrundlagen durch die landwirtschaftliche Nutzung von Grünland nicht nur erstrebenswerte Unterfangen, sondern auch für eine zukunftsfähige

diesem Konflikt zu einer fachlich fundierten und gewissenhaften Lösung zu gelangen.

## Die SUP als Planungsprozess

Gemäß § 4 Abs. 1 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014 ist bei der Aufstellung eines überörtlichen Raumordnungsprogramms, worunter das SekROP über PV-Anlagen im Grünland fällt, eine SUP durchzuführen. Diese umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, eine Prüfung etwaiger Alternativen, die

Durchführung von Konsultationen sowie die Abwägung der Ergebnisse dieses Prozesses im Rahmen der gegenständlichen Planung. Im Sinne des Vorsorgegrundsatzes sollen durch die Prüfung der Umweltauswirkungen und die Betrachtung unterschiedlicher Planungsalternativen ungewollte Verschlechterungen des Umweltzustandes im Planungsraum möglichst verhindert und etwaige verbleibende Auswirkungen minimiert werden. Mit der Durchführung von Konsultationen wird sichergestellt, dass fachlich fundierte Grundlagen in die Entscheidung einfließen können. Die Arbeitsschritte gewährleisten gleichzeitig die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsgrundlagen. Letztlich wird mit der Abwägung der Ergebnisse des Planungsprozesses versucht, divergierende Interessen miteinander zu vereinbaren und Konflikte aufzulösen. Die SUP hat aufgrund ihrer Elemente einen iterativen Charakter und soll letztlich in einer besseren Planung resultieren.

### **Screening, Scoping & Umweltbericht**

In der Praxis beginnt eine Strategische Umweltprüfung mit einem Screening, im Zuge dessen geklärt wird, ob eine SUP durchzuführen ist oder nicht. Da bei PV-Anlagen im Grünland, die entsprechend dem SekROP jeweils eine Fläche von über zwei Hektar in Anspruch nehmen sollen, erhebliche negative Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter laut SUP-Richtlinie nicht von vornherein ausgeschlossen werden können, ist eine SUP durchzuführen. Darüber hinaus handelt es sich beim SekROP um eine überörtliche Planung, weshalb ohnehin eine SUP-Pflicht besteht.

Auf das Screening folgt mit dem Scoping der Arbeitsschritt zur Abgrenzung und Festlegung des Untersuchungsrahmens. Im Rahmen des Scopings wird festgelegt, für welche Schutzgüter vertiefende Untersuchungen durchgeführt

werden müssen und bei welchen Schutzgütern keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten und deshalb keine vertiefenden Untersuchungen mehr anzustellen sind. Letzteres trifft im Falle des SekROP beispielsweise auf das Schutzgut Grundwasser zu, da bei Photovoltaikanlagen im Grünland Niederschläge grundsätzlich vor Ort versickern können und der Bau von Freiflächenanlagen technisch auch ohne wesentlichen Eingriff in den Boden möglich ist. Konträr dazu verhält es sich mit dem Schutzgut Landschaftsbild. Zwar wurden in der Zonierung Landschaftsschutzgebiete berücksichtigt, trotzdem kann eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes beispielweise aufgrund der exponierten Lage einer Zone nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, weshalb hinsichtlich dieses Schutzgutes vertiefende Untersuchungen vorgenommen wurden.

Die vertiefenden Untersuchungen zu Schutzgütern sind gesammelt in einem Bericht festzuhalten. Der sogenannte Umweltbericht enthält im Falle des SekROP je Zone vertiefende Untersuchungen zu jenen Schutzgütern, für die im Rahmen des Scopings erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden konnten. Insgesamt waren 189 Zonen mit einer Gesamtfläche von rund 2.770 ha zu prüfen. Da die Strategische Umweltprüfung bei unterschiedlichsten Plänen und Programmen zum Einsatz kommt, können Detaillierungsgrad und Prüfmethode variieren. Bei einem Plan, der das gesamte Land Niederösterreich betrifft, kann nicht die gleiche Prüftiefe angewandt werden wie bei einem Plan, der nur eine Gemeinde betrifft. Die Flughöhe eines Plans hat somit Einfluss auf die Prüftiefe der SUP. Neben der Betrachtung der Zonen wurden beim SekROP außerdem landesweite Umweltauswirkungen bewertet, da bei Schutzgütern wie Klima und Energie speziell

die kumulierte Betrachtung aller Zonen von Interesse ist und eine Einzelbetrachtung der Zonen keine gesamtgesellschaftlichen Aussagen über die Auswirkungen auf das Schutzgut ermöglichen würde.

Ebenso Teil des Umweltberichts ist eine Betrachtung möglicher Alternativen und ihrer Auswirkungen. Nicht nur der Planungsfall, also der Zonierungsvorschlag laut Verordnungsentwurf, wurde im Falle des SekROP dieser Alternativenprüfung unterzogen. Zusätzlich betrachtet wurden der Planungsnullfall bei Nichtrealisierung des Vorhabens, die Planungsvariante der Zonierung sämtlicher von Gemeinden, Energieunternehmen und Privatpersonen angefragten Flächen sowie die Zonierung sämtlicher 189 im Zuge der SUP behandelten Flächen. Die Planungsalternativen spiegeln den iterativen Prozess, den die SUP darstellt, wider. Zwischen den 189 behandelten Zonen und dem Zonierungsvorschlag laut Verordnungsentwurf liegen einerseits die Überlegungen zu den Umweltauswirkungen und andererseits Stakeholder-Konsultationen. Wenn in der Prüfung der Umweltauswirkungen für einen Teilbereich einer Zone Planungskonflikte oder wesentliche Auswirkungen hinsichtlich eines Schutzgutes offensichtlich wurden, wurde die Zone auf Basis einer fachlichen Begründung entsprechend angepasst (siehe Abb. 1). Dasselbe war aufgrund von Informationen, die von Stakeholdern eingebracht wurden, möglich. Die Stakeholder-Konsultationen äußern sich außerdem in der Planungsvariante der von Gemeinden, Energieunternehmen und Privatpersonen angefragten Flächen.

Letztlich sind im Umweltbericht zudem Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder zu verringern, und Maßnahmen zur Überwachung



Abb. 1: Erstabgrenzung einer Zone im Bezirk Mistelbach (l.) und Abgrenzung lt. Verordnungsentwurf aufgrund von Anpassungen im SUP-Verfahren (r.). Quelle (Orthofoto): www.geoland.at. © Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH

der Umweltauswirkungen darzustellen, wobei die SUP bei der Festlegung von Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen an ihre Grenzen stößt.

### Was ist die SUP und was nicht?

Die SUP ist ein Erkenntnisvorgang, ein Impact Assessment für den Umweltschutz und ein Planungswerkzeug zur Abwägung von Interessen und zur Konfliktlösung. Durch die SUP sollen Pläne und Programme verbessert werden – sie kann damit per se nicht negativ ausfallen. Ein gewissenhaftes Vorgehen im Verfahren ist allerdings essenziell, damit die SUP den Weg zu einer guten Lösung, im Idealfall zur besten Lösung, ebnen kann. Dieses gewissenhafte Vorgehen drückt sich beispielsweise dadurch aus, dass in der Interessenabwägung sicherzustellen ist, dass herangezogene Grundlagen dasselbe fachliche Niveau aufweisen und nicht ein fachlich fundiertes Gutachten zu einem Thema vagen Vermutungen zu einem anderen Thema gegenübergestellt wird.

Doch es geht von einer SUP kein Ergebniszwang aus. Das heißt, dass die SUP zwar Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen aufzeigen, diese allerdings nicht anordnen kann. Selbst wenn keine direkte rechtliche Durchgriffswirkung des Plans oder Programms auf nachfolgende Ebenen gegeben ist, kann allerdings versucht werden, durch die Einflussnahme auf andere Planungsinstrumente oder Umsetzungsprozesse (z. B. UVP oder Widmungsverfahren) die vorgeschlagenen Maßnahmen festzuschreiben. Die SUP dient solchen Folgeverfahren als Grundlage und kann diese durch die Bereitstellung von Informationen, beispielsweise betreffend der Umweltauswirkungen und etwaiger Kompensationsmaßnahmen, sogar beschleunigen.

Trotz der Durchführung einer SUP können in der späteren Umsetzung des Vorhabens noch erhebliche Umweltauswirkungen von diesem ausgehen. Dies ist allerdings kein Beleg dafür, dass die SUP nicht gewissenhaft durchgeführt wurde. Vielmehr deutet dieser Umstand darauf hin, dass

aufgrund divergierender Interessen gewisse Umweltauswirkungen unvermeidbar waren und diese nach einer Abwägung der Interessen im Sinne des Vorhabens in Kauf genommen werden.

Auch im Falle des Ausbaus von PV-Anlagen im Grünland gibt es unvermeidbare Umweltauswirkungen, da das Vorhaben nicht gänzlich ohne die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen auskommen wird, wenn gleich andere Grünlandnutzungen bevorzugt herangezogen wurden. Da zwischen der SUP und der Umsetzung des Vorhabens oftmals weitere Verfahren (wie eine UVP oder ein Widmungsverfahren) durchzuführen sind, werden betroffene Schutzgüter in der Regel ohnehin einer weiteren Detailprüfung unterzogen. Diese Folgeverfahren gewinnen dadurch, dass sie die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen, die gegebenenfalls bereits in der SUP vorgeschlagen wurden, sicherstellen können, nochmals zusätzlich an Bedeutung.

Die SUP leistet Planungsvorhaben

somit eine Vielzahl von Diensten: Die SUP ermöglicht sachliche Diskussionen über eine Planung, die strukturierte und umfassende Prüfung von Umweltaspekten lange vor der tatsächlichen Umsetzung, die beschleunigte Abwicklung von Folgeverfahren und die transparente Abwägung unterschiedlichster Interessen. Dadurch resultiert die SUP – auch wenn sie selbst kein Umsetzungswerkzeug ist – in besseren, konfliktärmeren und dadurch schneller umsetzbaren Planungen. ☉

#### Literatur

KNOLLCONSULT UMWELTPLANUNG ZT GMBH 2022. Umweltbericht im Rahmen des Raumordnungsverfahrens zur Aufstellung des Sektoralen Raumordnungsprogramms über Photovoltaikanlagen im Grünland in Niederösterreich. Wien.

ÖSTERREICHISCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT 2012 – 2019. SUP-Praxisblätter 1–6. Wien.

#### Internetquellen

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG 2022. Erläuterungen – zum Entwurf der Verordnung über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über Photovoltaikanlagen im Grünland in Niederösterreich (NÖ SekROP PV). [https://noel.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Erlaeuterungen\\_-\\_Verordnung\\_ueber\\_ein\\_Sektorales\\_Raumordnung.pdf](https://noel.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Erlaeuterungen_-_Verordnung_ueber_ein_Sektorales_Raumordnung.pdf) (abgerufen am 24.08.2022).

BUNDESMINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT, ENERGIE, MOBILITÄT, INNOVATION UND TECHNOLOGIE, ÖSTERREICH (BMK) 2021. Strategische Umweltprüfung SUP. [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/betrieblich\\_umweltschutz/sup/oesterreich.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/betrieblich_umweltschutz/sup/oesterreich.html) (abgerufen am 24.08.2022).

BUNDESMINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT, ENERGIE, MOBILITÄT, INNOVATION UND TECHNOLOGIE (BMK) 2022. SUP-Schritte. <https://www.strategischeumweltpruefung.at/sup-grundlagen/sup-schritte> (abgerufen am 24.08.2022).

**Clara Hahn BSc.** (geb. 1997) ist Master-Studentin der Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Seit 2019 ist sie neben ihrem Studium bei Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH tätig. Dort ist sie vor allem für das Aufarbeiten von Fachthemen, das Durchführen von Bestandsanalysen und deren grafische Aufbereitung zuständig. Kontakt: [c.hahn@knollconsult.at](mailto:c.hahn@knollconsult.at)

**Florian Woller MA BSc** (geb. 1993) studierte Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement an der Fachhochschule Krems sowie Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Sein Tätigkeitsfeld bei Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH umfasst die örtliche und überörtliche Raumplanung sowie die Erstellung von Fußverkehrskonzepten. Davor beschäftigte er sich mehrere Jahre mit dem Konzept der Smart Cities. Kontakt: [f.woller@knollconsult.at](mailto:f.woller@knollconsult.at)

#### Veranstaltungshinweis der Redaktion

## ÖGLA JUNG

Die „ÖGLA jung“ organisiert einmal im Monat ein Event für Studierende oder Jungabsolvent\*innen aus dem Fachbereich Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur. Die Treffen dienen dem Kennenlernen untereinander und der Vernetzung mit möglichen Arbeitgeber\*innen oder Kooperationspartner\*innen.

Mehr Infos zur **ÖGLA jung** und den laufenden Veranstaltungsterminen unter: [www.hausderlandschaft.at/oegla-jung](http://www.hausderlandschaft.at/oegla-jung)

