

IM AUFTRAG DES BUNDESAMTES FÜR UMWELT (BAFU)

STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG (SUP) – ERFAHRUNGEN IN DER SCHWEIZ UND IN NACHBARLÄNDERN

The logo for INFRAS, consisting of the word "INFRAS" in white lowercase letters on a black rectangular background, which is part of a larger graphic element with a yellow section to its right.

Schlussbericht
Zürich/Hannover, 29. August 2014

The logo for Bosch & Partner, featuring three colored squares (teal, light grey, and light green) followed by the text "bosch & partner" in a lowercase sans-serif font.

bosch & partner

Daniel Sutter, Markus Maibach (INFRAS)
Marie Hanusch, Dieter Günnewig, Stefan Balla (Bosch & Partner)
Nathalie Gigon

BAFU_SUP_ERFAHRUNGEN_SCHWEIZ_AUSLAND_SCHLUSSBERICHT_FIN

BOSCH & PARTNER GMBH

LISTER DAMM 1
D-30163 HANNOVER
t +49 511 390891 80
f +49 511 390891 90
BUEROHANNOVER@BOSCHPARTNER.DE
WWW.BOSCHPARTNER.DE

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

INHALT

Vorwort	4
Zusammenfassung	5
1. Ausgangslage und Ziele	10
2. Methodisches Vorgehen	13
3. Metaanalyse Erfahrungen SUP	17
3.1. Kurze Historie der SUP	17
3.2. Rechtliche Rahmenbedingungen der SUP	18
3.3. Denkschulen der SUP	19
3.4. Wirkungen der SUP	21
3.5. Erfolgsfaktoren der SUP	22
4. Erfahrungen im Ausland und der Schweiz	24
4.1. Deutschland	24
4.2. Österreich	35
4.3. Frankreich	42
4.4. Kanton Genf	49
4.5. Kanton Waadt	54
5. Themenvertiefungen und Fallbeispiele	59
5.1. Gesetzliche Verankerung	59
5.2. Stellenwert von Leitfäden	60
5.3. Screening	63
5.4. Detaillierungsgrad der Untersuchung, Scoping	67
5.5. Alternativenprüfung	70
5.6. Beteiligungsverfahren, Mitwirkung	74
5.7. Prozesswirkung, Entlastung UVP	79
5.8. Umweltwirkung	82
5.9. Zusammenfassung: Stärken und Schwächen der SUP	86
6. Empfehlungen und erfolgskriterien	88
6.1. Empfehlungen	88
6.2. Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der SUP	93
Annex	95
Ergänzende Informationen zu den Interviews	96
Liste konkreter Beispiele von SUPs	98
Abkürzungsverzeichnis	100
Literatur	101

Impressum

Auftraggeber

Bundesamt für Umwelt (BAFU), Sektion UVP und Raumordnung, CH-3003 Bern

Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Auftragnehmer

Daniel Sutter (INFRAS)

Markus Maibach (INFRAS)

Marie Hanusch (Bosch & Partner)

Dieter Günnewig (Bosch & Partner)

Stefan Balla (Bosch & Partner)

Nathalie Gigon

Begleitung BAFU

Cécile Bourigault, Sektion UVP und Raumordnung, BAFU (Co-Leitung)

Nikolaus Hilty, Sektion UVP und Raumordnung, BAFU (Co-Leitung)

Gérard Poffet, Vizedirektor, BAFU

Josef Rohrer, Sektion UVP und Raumordnung, BAFU

Kaspar Sollberger, Abteilung Recht, BAFU

Noémie Gonseth, Abteilung Recht, BAFU

Hinweis

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

VORWORT

Die strategische Umweltprüfung, SUP – Teil Umwelt der Wirkungsbeurteilung – ist ein Instrument, das dazu beiträgt, Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Bewilligung von Plänen und Programmen einzubeziehen.

Seit der Einführung der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vor gut 10 Jahren, der gesetzlichen Verankerung des Instruments im Kanton Genf sowie der freiwilligen Anwendung im Kanton Waadt konnte viel Praxis-Erfahrung gewonnen werden. Die vorliegende Studie stellt die in den Nachbarländern Frankreich, Deutschland sowie Österreich und in den Kantonen Genf und Waadt gewonnenen Erfahrungen zusammen und analysiert diese.

In der Schweiz verfolgt der Bundesrat das Ziel, eine Wirkungsbeurteilung auf der Ebene von Plänen und Programmen einzuführen und gesetzlich zu verankern. Diese Wirkungsbeurteilung entspricht einer Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung, die auch die Anforderungen der SUP integriert. Anhand der Analyse der Erfahrungen mit dem Instrument SUP formuliert die Studie Vorschläge im Hinblick auf die Einführung einer Wirkungsbeurteilung insbesondere von deren Teil Umwelt.

Wesentlich erscheint uns, dass eine „gute“ SUP sich in die bestehenden Planungsprozesse integriert und nicht nachträglich erstellt wird. Die SUP ist somit viel mehr als „Umweltbegleitung“, denn als „Umweltprüfung“ zu betrachten. Mit der Betrachtung von Alternativen, dem Einbezug von betroffenen Akteuren und der Dokumentation der Ergebnisse sind übergeordnete Entscheidungen besser abgestützt und entsprechend nimmt die Akzeptanz der Planungen zu.

Wir möchten den interviewten Experten der Nachbarländer und der Kantone für ihre offen formulierten und wertvollen Einschätzungen zur SUP danken, ebenso geht unser Dank an die Auftragnehmer, welche die Erfahrungen und Erkenntnisse zutreffend, knapp und konzis formuliert haben.

Die Erfahrungen und die daraus abgeleiteten Vorschläge lassen sich in vielen Fällen auch auf die Wirkungsbeurteilung als Ganzes, die sämtliche Aspekte der Nachhaltigkeit umfasst, anwenden.

Wir hoffen, dass mit der für uns sehr wertvollen Studie ein Beitrag für die bessere Verzahnung von Umweltschutz und Raumplanung geleistet werden kann.

BUNDESAMT FÜR UMWELT

Gérard Poffet
Vizedirektor

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangslage und Ziel

International wird das Instrument der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in vielen Ländern angewandt, u.a. auch in den Nachbarländern der Schweiz. In der Schweiz dagegen ist die SUP bisher auf nationaler Ebene gesetzlich nicht verankert. Angewandt wird die SUP in der Schweiz bisher erst im Kanton Genf (obligatorisch) und im Kanton Waadt als freiwilliges Instrument. Für die Schweiz verfolgt der Bundesrat das Ziel, eine Wirkungsbeurteilung auf der Ebene von Plänen und Programmen einzuführen und gesetzlich zu verankern. Diese Wirkungsbeurteilung entspricht einer Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung und soll zudem die Anforderungen der SUP integrieren. Die SUP entspricht dabei der Wirkungsbeurteilung Umwelt.

Wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist auch die Strategische Umweltprüfung ein Verfahren, mit dem die voraussichtlichen Umweltwirkungen eines Vorhabens bzw. Plans systematisch untersucht und in die Entscheidungsfindung eingebracht werden. Während die UVP auf Projektebene ansetzt, zielt die SUP auf Planungen, Programme oder sogar Gesetze. Damit sollen mögliche erhebliche Umweltauswirkungen bereits auf übergeordneter Ebene erkannt und analysiert werden.

Mit der vorliegenden Studie werden die gesetzlichen Grundlagen und die Praxiserfahrungen mit der SUP in den Nachbarländern und der Schweiz analysiert. Zudem werden Stärken und Schwächen, aber auch Chancen und Risiken des Instruments SUP und deren Anwendung identifiziert. Im Zentrum der Arbeit steht die Auswertung von Erfahrungen in Nachbarländern sowie den Kantonen Genf und Waadt. Aus der Analyse der Erfahrungen werden Empfehlungen abgeleitet. Die Empfehlungen dienen als Bausteine für die Weiterentwicklung der Wirkungsbeurteilung insbes. deren Teil Umwelt.

Vorgehen

Der zentrale methodische Eckpfeiler der vorliegenden Arbeit sind strukturierte Gruppeninterviews, die vor Ort mit jeweils 3-5 Fachpersonen aus den drei EU-Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich sowie den beiden Kantonen Genf und Waadt durchgeführt wurden. An den Interviews nahmen vor allem Vertreter der öffentlichen Hand teil, insbesondere Umwelt- und Raumplanungsbehörden sowie punktuell Fachleute aus privaten Büros, Umweltverbänden und der Wissenschaft. Bei den Befragungen standen die Sammlung von praktischen Erfahrungen im Umgang mit der SUP sowie die daraus resultierenden Einschätzungen und Erkenntnisse im Vordergrund.

Nebst den Interviews wurden für die Sammlung der praktischen Erfahrung mit der SUP in der Schweiz und in Nachbarländern ergänzend folgende Methoden angewandt:

- › Desk Research: Literatur- und Internetrecherchen zu den untersuchten Ländern und Kantonen
- › Metaanalyse: Auswertung weiterer (Meta-)Studien und Evaluationen zu Erfahrungen mit der SUP, v.a. im europäischen Kontext
- › Faktensammlung: Zusammenstellung der Erkenntnisse aus Interviews und Desk Research in tabellarischer Form als ‚Fakten und Eckpunkte‘ für die fünf Länder bzw. Kantone
- › Themenvertiefungen und Fallbeispiele: Vertiefte Analyse ausgewählter Aspekte und Illustration mit Hilfe konkreter Fallbeispiele.

Ergebnisse und Empfehlungen für die Durchführung einer SUP

Auf Basis der Erkenntnisse aus Interviews, Metaanalyse, Fallbeispielen und ergänzenden Recherchen können folgende generelle Empfehlungen für die SUP bzw. für die in der Schweiz geplante Wirkungsbeurteilung, abgeleitet werden:

- › Die SUP sollte in den bestehenden Planungsprozess *integriert* sein, und nicht ex-post oder parallel zum allgemeinen Planungsprozess erfolgen. In diesem Sinne ist die SUP eigentlich weniger eine Umweltprüfung, als vielmehr eine strategische Umwelt**begleitung**, die als Teil des Planungsprozesses in einer frühen Phase wichtige Umweltthemen antizipiert und Lösungen bzw. Anforderungen an die nachgelagerten Verfahren formulieren kann. Die Stossrichtung muss darauf liegen, die bestehenden Verfahren in diesem Bereich zu verbessern und vor allem einen Schulterschluss zwischen Umwelt und Raumplanung zu erreichen.
- › Die SUP hat folgende Wirkungen, die den potenziellen Anwendern in der Schweiz kommuniziert werden sollten:
 - › Die *Prozesswirkung* der SUP ist zentral, v.a. das enge Zusammenspiel zwischen Raumplanung und Umwelt. Einer der wichtigsten Nutzen der SUP liegt in der Verbesserung, d.h. Strukturierung und Harmonisierung, der bestehenden Verfahren und Prozesse. Gleichzeitig bewirkt die SUP für nachgelagerte Prozesse eine Reduktion der rechtlichen Hürden. Gemäss Erfahrungen der Nachbarländer und der Kantone Waadt und Genf führt die SUP nicht zu einer Einschränkung der Planungsfreiheit. Der grosse Nutzen der Einführung der SUP liegt darin, dass bestehende Prozesse mithilfe expliziter Vorgaben vereinheitlicht und ergänzt werden. Schliesslich führt die SUP auch zu transparenteren Entscheidungsprozessen z.B. in Bezug auf die Auswahl von Alternativen.

- › Die *Umweltwirkung* ist der zweite zentrale und sichtbare Nutzen der SUP. Durch den früheren und systematischen Einbezug bekommen die Umweltbelange ein grösseres Gewicht; dadurch ergibt sich ein Beitrag zur Verminderung negativer Umweltauswirkungen.
- › Mit der SUP kann zum Teil eine Entlastung der Voruntersuchung der UVP sowie eine Sensibilisierung der handelnden Akteure für Umweltbelange in den nachfolgenden Verfahren erreicht werden. Übergeordnete Entscheidungen mit SUP sind besser abgestützt und müssen nicht noch einmal hinterfragt werden. Eine signifikante Entlastung der UVP kann mit der SUP allerdings nicht erreicht werden. Entscheidend ist aber, dass die SUP zu einer erhöhten Akzeptanz der Planung und der darin enthaltenen UVP-pflichtigen Projekte beiträgt.
- › *Kooperation Umwelt und Raumplanung*: Aus den Erfahrungen in den Westschweizer Kantonen – aber auch in Deutschland und Österreich – wird klar, dass für die Umsetzung der SUP eine gute, konstruktive Zusammenarbeit zwischen Raumplanungs- und Umweltbehörde von entscheidender Bedeutung ist. Generell ist es wichtig, dass die Projektorganisation einen offenen Austausch und Dialog zwischen den verschiedenen zuständigen Fachbereichen ermöglicht.
- › *Bezug zu anderen Instrumenten*: Die SUP steht nicht in Konkurrenz zum Instrument der Wirkungsbeurteilung bzw. Nachhaltigkeitsbeurteilung. Beide Prozesse zielen in die gleiche Richtung und beabsichtigen eine Verbesserung des Planungsprozesses mit möglichst geringen negativen Folgen. Die SUP deckt dabei die Umweltfolgen ab und bildet damit einen Teil der Wirkungsbeurteilung bzw. lässt sich gut in dieses Instrument integrieren..
- › *Detaillierungsgrad der Untersuchung, Scoping*: Ein zentraler Aspekt der SUP liegt darin, den Detaillierungsgrad der Untersuchung dem entsprechenden Plan oder Programm flexibel anzupassen, das heisst auf die Planungstiefe und das Ausmass der möglichen Auswirkungen der Festlegungen dieser Pläne und Programme abzustimmen.
- › *Alternativenprüfung*: Die vergleichende Prüfung verschiedener Alternativen ist ein Kernelement der SUP, das nicht nur bei raumkonkreten Plänen mit Standortalternativen, sondern auch bei Systemalternativen durchgeführt werden sollte. Der Vergleich verschiedener Alternativen sowie die Begründung von Alternativenentscheiden müssen gut und nachvollziehbar dokumentiert werden.
- › *Beteiligungsverfahren*: Wichtige Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Beteiligung sind Transparenz, Ergebnisoffenheit sowie Klarheit in Bezug auf die tatsächlich vorhandenen Entscheidungsspielräume. In der Schweiz ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei den meisten Planungsprozessen bereits etabliert. Die SUP hilft, diese Partizipationsprozesse verbindlicher und einheitlicher zu machen und die Mitwirkung frühzeitig sicherzustellen.

Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der SUP

Auch wenn es punktuelle Vorbehalte gegenüber der SUP gibt, kann die SUP aufgrund der gesammelten Erfahrungen insgesamt als Teil eines guten, zukunftsorientierten Planungsprozesses betrachtet werden. Die SUP unterstützt insbesondere die Struktur und die Transparenz von Planungsprozessen und fördert die Sicherstellung von Umweltzielen.

Für die Konzeption einer SUP können folgende zentralen **Erfolgsfaktoren** definiert werden. Eine SUP ist erfolgreich, wenn sie:

- 1) integriert in Planungs- und Entscheidungsprozesse erfolgt und dabei unmittelbar oder mittelbar zur Berücksichtigung von Umweltbelangen beiträgt,
- 2) fokussiert auf die zentralen Wirkungen und die entscheidungserheblichen Aspekte der jeweiligen Planung erfolgt und vernünftige Alternativen prüft,
- 3) auf Grundlage der besten verfügbaren fachlich-methodischen Standards erfolgt,
- 4) von den handelnden Akteuren bejaht wird und unter frühzeitiger und geeigneter Konsultation von Öffentlichkeit und Behörden erfolgt,
- 5) geeignete Monitoring-Ansätze integriert.

Die wichtigsten Punkte für eine **erfolgreiche Umsetzung** sind:

- › *Gesetzliche Verankerung statt Freiwilligkeit*: Die Erfahrungen mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung und der kantonalen SUP in der Schweiz sowie mit der SUP im Ausland haben gezeigt, dass die Durchführung einer SUP für definierte Planungen obligatorisch und gesetzlich verankert sein sollte, um die Anwendung sicher zu stellen. Gemäss den Erfahrungen im In- und Ausland wäre eine doppelte Verankerung der SUP sowohl im Umweltschutzgesetz als auch im Raumplanungsgesetz ideal und wünschenswert (für die Schweiz mit Vorteil im Rahmen der Wirkungsbeurteilung).
- › *Frühzeitige Ermittlung der Umweltwirkungen*: Der inhaltliche Kern einer SUP muss auf der Beurteilung der Umweltfolgen im frühen Planungsstadium liegen. Dieses Element fehlt heute in der Schweiz bei der Erarbeitung und Beurteilung von Plänen und Programmen noch oft.
- › *Akzeptanz schaffen durch Hinweis auf Nutzen*: Entscheidend für eine erfolgreiche Einführung ist die Erhöhung der Akzeptanz für die SUP bzw. der für die in der Schweiz geplanten Wirkungsbeurteilung. Dazu müssen den Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie den weiteren Interessengruppen und der Bevölkerung die wichtigsten Nutzen (bzw. positiven Wirkungen) der SUP / Wirkungsbeurteilung klar gemacht werden. Im Zentrum stehen vor allem die positive *Prozesswirkung*, die Verminderung negativer *Auswirkungen* sowie die erhöhte *Transparenz* und *Akzeptanz* der bestehenden Verfahren.

- › *Ein übergeordneter Leitfaden:* Auf Basis der ausländischen Erfahrungen ist es am sinnvollsten, einen allgemeinen, übergeordneten SUP -Leitfaden zu erstellen, für die Schweiz mit Vorteil integriert in einen Leitfaden Wirkungsbeurteilung. Ein solcher Leitfaden soll einen generellen Rahmen geben, die Erarbeitung jedoch nicht zu stark einengen.
- › *Liste mit SUP-relevanten Plänen und Programmen:* Basierend auf den Erfahrungen und um die Planungssicherheit zu erhöhen, ist die Definition einer Liste mit Plänen und Programmen, die der SUP bzw. der Wirkungsbeurteilung zu unterstellen sind, zu empfehlen. Eine solche Liste sollte eine gewisse Flexibilität erlauben. Die Erarbeitung dieser Liste sollte durch die betroffenen Planungsbehörden (v.a. Bund und Kantone) gemeinsam erfolgen.
- › *Dokumentationspflicht:* Die wichtigsten Ergebnisse der (Umwelt-)Beurteilung sind als eigenständiger Bericht bzw. als Teil des Planungsberichts festzuhalten. Abschliessend ist zudem zusammenfassend zu dokumentieren und öffentlich bekannt zu geben, wie die (Umwelt-)Erwägungen, die Alternativendiskussion und die Hinweise aus den Konsultationen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden.
- › *Monitoring:* Das Monitoring ist ein sehr wichtiger und zwingender Bestandteil der SUP. Das Monitoring erlaubt es, die Umweltwirkungen während und nach dem Planungsprozess zu beobachten und bietet somit als Korrektiv eine Chance für zielgerichtete Planungen. Die Fragen nach den Verantwortlichkeiten sowie den zeitlichen und räumlichen Möglichkeiten und Grenzen des Monitorings müssen im Fall einer Einführung der SUP bzw. Wirkungsbeurteilung noch konkretisiert werden.

1. AUSGANGSLAGE UND ZIELE

Das Instrument SUP

International wird das Instrument der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in verschiedenen Ländern angewandt, u.a. auch in den Nachbarländern der Schweiz. In der Schweiz dagegen ist die SUP bisher auf nationaler Ebene gesetzlich nicht verankert.

Wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist auch die Strategische Umweltprüfung ein Verfahren, mit dem die voraussichtlichen Umweltwirkungen eines Vorhabens bzw. Plans systematisch untersucht und in die Entscheidungsfindung eingebracht werden. Während die UVP auf Projektebene ansetzt, zielt die SUP auf Planungen, Programme oder sogar Gesetze. Mit dem Instrument der SUP sollen mögliche erhebliche Umweltauswirkungen bereits auf übergeordneter Ebene erkannt und analysiert werden. Zudem sollen mit der SUP frühzeitig verschiedene Entwicklungsvarianten verglichen und beurteilt werden sowie Vorschläge für Massnahmen zur Minderung negativer Umwelteffekte gemacht werden. Durch diese Früherkennung soll zudem die UVP entlastet werden.

Die SUP ist einerseits ein methodischer Rahmen für die Wirkungsbeurteilung im Bereich Umwelt, andererseits definiert sie eine Verfahrensweise bzw. einen Prozess. Von grosser Bedeutung sind insbesondere die Integration in den Planungsprozess, die Anforderung an die Evaluation von Alternativen und der Partizipationsgedanke.

Ausgangslage Schweiz

In der Schweiz ist die **Strategischen Umweltprüfung (SUP)** bisher auf nationaler Ebene gesetzlich nicht verankert. Die SUP ist aber im Kanton Genf seit 2001 gesetzlich verankert und wird im Kanton Waadt freiwillig angewendet. Zwar hat der Bundesrat das SUP-Protokoll der UNO Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) 2003 gutgeheissen. Eine Ratifizierung ist allerdings bisher nicht erfolgt. In der Schweiz gibt es seit längerem Bemühungen, die SUP als Instrument zu verankern, dies vor allem als Schulterschluss zwischen Umwelt und Raumplanung, z.B. Umweltprüfung von Sachplänen (BUWAL 2004), Grundlagenpapier zur SUP (BAFU 2013). Umweltwirkungsanalysen auf der Ebene von Plänen, Programmen und Strategien sind in letzter Zeit unter anderem in folgenden Bereichen durchgeführt worden oder werden aktuell durchgeführt: Sachplan Infrastruktur Luftfahrt SIL (Umweltwirkungen v.a. bei der Variantenbeurteilung), umweltseitige Wirkungsanalyse auf strategischer Ebene für die Energiestrategie 2050 (INFRAS/Ecosens 2013).

Parallel dazu wurde unter der Führung des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE das Instrument der **Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)** entwickelt. Das Grundkonzept wurde 2004 durch das ARE erarbeitet (ARE 2005). Die Weiterentwicklung der NHB sowie die Erstellung eines NHB-Leitfadens für Bundesstellen und weitere Interessierte erfolgte 2008 (ARE 2008a; ARE 2008b). Seither wurden Nachhaltigkeitsbeurteilungen für eine Reihe von Gesetzen oder Pläne und Programme durchgeführt (z.B. Sachplan Verkehr, Revision Raumplanungsgesetz, Aktionspläne im Bereich Agrarpolitik).

Der Bundesrat verfolgt das Ziel, eine umfassende **Wirkungsbeurteilung** auf der Ebene von Plänen und Programmen sowie Gesetzen einzuführen und gesetzlich zu verankern (Bericht des Bundesrates¹ vom 3. September 2008 in Erfüllung der Motion 04.3664). Diese Wirkungsbeurteilung entspricht einer Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung und soll zudem die Anforderungen der SUP integrieren. Die SUP entspricht dabei der Wirkungsbeurteilung Umwelt, die gemeinsam mit den anderen beiden Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft und Gesellschaft die weiter gefasste Wirkungsbeurteilung bildet.

Der Fokus liegt insbesondere auf einer besseren Koordination zwischen Umweltschutz und Raumentwicklung. Das BAFU und das ARE erarbeiten im Moment die methodischen Grundlagen für kantonale Richtpläne und Sachpläne des Bundes und haben dazu eine Studie erstellen lassen, in der die Umsetzung einer Wirkungsbeurteilung im Rahmen der kantonalen Richtplanung untersucht wurde (CSD 2012). Aktuell erarbeiten das ARE und das BAFU weitere Grundlagen (Projekt ‚Wirkungsbeurteilung für Sachplänen und Konzepte des Bundes‘).

Ausgangslage International

In der EU ist seit 2001 die SUP-Richtlinie 2001/42/EG in Kraft, welche die Anwendung der SUP für alle EU-Mitgliedstaaten vorschreibt. Die SUP Richtlinie regelt gemeinschaftlich geltende Kernelemente, lässt aber Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung, das heisst, der jeweilige Verfahrensrahmen in den Mitgliedsstaaten wird berücksichtigt. Die SUP ist grundsätzlich für Pläne und Programme vorgesehen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und rahmensetzend für UVP-pflichtige Vorhaben sind. Die SUP-Richtlinie der EU sieht folgende obligatorische Verfahrenselemente vor:

- › Konsultation von Umweltbehörden bei der Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen,
- › Umweltbericht zum Planentwurf (inkl. Alternativenprüfung),

¹ Bundesrat (2008): „Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung“ – Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 04.3664 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 15. November 2004.

- › Konsultation von Behörden und Öffentlichkeit sowie benachbarten Mitgliedsstaaten, deren Umwelt erheblich beeinträchtigt werden kann, bei der Entscheidungsfindung,
- › Berücksichtigen des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung,
- › Bekanntgabe über die Annahme des Plans oder Programms.

Diese Verfahrenselemente können in ein eigenständiges SUP-Verfahren münden; verbreitet ist jedoch die Integration in Verfahren, die in den Mitgliedsstaaten etabliert sind und entsprechend angepasst werden. Die gemeinschaftlich geltenden Regelungen geben diesbezüglich grosse Freiräume für die jeweilige Ausgestaltung.

Das inhaltliche Herzstück der SUP ist der Umweltbericht, der über die erheblichen Umweltauswirkungen des jeweiligen Plans oder Programms Auskunft gibt. Vernünftige Alternativen sind ebenfalls zu bearbeiten. Die im Einzelnen zu erbringenden Informationen des Umweltberichts werden im Anhang der SUP-Richtlinie in Form einer Grobgliederung aufgeführt.

2010 ist das völkerrechtliche SUP Protokoll der UNECE in Kraft getreten. Das SUP Protokoll erweitert den in der SUP-Richtlinie geregelten Anwendungsbereich der SUP von Plänen und Programmen noch um die Ebene von Politiken, für die es eine fakultative SUP vorsieht. Darüber hinaus stärkt es den Aspekt der menschlichen Gesundheit. Es wurde auf der 5. Ministerkonferenz "Umwelt für Europa" im Mai 2003 in Kiew von 35 Staaten unterzeichnet. Wie oben beschrieben ist eine Ratifizierung durch die Schweiz bis jetzt nicht erfolgt. Österreich und Deutschland haben das Protokoll ratifiziert, Frankreich hat unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert. Doch in keinem der Länder ist bislang die SUP auf der Ebene von Politiken etabliert.

Ziele der Studie

Mit der vorliegenden Studie sollen die gesetzlichen Grundlagen und die Praxiserfahrungen mit der SUP in den Nachbarländern und der Schweiz analysiert werden. Zudem sind Stärken und Schwächen, aber auch Chancen und Risiken des Instruments SUP und deren Anwendung zu identifizieren.

Im Zentrum der Arbeit steht die Auswertung von Erfahrungen in den EU-Staaten Deutschland, Österreich und Frankreich sowie der beiden Kantone Genf und Waadt. Aus der Analyse der Erfahrungen werden Empfehlungen abgeleitet. Neben den methodischen, inhaltlichen und prozeduralen Fragen geht es auch um die Akzeptanz des Instruments in der politischen und planerischen Praxis. Die Empfehlungen dienen als Bausteine für die Weiterentwicklung der Wirkungsbeurteilung insbesondere deren Teil Umwelt.

2. METHODISCHES VORGEHEN

Methodische Leitlinien

Die Analyse der Erfahrungen im In- und Ausland mit dem Instrument der Strategischen Umweltprüfung erfolgt entlang der Wirkungskette Input – Output – Outcome (Wirkung):

- › Input: rechtliche Grundlagen und Verankerung; methodische Vorgaben, Leitlinien,
- › Output: SUP-Verfahren, Prozesse, Produkte und Berichterstattung,
- › Outcome (= Wirkung oder Impact): Wirkung der SUP auf die Umwelt (Umweltwirkung) bzw. auf den Prozess oder nachgelagerte Verfahren (Prozesswirkung), Beitrag zur Optimierung eines Plans bzw. Programms.

Was den räumlichen Perimeter der Studie betrifft, liegt der Fokus auf den drei Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich sowie den beiden Kantonen Genf und Waadt. Punktuell (v.a. im Rahmen der Metaanalyse) werden auch Erfahrungen aus anderen Ländern beigezogen. Der zentrale methodische Eckpfeiler der vorliegenden Arbeit sind Interviews, die mit zuständigen Fachpersonen aus den drei Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich sowie den beiden Kantonen Genf und Waadt durchgeführt wurden. Methodische Details zu den Befragungen folgen weiter unten.

Nebst den Interviews werden für die Sammlung der praktischen Erfahrung mit der SUP in der Schweiz und in Nachbarländern ergänzend folgende Methoden angewandt:

Desk Research

Für die fünf untersuchten Länder und Kantone werden auf Basis von Literatur- und Internetrecherchen zusätzliche Informationen gesammelt zur gesetzlichen Verankerung der SUP, Vorgaben und Informationen zu Verfahren und Methodik sowie praktischen Beispielen durchgeführter SUPs.

Metaanalyse

Zusätzlich zu den konkreten Erfahrungen in den drei Nachbarländern sowie den Kantonen Genf und Waadt werden im Rahmen einer Metaanalyse weitere (Meta-)Studien und Evaluationen ausgewertet, welche Erfahrungen mit der SUP untersucht und daraus Erkenntnisse abgeleitet haben. Der Fokus der Metaanalyse liegt insbesondere auf der EU (inkl. EU SUP-Richtlinie) sowie weiteren – in der vorliegenden Studie nicht vertieft untersuchten – Ländern. Ein spezieller Fokus wird bei der Metaanalyse zudem auf die Wirkungen der SUP gelegt. Als Ergebnis der Metaanalyse werden schliesslich die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und darauf aufbauend Erfolgsfaktoren identifiziert.

Befragungen / Interviews

Ziel der Befragung von Fachexperten

- › Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen sowie der praktischen Anwendung der SUP.
- › Sammlung von Erfahrungen und möglichen Problemen bei der Anwendung der SUP in der Praxis.
- › Zusammenstellung von ‚Good Practice‘ Fallbeispielen und Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren.
- › Für die Kantone Genf und Waadt: Implementierung der SUP, Weg zur gesetzlichen Vorgabe.

Form, Art der Befragung

- › Persönliche Befragung in der Form von strukturierten Gruppeninterviews (Hearings) vor Ort. Pro Interview wurden 3-5 Fachpersonen befragt. Die Konstellation der Gruppeninterviews ermöglicht Querbezüge und damit einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn.
- › Insgesamt sind sechs Gruppeninterviews durchgeführt worden: zwei Interviews in Deutschland sowie je ein Interview in Österreich, Frankreich, dem Kanton Genf und dem Kanton Waadt. In Österreich wurde zudem ein zusätzliches persönliches Interview mit Herrn Prof. Dr. Gernot Stöglehner von der Universität für Bodenkultur Wien durchgeführt. Weitere Informationen zu den Interviews (Liste der Teilnehmenden, Ort, Datum) sind im Anhang zu finden.
- › Inhalt und Ergebnissen der Befragungen wurden in schriftlichen Protokollen aufgezeichnet.
- › An den Gruppeninterviews haben immer 2 Vertreter der Auftragnehmer teilgenommen sowie jeweils 1-2 Vertreter des BAFU. Geleitet wurden die Gruppeninterviews durch die Auftragnehmer.

Zielgruppe, Interviewpartner

- › Im Fokus für die Gruppeninterviews standen Vertreter der öffentlichen Hand: Umweltbehörden (Umweltschutzfachstellen, SUP-Verantwortliche), Raumplanungsbehörden sowie zuständige Behörden der in den SUP abgedeckten Themenfelder (z.B. Verkehr, Energie, Landwirtschaft). Soweit möglich sind alle drei Ebenen (Bund, Kantone/Länder, Gemeinden) berücksichtigt worden. Punktuell haben zudem Vertreter von privaten Büros, Umweltverbänden sowie der Wissenschaft teilgenommen.

Inhalt der Befragung

- › Nebst einer Einleitung sowie Informationen zu verfügbaren Grundlagen und Dokumenten umfassten die Interviews folgende vier Hauptteile:
 - › Verfahren der SUP
 - › Methodik und Inhalt
 - › Good Practice Beispiele und Erkenntnisse
 - › Akzeptanz der SUP, Implementierung der SUP

- › Bei den Befragungen standen insbesondere die Sammlung von praktischen Erfahrungen im Umgang mit der SUP sowie die daraus resultierenden Einschätzungen und Erkenntnisse im Vordergrund. Schliesslich wurden die Interviewten um Empfehlungen für die mögliche Einführung der SUP (bzw. Wirkungsbeurteilung Umwelt) in der Schweiz gebeten.
- › Der Leitfaden für die Befragungen wurde vor den Interviews allen Teilnehmenden zugestellt.

Faktensammlung

Die zentralen Elemente (Fakten) sowie die wichtigsten Erkenntnisse aus den Interviews werden für die fünf genauer untersuchten Länder und Kantone (Deutschland, Österreich, Frankreich, Genf und Waadt) in tabellarischer Form als ‚Fakten und Eckpunkte‘ zusammengefasst. Grundlage für die Erstellung dieser Faktensammlungen bilden nebst den Interviews auch Erkenntnisse aus der Literaturanalyse sowie konkreten SUP-Beispielen. Die ‚Fakten & Eckpunkte‘ stellen eine Sammlung der wichtigsten Informationen je Land bzw. Kanton dar und bilden auch die Grundlage für die im Kapitel 4 dargestellten Erfahrungen. Die ‚Fakten & Eckpunkte‘ umfassen Informationen zu folgenden vier Bereichen:

- › *Verfahren*: gesetzliche Vorgaben, zuständige Behörden, Leitfäden, Ablauf-/Prozessschritte, SUP-relevante Pläne und Programme, Schnittstellen zu anderen Verfahren
- › *Inhalt und Methodik*: methodische Vorgaben, Umsetzungspraxis, Schwerpunkte
- › *Erkenntnisse*: Wirkung der SUP, Akzeptanz, Implementierung der SUP (Vorgehen, Treiber)
- › *Allgemeine Informationen und Grundlagen*: Rechtsgrundlagen, konkrete SUP-Beispiele, Erfahrungsberichte und Studien

Fallbeispiele und thematische Vertiefungen

Schliesslich werden für die wichtigen Themen und Aspekte rund um die SUP vertiefende Analysen vorgenommen. Diese Vertiefungen bestehen aus einem Vergleich der verschiedenen Länder und Kantone. Dabei interessiert die Frage, wie in den fünf untersuchten Ländern und Kantonen mit einem spezifischen Thema umgegangen wird und welche Unterschiede oder Gemeinsamkeiten bestehen. Ergänzend werden die betrachteten Themen mit Hilfe konkreter Fallbeispiele von SUPs beleuchtet und illustriert. Dabei werden nicht die gesamten SUPs vorgestellt, sondern jeweils die konkreten Themen hervorgehoben. Auf Basis der themenorientierten Vergleich der verschiedenen Länder und Kantone sowie der Fallbeispiele werden Erfolgsfaktoren und kritische Punkte der SUP identifiziert bzw. Stärken und Schwächen aufgezeigt.

Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der Metanalyse und der Befragung werden die Stärken und Schwächen des Instrumentes abgeleitet und erste Empfehlungen für die Durchführung und Umsetzung der SUP bzw. die in der Schweiz geplante Wirkungsbeurteilung gemacht.

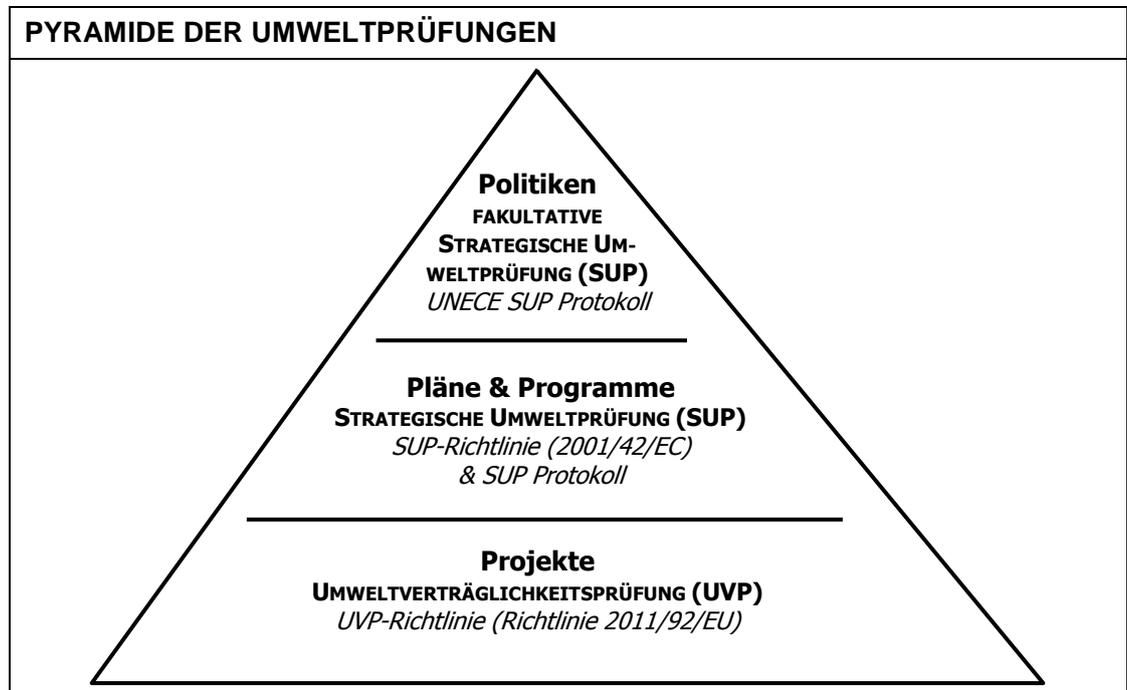
3. METAANALYSE ERFAHRUNGEN SUP

3.1. KURZE HISTORIE DER SUP

Das erst relativ junge Instrument der SUP verbreitet sich weltweit sehr schnell. 2011 feierte die europäische SUP-Richtlinie ihren 10-jährigen Geburtstag und 2010 ist das völkerrechtliche SUP Protokoll der UNECE in Kraft getreten, das die weiter zunehmende globale Anwendung der SUP unterstreicht. Das SUP Protokoll erweitert den in der SUP-Richtlinie (SUP-RL) geregelten Anwendungsbereich der SUP von Plänen und Programmen noch um die Ebene von Politiken, für die es eine fakultative SUP vorsieht. Da für die vorliegende Studie aufgrund der geopolitischen Lage der Schweiz die europäische Umweltpolitik von massgeblicher Relevanz ist, liegt der Fokus der folgenden Ausführungen auf der SUP, wie sie in der EU Anwendung findet.

Die Entstehungsgeschichte der SUP in der EU reicht bis in die 1970er Jahre zurück. Schon das erste Umweltaktionsprogramm der EU von 1973 betonte die Notwendigkeit einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung aller Pläne, um Umweltschäden am Ursprung vorzubeugen. Wegbereitend für die SUP war der Erlass der UVP-Richtlinie im Jahr 1985, die die Pflicht zur Umweltprüfung auf Projektebene regelt. Die Europäische Kommission teilte dabei bereits ihre Absicht mit, den Anwendungsbereich der UVP schrittweise auf Politiken, Programme und Pläne auszuweiten (Sangenstedt 2006). Doch bis zum Erlass der SUP-RL im Jahr 2001 galt es noch die vermutlich höchste Hürde – den EU-internen Abstimmungsprozess – zu nehmen (Hanusch 2009). Die Erarbeitung der SUP-RL erstreckte sich insgesamt über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren und umfasste mehrere Richtlinienentwürfe, die durch eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen und Stellungnahmen ergänzt wurden. Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU ist die SUP-RL am 27. Juni 2001 in Kraft getreten. Damit hat die EU auf Gemeinschaftsebene einen Mindestrahmen für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen festgelegt, wobei die Einzelheiten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Formal war die SUP-RL bis zum 21. Juli 2004 von den Mitgliedsstaaten in ihre nationalen Gesetze umzusetzen.

Die in Figur 1 dargestellte Pyramide der Umweltprüfungen veranschaulicht die drei für die Umweltprüfung relevanten Ebenen der Entscheidungsprozesse und ordnet ihnen die jeweiligen Instrumente und Rechtsgrundlagen der Umweltprüfung zu.



Figur 1 Quelle: Hanusch 2009, verändert

3.2. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER SUP

Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für die SUP variieren weltweit (siehe u.a. Dalal-Clayton und Sadler 2005; Fischer 2007; Jones et al. 2005; Sadler et al. 2008; Schmidt et al. 2004). Dies äussert sich einerseits in unterschiedlichen Anwendungsbereichen, sowohl bezüglich der Planungsart als auch bezüglich der Planungsebene, und andererseits in unterschiedlichen Ausrichtungen und Detaillierungsgraden hinsichtlich der Vorgaben für Inhalte und Verfahren.

Für das Gebiet der EU legt die SUP-Richtlinie den Mindestrahmen für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen fest. Dieser Mindestrahmen umfasst insbesondere die Aspekte:

- › Anwendungsbereich der SUP
- › Verfahren der Prüfung (Scoping, Konsultationen/Mitwirkung, Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung)
- › Inhalt und Qualität der Prüfung (Umweltbericht)
- › Monitoring

Darüber hinaus regelt die Richtlinie in allgemeingültiger Form weitere Aspekte, wie beispielweise den Zeitpunkt der Umweltprüfung oder die Vermeidung von Mehrfachprüfungen, wenn Pläne und Programme Teil einer Hierarchie sind.

Der genaue Regelungsinhalt ist dem Wortlaut der SUP-Richtlinie zu entnehmen. Weitere Hinweise enthält der Leitfaden der Europäischen Kommission zur Umsetzung der SUP-RL (Europäische Kommission, 2003). Das Dokument soll den Mitgliedsstaaten helfen, Zweck und Funktionsweise der Richtlinie besser zu verstehen und die Folgen für ihre eigenen Planungsverfahren einzuschätzen. Es soll den Mitgliedstaaten als Leitlinie dienen, um eine möglichst kohärente Umsetzung und Anwendung der Richtlinie sicherzustellen.

Rechtlich bindende Relevanz entfaltet die SUP eher versteckt. Die Ergebnisse der SUP, d.h. der erstellte Umweltbericht (Art. 5 SUP-RL), die abgegebenen Stellungnahmen (Art. 6 SUP-RL) und ggf. die Ergebnisse von geführten grenzüberschreitenden Konsultationen (Art. 7 SUP-RL) sind bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms zu berücksichtigen. Zu "berücksichtigen" bedeutet, dass die Ergebnisse der SUP in die planerische Abwägung eingehen, d.h. dass sich der Planungsträger mit den Ergebnissen sachlich auseinandersetzt und seine Entscheidung begründet. Die Behörde ist somit bei ihrer Entscheidung nicht zwingend an die Empfehlungen und Vorschläge der SUP gebunden. Eine konkrete Bindungswirkung der Ergebnisse der SUP kann sich allerdings aus den Vorschriften des Umwelt- und Planungsrechtes ergeben, aus denen die verbindliche Vorgaben abgeleitet werden. Beispielsweise können dies gesetzlich festgelegte Grenzwerte aus den Bereichen Lärm-, Luft, Wasser-, oder Bodenschutz sein. Neben diesen materiellen Aspekten sind die formalen Vorschriften der SUP-Richtlinie, beispielsweise bezüglich der Konsultationen, zwingend einzuhalten.

3.3. DENKSCHULEN DER SUP

Die Strategische Umweltprüfung dient der Identifikation, Beschreibung, Bewertung und Minderung der Umweltauswirkungen von Plänen, Programmen und Politiken und der Förderung der nachhaltigen Entwicklung. Durch die Integration in bestehende Entscheidungsverfahren zur Aufstellung und Fortschreibung von Plänen, Programmen und Politiken zielt sie auf die Berücksichtigung der identifizierten Umweltauswirkungen in diesen Entscheidungsprozessen.

Die Interpretation dieser Ziele und damit der Aufgaben der SUP wurde in der Fachwelt umfassend diskutiert (z.B. Sadler und Verheem 1996; Thérivel und Partidário 1996; Thérivel 2004; Fischer 2007) und es wurde schnell offensichtlich, dass die SUP – je nach Kontext – vielfältige Rollen haben kann. Folgende drei, von Thissen (2001) formulierten, Fragen beschreiben das Spektrum der diskutierten Aufgaben gut:

- › Ist die SUP ein Instrument, um die Berücksichtigung von Umweltbelangen in Entscheidungsprozessen sicherzustellen?
- › Oder ist es Aufgabe der SUP die Nachhaltigkeit zu fördern?

- › Oder soll die SUP ausgewogene Entscheidungsprozesse – unter Berücksichtigung aller normativen Interessen – unterstützen?

Eindeutige Antworten drauf lassen sich unabhängig vom jeweiligen Kontext der SUP nicht geben. Mit dem Blick auf die Literatur zur SUP des vergangenen Jahrzehnts können jedoch verschiedene „Denkschulen“ der SUP identifiziert werden (Fundingsland Tetlow und Hanusch 2012).

Insbesondere in der Anfangszeit der SUP bezogen sich viele Argumente für eine SUP darauf, die Schwächen der Projekt-UVP zu verringern, insbesondere Umweltauswirkungen und Alternativen früher im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen (u.a. Théritel und Partidário 1996). Die Ursprünge der SUP, und auch der UVP, gründen sich dabei auf den Theorien der rationalen Planung (Arts 1998; Glasson et al. 2005). Umweltprüfungen waren demnach durch Positivismus und die Annahme dominiert, dass objektive und quantifizierbare Nachweise von Umweltwirkungen zu besseren Entscheidungsprozessen führen würden. Diese Annahme wurde durch vermehrte Hinweise darauf, dass rationale Umweltprüfungen nicht mit der Realität von Planungsprozessen einhergehen, infrage gestellt (z.B. Owens et al. 2004). Denn die Planungsprozesse selbst verlaufen häufig nur bedingt entlang rationaler, meist idealtypischer Vorstellungen. Ihre reale Entwicklung ist dynamisch und häufig durch rational nicht kalkulierbare äussere Einflüsse geprägt. Folglich war die Integration einer rationalen Umweltprüfung nicht vom gewünschten Erfolg gekrönt.

Die SUP wurde zunehmend stärker durch andere Planungsparadigmen, wie Postmodernismus, Post-Positivismus oder kommunikative Planung beeinflusst. Es wurde erkannt, dass Entscheidungsprozesse stark von politischen, kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen und dem Gegenstand der Entscheidung abhängig sind. Folglich wurde betont, dass die Akteure der SUP ein gutes Verständnis über den jeweiligen Entscheidungsprozesses haben müssen (Nilsson und Dalkmann 2001; Runhaar und Driessen 2007). Es wurde gefolgert, dass die Integration der SUP in Entscheidungsprozesse ausschlaggebend für den Erfolg der SUP ist (Kjørnøvd und Thissen 2000; Fischer 2007). In Teilen der Fachwelt setzte sich die Überzeugung durch, dass die Integration in Planungs- und Entscheidungsprozesse sogar wichtiger als die konkrete Wirkungsanalyse sein kann. Dabei besteht in der Regel die Meinung, dass eine gute Analyse leichter zu erreichen ist, als eine gute Integration. Denn die Integration erfordert häufig grundlegendere Veränderungen, nicht nur von Regelwerken und Methoden sondern auch von Verhaltens- und Kommunikationsweisen und nicht zuletzt von Wertvorstellungen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die SUP von einem UVP-basierten, eher reagierenden Instrument zu einem proaktiven, Prozesse mit gestaltenden Instrument entwickelt hat, das idealerweise integraler Bestandteil strategischer Planungsaktivitäten ist (Fundings-

land Tetlow und Hanusch 2012). Dabei besteht in der akademischen Literatur ein bemerkenswerter Konsens, dass diese Entwicklung der SUP positiv ist. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass die Erwartungen in Bezug auf die SUP systematisch gewachsen sind (Bina 2007). Und es muss betont werden, dass die Entwicklungen in verschiedenen Ländern unterschiedlich weit voran geschritten sind. In manchen Ländern wird die SUP nach wie vor zu grossen Teilen als UVP-basiertes Instrument angewendet (Verheem und Dusik 2011). Es ist zudem wichtig zu berücksichtigen, dass je nach kontextuellen Rahmenbedingungen verschiedene Ansätze unterschiedlich gut funktionieren.

3.4. WIRKUNGEN DER SUP

Die Wirkungen einer SUP können sehr vielfältig sein. Im Vordergrund stehen zunächst Wirkungen auf die Qualität der Umwelt (als Ergebnis einer durch die SUP beeinflussten Entscheidung) sowie Wirkungen auf die Qualität des Entscheidungsprozesses („Performance“). Neben den unmittelbaren, sichtbaren Wirkungen auf Planungsergebnisse und Entscheidungsprozesse kann die SUP auch indirekte, langfristige Wirkungen haben, z.B. Raum zu schaffen für Dialog und für Lernprozesse – sowohl für Individuen als auch für Organisationen und sowohl hinsichtlich technischer als auch sozialer Aspekte (z.B. Owens et al. 2004; Jha-Thakur et al. 2009). Langfristig können auch Veränderungen von Wertvorstellungen und Verhaltensweisen dazu zählen (Cashmore et al. 2008). Stöglehner (2010) unterscheidet zwischen direkter und inkrementeller Wirksamkeit. Fest steht, dass die Messbarkeit der Wirkungen der SUP generell schwierig ist, wobei eine besondere Herausforderung bei der Erfassung der prozess-orientierten und inkrementellen Wirkungen liegt.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Herausforderung ergibt die Auswertung der Studien zur Wirksamkeit der SUP ein durchwachsendes Bild (Fundingsland Tetlow und Hanusch 2012). Der gesetzlich geforderte Bericht der EU-Kommission über die Anwendung und Wirksamkeit der SUP-Richtlinie betont als ausdrückliche Stärke der SUP ihren Beitrag zur Verbesserung der Struktur und der Transparenz von Planungsverfahren und zu deren Harmonisierung (Europäische Kommission 2009). Vorteile der SUP seien zudem die Einbeziehung von Umweltbelangen und die umweltgerechtere Gestaltung von Plänen und Programmen sowie eine Erleichterung und Stärkung der Zusammenarbeit verschiedener Behörden. Schwächen werden in dem Bericht kaum thematisiert. Die Kommission weist aber darauf hin, dass in den Mitgliedsstaaten teilweise ein unterschiedliches Verständnis der SUP vorliegt, das sich z.B. hinsichtlich der unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Regelungen des Verfahrens zeigt.

Daneben gibt es einige Autoren, die eine weit weniger optimistische Sicht auf die Wirksamkeit der SUP vermitteln. Viele Studien zur Wirksamkeit der SUP kommen zu dem Schluss, dass die

SUP wenig direkte oder messbare Wirkungen auf den Inhalt und die Ergebnisse der Planungen hat (z.B. Thérivel et al. 2009). Unzulänglichkeiten werden auch bei der Performance des SUP-Prozesses gesehen, z.B. bei der Aufgabe vernünftige Alternativen innerhalb des Planungsprozesses zu generieren und die Gründe dafür im Umweltbericht zu dokumentieren (Smith et al. 2010). Fischer (2010) berichtet über die ineffektive Verlagerung von Prüfinhalten auf nachfolgende Ebenen und den unklaren Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung. Untersuchungen von Hanusch und Glasson (2008) belegen, dass das Monitoring bislang von geringer Priorität bei der SUP ist.

Es gibt Stimmen, die die aktuellen Einflussmöglichkeiten der SUP eher im Bereich des „Fine Tuning“ sehen, anstatt den Plan in seiner Gesamtheit mit zu gestalten (Smith et al. 2010). Dennoch gibt es auch Belege für die weniger offensichtlichen, aber vielleicht weitreichenderen, Wirkungen der SUP. Thérivel et al. (2009, S. 165) fanden heraus, dass „the foreknowledge, that SEA was going to be carried out, made the plan authors think more seriously about a wider range of sustainability issues from the start, with the result that plans tended to be better for sustainability [...] before the assessment even took place“.

3.5. ERFOLGSFAKTOREN DER SUP

Welche Wirkungen machen die SUP zu einem erfolgreichen Instrument? Unterschiedliche Institutionen und Autoren haben verschiedene Erfolgsfaktoren der SUP identifiziert. Unter Berücksichtigung der Aussagen der voran gehenden Kapitel ist offensichtlich, dass das Verständnis der Rolle und der Aufgaben der SUP – und damit die Beurteilung ihres Erfolgs – je nach Kontext unterschiedlich sind.

Den grössten Anspruch auf Allgemeingültigkeit können die „SEA performance criteria“ der International Association for Impact Assessment erheben (IAIA 2002). Sie wurden in einem mehrjährigen Diskussionsprozess der internationalen Fachwelt entwickelt und sollen die Ausgestaltung und Beurteilung wirksamer SUP-Prozesse unterstützen. Demnach ist ein „good-quality SEA process“ (1) integrated, (2) sustainability-led, (3) focused, (4) accountable, (5) participative (6) iterative. Die Kriterien sind zum besseren Verständnis mit Erläuterungen hinterlegt (siehe www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf). Aktuell läuft über die IAIA ein Prozess der die Kriterien vor dem Hintergrund beleuchtet, wie sich das Verständnis der SUP verändert hat und es wird ein Entwurf der aktualisierten Kriterien diskutiert. Dabei zeichnet sich ab, dass zukünftig voraussichtlich nicht mehr von Kriterien, sondern von Prinzipien gesprochen werden soll, um zu verdeutlichen, dass auf dieser generellen Ebene keine messbaren Kriterien beschrieben werden können. Damit soll unter anderem der Erkenntnis begegnet werden, dass

eine individuelle Erfolgsbeurteilung nur anhand spezifischer Kriterien, unter Einbeziehung des Kontexts, möglich ist.

Mit vergleichsweise allgemeingültigem Anspruch finden sich im Österreichischen Handbuch der SUP folgende SUP-Erfolgsfaktoren, die „wirkungsvolle SUPs fördern“ (Arbter 2010):

- (1) Vollständige Integration von SUP und Planung zu einem Gesamtprozess
- (2) Schrittweise Optimierung der Planung im Rahmen des Alternativenvergleichs
- (3) Informative, konsultative und kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung
- (4) Gleichrangige Berücksichtigung von umweltbezogenen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen
- (5) Abgrenzung und Verknüpfung der verschiedenen SUP- und UVP-Ebenen
- (6) Effektives Monitoring und Strukturen zur Umsetzung der SUP-Ergebnisse

4. ERFAHRUNGEN IM AUSLAND UND DER SCHWEIZ

4.1. DEUTSCHLAND

Kurzübersicht SUP in Deutschland

Die bundesrechtliche Umsetzung der europäischen SUP-RL erfolgte in Deutschland 2004 zunächst durch die Einführung der Umweltprüfung im Baugesetzbuch (BauGB) und durch Aufnahme rahmrechtlicher Vorschriften in das Raumordnungsgesetz (ROG). Die zentrale Umsetzung erfolgte 2005 durch das Artikelgesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUPG), mit dem vor allem das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) um einen Abschnitt zur SUP erweitert wurde. Das UVPG erhebt den Anspruch eines Stammgesetzes für UVP und SUP, welches für das nachgeordnete Fachrecht ein einheitliches Mindestanforderungsprofil definiert und gleichzeitig als Auslegungsmassstab dient.

Ein plantypübergreifender Leitfaden zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung wurde 2008 im Auftrag des Umweltministeriums/ Umweltbundesamtes erstellt und 2010 aktualisiert. Er soll die Anwendung des UVPG erleichtern und dazu beitragen, einen bundeseinheitlichen und rechtssicheren Vollzug des UVPG zu erreichen. Es gibt weitere Leitfäden für einzelne Sektoren, z.B. für den in Deutschland grössten Anwendungssektor der SUP, die Regional- und Bauleitplanung. Bedeutung gewinnt zunehmend auch die SUP auf Bundesebene, insbesondere zum Bundesverkehrswegeplan sowie für die Planungen zum Ausbau des Stromnetzes. Auch in der Wasserwirtschaft gibt es vermehrt SUPs: bundesweit laufen derzeit – bereits im 2. Turnus – zahlreiche SUP-Verfahren zu den Massnahmenprogrammen gemäss Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie aktuell im Zuge der Erstaufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen.

Die SUP hat regelmässig Schnittstellen zur FFH-Verträglichkeitsprüfung, zur Eingriffsregelung und zum Artenschutz. Zunehmend gibt es auch Ansätze zur Integration von „Climate Proofing“ in die SUP. Eine Nachhaltigkeitsbeurteilung ist in Deutschland nicht etabliert. Überwiegend besteht bei den deutschen SUP-Experten die Auffassung, dass eine Nachhaltigkeitsbeurteilung eine SUP nicht ersetzen kann. Denn bereits innerhalb der Umweltbelange werden zahlreiche Zielkonflikte gesehen. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung wäre noch komplexer und damit schwerer zu operationalisieren. Daher gibt es in Deutschland mehr Befürworter für eine auf Umweltbelange konzentrierte entscheidungsvorbereitende Wirkungsbeurteilung. Es wird allgemein für sinnvoll erachtet, dass die Umweltbelange durch diese Prüfinstrumente gestärkt werden als Gegengewicht zu den in Planungs- oder Investitionsentscheidungen stark gewichteten wirtschaftlichen Belangen. In deutschen Planverfahren ist ohnehin eine abschliessende umfassende Abwägungsentscheidung verankert, die im weiteren Sinne die Nachhaltigkeitssäulen abbildet.

SUP IN DEUTSCHLAND: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Gesetzliche Verankerung	<ul style="list-style-type: none"> › Grundsätze der SUP: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sowie UVP-Landesgesetze › Fachplanung: UVPG, UVP-Landesgesetze sowie Fachgesetze › Raumordnung: Raumordnungsgesetz (ROG), Landesplanungsgesetze › Bauleitplanung: Baugesetzbuch (BauGB)
Leitfäden	<ul style="list-style-type: none"> › Nationaler BMU/ UBA-Leitfaden: Balla, S., Wulfert, K., Peters, H.-J. (2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung, www.bmu.de/service/publikationen/downloads › Weitere Leitfäden für einzelne Sektoren z.B. Regional- und Bauleitplanung oder zur Integration einer Klimafolgenabschätzung
Verfahrensstruktur, Ablaufschritte:	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">SUP-Verfahren Trägerverfahren</p> <p>Feststellung der SUP-Pflicht (§§ 14a bis 14d UVPG) ↔ Aufstellungs-/ Änderungsbeschluss für den Plan / das Programm</p> <p>Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping) § 14f UVPG ↔ Grobkonzept zu den Festlegungen des Plans / Programms</p> <p>Erarbeitung der Inhalte des Umweltberichts § 14g UVPG ↔ Erstellung des Plan- / Programmentwurfs einschließlich Begründung</p> <p>Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, ggf. grenzüberschreitende Beteiligung (§§ 14h bis 14j UVPG) ↔ Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung</p> <p>Überprüfung des Umweltberichts unter Berücksichtigung der Stellungnahmen / Äußerungen von Öffentlichkeit und Behörden § 14k Abs. 1 UVPG ↔ Beschluss über die Annahme des Plans / Programms unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Überprüfung des Umweltberichts (§ 14k Abs. 2 UVPG)</p> <p>Bekanntgabe der Entscheidung § 14l UVPG ↔ Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans / Programms</p> <p>Überwachung § 14m UVPG ↔ Überwachungspflichten gemäß einschlägigem Planungsrecht</p> </div> <p style="text-align: center;">aus: BMU/ UBA-Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung, Balla et al. (2010)</p>
SUP-relevante Pläne & Programme	<ul style="list-style-type: none"> › Das UVPG unterscheidet nach obligatorisch zu prüfenden Plänen und Programmen (z.B. Regionalpläne, Verkehrspläne), solchen die nur bei Rahmensetzung für UVP-pflichtige Vorhaben zu prüfen sind (z.B. Abfallwirtschaftspläne) und solchen die auf der Basis einer Einzelfallprüfung zu prüfen sind. Zudem gibt es Sonderregelungen (enge Anlehnung an die Vorgaben der SUP-RL).

SUP IN DEUTSCHLAND: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
	› Der grösste Anwendungssektor sind Raumordnung und Bauleitplanung (insb. Landesentwicklungspläne, Regionalpläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne). Weitere aktuelle Schwerpunkt sind die Planungen zum Ausbau des Stromnetzes, der Bundesverkehrswegeplan, die Hochwasserrisikomanagementpläne und die Massnahmenprogramme gemäss WRRL.
Zuständigkeiten, Kooperationen	In der Regel liegt die formale Zuständigkeit für die SUP bei der für die Aufstellung des Plans/ Programms zuständigen Behörde. Für Umweltbelange zuständige Fachbehörden sind zu konsultieren. Häufig wird die SUP in Kooperation mit externen SUP-Gutachtern erarbeitet.
Methodische Besonderheiten	Die Wahl der geeigneten Methoden ist insbesondere abhängig vom Abstraktionsgrad der Planinhalte, der Art der Umweltauswirkungen und der erforderlichen Prüftiefe. Überwiegend werden qualitative Prognosemethoden in Form von verbalen Beschreibungen und Wirkungsmatrizen angewendet. Quantitative Ermittlungen erfolgen bspw. bei der Lärm- und Immissionsprognose für SUPs der Verkehrsplanung oder für Umweltprüfungen von Bauleitplänen. Für Pläne mit Festlegungen zu Einzelflächen/ Einzelvorhaben sind einheitliche Prüfbögen weit verbreitet, in denen die Betroffenheit der Schutzgüter auf Basis einer GIS-Verschneidung dargestellt wird (z.B. Regionalplanung).
Beteiligungsverfahren, Mitwirkung	Der Rahmen des Beteiligungsverfahrens (Kreis der ggf. grenzüberschreitend zu beteiligenden Behörden und der betroffenen Öffentlichkeit, Beteiligungsfrist mind. 1 Monat) ist im UVPG bzw. den jeweils zuständigen flankierenden Gesetzen geregelt. Details können je nach Plan-/ Programmtyp variieren. Die gesetzlichen Vorschriften lehnen sich eng an die Vorgaben der SUP- RL an.

Tabelle 1

Ergebnisse der Interviews

Insgesamt werden die Einführung der SUP und die SUP-Praxis in Deutschland positiv eingeschätzt. Insbesondere in solchen Fällen, in denen noch kein strukturiertes Planaufstellungsverfahren mit verpflichtender Beteiligung bestand, qualifiziert die SUP die Planungs- und Entscheidungsprozesse und schafft eine neue Transparenz. Der Umweltbericht systematisiert die Dokumentation sowohl der Umweltauswirkungen als auch des Planungsprozesses. Er bewirkt damit eine bessere Aufbereitung des Entscheidungsmaterials für die Abwägung. Doch trotz zehn Jahren Anwendung gilt auch für Deutschland, dass weitere gute Planungspraxis notwendig ist, um die Akzeptanz für die SUP weiter zu erhöhen.

Im Rahmen der beiden Gruppeninterviews zu den Erfahrungen mit der SUP in Deutschland wurden folgende Aspekte vertieft diskutiert, die im Hinblick auf die Einführung der SUP (bzw. Wirkungsbeurteilung Umwelt) in der Schweiz von besonderem Interesse sind:

- › *Einführung der SUP*: Die Entscheidung zur SUP-Pflicht bestimmter Pläne und Programme wurde letztendlich politisch getroffen. Das UVPG regelt nun die obligatorische, konditionale und fakultative SUP-Pflicht der Pläne und Programme. Bei einigen Plänen wurde im Zuge der

Gesetzgebung intensiv diskutiert, inwieweit die Bedingungen für die SUP-Pflicht aus der SUP-RL, z.B. der gesetzliche Planungsauftrag für bestimmte Pläne, erfüllt sind. Im Zweifel wurde auf der Bundesebene mit dem Ziel einer möglichst lückenlosen 1:1-Umsetzung der SUP-RL pro SUP entschieden, z.B. für den nicht gesetzlich verpflichtenden Bundesverkehrswegeplan oder verschiedene Umweltpläne, die vor allem positive Auswirkungen auf die Umwelt haben (Lärminderungspläne, Luftreinhaltepläne, Landschaftspläne, Massnahmenprogramme nach WRRL). Die Landschaftspläne wurden später nach entsprechenden Signalen aus der Praxis allerdings wieder von der generellen SUP-Pflicht befreit. In manchen Fällen hat sich Deutschland aufgrund fehlender gesetzlicher Verpflichtung für eine Planaufstellung gegen die SUP-Pflicht entschieden, wie z.B. bei bundes- oder landesweiten Energiekonzepten. Energiekonzepte anderer Länder, z.B. in der Tschechischen Republik, sind SUP-pflichtig. Je nach politischer Ausrichtung wird in den einzelnen Ländern in Deutschland teilweise auch grosszügig über die SUP-Durchführung entschieden, wie etwa beim Klimaschutzplan NRW oder beim Abfallwirtschaftsplan NRW. In anderen Fällen wird auf Landesebene die Verpflichtung für eine Planaufstellung gesetzlich gelockert oder die Festlegung rahmensetzender Planinhalte aus einem Plan entfernt, um der SUP-Pflicht zu entgehen.

- › *Screening*: Die Feststellung der (nicht bereits im UVPG abschliessend geregelten) SUP-Pflicht mittels eines sogenannten Screenings wird überwiegend als problematisch eingestuft. Es gibt wenige Fälle, die im Rahmen eines Screenings eindeutig als nicht SUP-relevant eingestuft werden könnten. Hierzu könnte etwa die reine Änderung von textlichen Zielen in einem Regionalplan/ Flächennutzungsplan zählen. Das BauGB hat daher bspw. mit Ausnahme von Innenbereichs-Bebauungsplänen eine generelle Umweltprüfungspflicht für kommunale Bauleitpläne eingeführt. Vor allem in grösseren Kommunen herrscht die Auffassung vor, dass die SUP in einer Kommune in der Regel nach wenigen Anwendungsfällen so leichtgängig funktionieren könne, dass ein mühsames Ausscheiden von Fällen, für die keine SUP durchgeführt werden soll, entbehrlich ist. Der Verzicht auf ein Screening wird daher häufig als verfahrensbeschleunigende Massnahme gesehen.
- › *Scoping*: Es besteht Konsens unter den Interviewten, dass die Festlegung des Untersuchungsrahmens, d.h. die Entscheidung über Untersuchungsumfang und -tiefe, von zentraler Bedeutung ist. Dabei ist vorrangig zu klären, was auf dieser Planungsebene und was auf anderen Ebenen zu prüfen ist (Abschichtung). Die Erfahrungen der Autoren zeigen jedoch, dass diese Abschichtung in der Praxis aber nicht immer ideal funktioniert. Es kommt in Deutschland im Zweifel häufiger zu Doppelprüfungen bei einzelnen Planungsebenen. Hier besteht Optimierungsbedarf. Eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung ist mit dem Scoping in aller Regel noch nicht verbunden. In den Interviews wurde folgendes betont:

- › Neben Umweltfachbehörden werden teilweise auch NGOs bereits beim Scoping konsultiert.
- › Das Scoping eröffnet den Kommunikationsprozess mit den Fachbehörden und hilft das Fachwissen der verschiedenen Behörden zu aktivieren.
- › Ein externer Fachgutachter kann bereits im Scoping die konstruktive Kommunikation mit verschiedenen Behörden und den Abteilungen einer Behörde unterstützen.
- › *Verhältnis von Verfahren und Inhalten*: Mehrfach erwähnt wurde, dass Verfahren und Inhalte der SUP eng miteinander verzahnt sind. Dies wird insbesondere an den drei zentralen Aufgaben des SUP-Verfahrens (Wissensgenese, Qualitätssicherung und Partizipation deutlich), die auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Inhalte abzielen.
- › *Ziele des Umweltschutzes*: Sie sind der zentrale Bewertungsvorgaben und damit aus Sicht der Autoren gewissermassen das „inhaltliche Rückgrat“ und gleichzeitig der „rote Faden“ der SUP. Teilweise ist es allerdings schwierig, die Einhaltung bestimmter strategischer Ziele politisch durchzusetzen. Die Erfahrung der Autoren zeigt, dass es daher in der SUP häufig bei qualitativen Aussagen zur Zielerreichung bleibt. Die Scheu, in einem Umweltbericht offen einzuräumen, dass ein bestimmtes strategisches sektorales Umweltziel, z.B. zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme, von einem Plan nicht eingehalten wird, ist bei den politischen Entscheidungsträgern gross. Die Diskussion über Umweltziele, die durch die SUP angestossen wird, liefert allerdings in der Regel einen wertvollen Input für den Planungsprozess. Die horizontale Vernetzung, d.h. die Zulieferung von Wissen durch Umweltfachbehörden und der Austausch darüber bewirkt ein besseres Verständnis für die Belange der Planung. Die Umweltziele haben als umweltbezogenes Prüfsystem auch für das Verfahren eine wichtige Rolle, sowohl bei der Auswirkungsprognose und Alternativenprüfung als auch bei der Abwägung.
- › *Alternativenprüfung*: Ein kontroverses Bild zeigen die Aussagen zur Alternativenprüfung. Sie wird wiederholt als Kern der SUP angesehen, gleichzeitig gibt es in diesem Bereich noch deutliche Mängel. Beispiele für eine von allen akzeptierte, gute Alternativenprüfung gibt es nicht.
 - › Für den Bereich der kommunalen Bauleitplanung wurde festgestellt, dass die Alternativenprüfung noch kein ausreichend starkes rechtliches Gewicht hat, um praktisch bedeutsam zu sein.
 - › Für abstrakte SUPs, etwa im Bereich des Stromnetzausbaus gilt, dass auf Bundesebene oft schwer vermittelbar ist, welche Alternativen, bestehen. Denn die abstrakten Aussagen dieser Ebene enthalten noch keine räumlich konkreten Planungen. Generalisiert lässt sich sagen, dass vor allem in Bezug auf Systemalternativen (z.B. Bahn anstatt Strasse) grosse Unsicherheiten bestehen. Zwar steht trotz der schwierigen Vermittelbarkeit auf dieser Ebene fest, dass je weiter oben man sich im Planungssystem befindet, desto mehr Alternativen existieren. Einschränkend weisen die Autoren jedoch darauf hin, dass einige SUP-

pflichtige Planwerke eine Zielsetzung verfolgen, die eine völlig offene Diskussion über Systemalternativen einschränkt. Vielfach werden in der frühen Phase eines Planungsprozesses zudem die Alternativüberlegungen nicht konsequent dokumentiert. Gerade eine solch konsequente Dokumentation wird von der SUP allerdings aus Transparenzgründen gefordert.

- › Darüber, was als echte Alternativenprüfung bezeichnet werden kann, bestehen verschiedene Ansichten. Aus Sicht der Autoren funktioniert teilweise der Ansatz gut, verschiedene miteinander konkurrierende Standortausweisungen oder Projektvorschläge – bei einer gedeckelten Gesamtmenge – vergleichend zueinander zu bewerten. Kontrovers diskutiert wurde, ob damit die Pflicht zur Alternativenprüfung in der SUP bereits erfüllt ist. Die Erfahrungen aus der Raumordnung zeigen, dass die Prüfung von Standortalternativen für einzelne Festlegungen von Raumnutzungen eine effektive Form der Alternativenprüfung sein kann. In einer Runde der Befragten wurde darüber hinaus die These aufgestellt, dass die Auswahl der Prüf-/ Bewertungskriterien für die SUP die eigentliche, versteckte Alternativenprüfung sei.
- › *Überwachung/ Monitoring*: Bisher praktisch kaum bedeutsam geworden ist das Thema Überwachung/ Monitoring. Bei den Experten besteht grundsätzlich Einigkeit, dass das Monitoring sehr wichtig ist, nicht zuletzt für eine Objektivierung der Planung und eine Hinführung zum Prozessgedanken. Als gutes Korrektiv liegt beim Monitoring eine grosse Chance für zielgerichtete Planungen. Auch die neue UVP-Richtlinie beinhaltet neuerdings eine Monitoring-Vorschrift. Die Autoren weisen ergänzend darauf hin, dass in der Praxis in Deutschland auch angesichts knapper Ressourcen bisher wenig Bereitschaft besteht, konkrete, planspezifische Überwachungsmassnahmen zu etablieren. Man behilft sich häufig mit dem Verweis auf bestehender genereller Monitoringmassnahmen der Umweltfachbehörden oder man beschränkt sich auf eine Überprüfung der Planung zum Zeitpunkt einer Fortschreibung des jeweiligen Plans. Generell ist für die SUP-Ebene auch festzuhalten, dass die Kausalkette zwischen einer Festlegung in einem abstrakten Plan und dessen Umweltauswirkung häufig grundsätzlich schwer herzustellen ist. Für die SUP besteht vermutlich ein grosses Potenzial darin, die Zusammenarbeit zwischen den planaufstellenden Behörden und den Umweltfachbehörden, die ein gebietsbezogenes Umweltmonitoringprogramm betreiben, zu intensivieren.
- › *Wirkung der SUP*: Aufgrund der festgestellten engen Verzahnung von Verfahren und Inhalten ist die Zuordnung nicht immer eindeutig.
 - › *Entlastung anderer Verfahren*: Die in Deutschland bewusst vorgenommene rechtliche Regelung im UVPG zielt auf eine Entlastung der UVP durch die SUP. Der mit der UVP eingeführte Ansatz der Umweltvorsorge wäre bei dem in Deutschland ausgeprägten mehrstu-

figen System aus vorgelagerten Planungs- und nachgelagerten Zulassungsverfahren ohne SUP unvollständig. Über die Planungshierarchie, z.B. bei Strassenplanungen (Bundesverkehrswegeplan mit SUP, Raumordnungsverfahren/ Linienbestimmung mit UVP, Zulassungsverfahren mit UVP) oder bei Raumplanungen (Landesentwicklungsplan mit SUP, Regionalplan mit SUP, Flächennutzungsplan und Bebauungsplan mit Umweltprüfung), gibt es notwendigerweise eine inhaltliche Verzahnung zwischen SUP und UVP. Ein praktisches Problem zur Umsetzung dieser Abschichtung (Verlagerung von Prüfinhalten auf die nachfolgende Ebene) ist, dass alle entscheidenden Akteure an einen Tisch müssten.

- › Aus fachlicher Sicht gilt es zu klären, welche Entscheidungen der SUP-pflichtige Plan getroffen hat, die für die nachfolgenden Ebenen relevant sind. Für eine funktionierende Abschichtung muss geklärt werden, ob die Daten aktuell und die Ermittlungen massstabsgerecht sind. Dies gilt insbesondere für die Belange des Artenschutzes und der FFH-Verträglichkeit. Die Daten, die auf vorgelagerter Ebene in der Regel ohne eigene Kartierungen zur Verfügung stehen, sind häufig nicht aktuell und genau genug.
- › Aus Sicht der Verbände ist die Abschichtung durch limitierte Klagemöglichkeiten geschwächt.
- › Teilweise erfolgt eine Entlastung auch in umgekehrter Weise: die UVP entlastet die SUP indem sie Informationen für die SUP liefert.
- › *Umweltwirkung:* Bei der Beurteilung der Wirkung der SUP sind einerseits verschiedene Plantypen und andererseits verschiedene Planungsebenen zu unterscheiden. Bezogen auf die Plantypen lassen sich grob drei unterschiedliche Kategorien identifizieren.
 - › Erstens gibt es Fachplanungen, bei denen regelmässig von negativen und positiven Umweltwirkungen auszugehen ist und deren Inhalte und Verfahren durch das jeweilige Fachrecht klar geregelt sind, z.B. Verkehrsplanung, Energieleitungsbau. Für diesen Plantyp wird der Einfluss der SUP eindeutig als positiv eingeschätzt.
 - › Zweitens gibt es den Sektor der Gesamtplanung, mit einem Schwerpunkt der SUP im Bereich der Regionalplanung, in dem methodisch gut funktionierende und gut akzeptierte Ansätze etabliert sind. Zudem ist auch der Bereich der Bauleitplanung mit Umweltprüfung weitgehend etabliert und akzeptiert. Die Autoren weisen ergänzend darauf hin, dass allerdings eine sinnvolle inhaltliche Verzahnung von Umweltprüfung und der generellen Prüfung der Raumverträglichkeit notwendig ist, um Doppelprüfungen zu vermeiden.
 - › Drittens gibt es umweltbezogene Planungen, z.B. Luftreinhaltepläne, Lärmminde-rungspläne oder wasserwirtschaftliche Pläne, bei denen regelmässig von überwiegend positiven Umweltwirkungen auszugehen ist und der Plan selbst auch ohne SUP primär

auf Umweltziele hin ausgerichtet ist. Ob eine SUP-Pflicht für diese Pläne vorliegt, ist tw. nach Landesrecht bzw. im Einzelfall zu entscheiden. Die gängige Einschätzung ist, dass eine SUP hier häufig keinen besonderen Mehrwert bringt und als unnötige Doppelprüfung wahrgenommen wird.

- › Hinsichtlich der Planungsebenen gilt, dass die Wirksamkeit der SUP zwar für raumkonkrete Planungen höher eingeschätzt wird, aber auch eine SUP für abstrakte Pläne für sinnvoll gehalten wird, da hier noch Entscheidungsspielräume bestehen. Durch eine SUP auf der abstrakten Ebene kann eine Sensibilisierung für umweltrelevante Themen auf den nachfolgenden Ebenen erfolgen. Bei räumlich konkreteren Plänen führt die SUP allerdings offensichtlicher zu konkreten Plananpassungen mit positiven Effekten auf die Umwelt.
- › In Deutschland gibt es generell wenige Beispiele für schlanke und gleichzeitig qualitätsvolle SUP-Dokumente (z.B. umfasst die SUP zum Netzentwicklungsplan/ Bundesbedarfsplan 1.500 Seiten). Eine Ausnahme stellt der Bereich der lokalen Bauleitplanung dar; hier gibt es teilweise nur einige Seiten umfassende Umweltberichte. Insbesondere aus Sicht der Autoren wird angeregt, je nach Plantyp über passgenaue und schlankere Varianten der SUP nachzudenken. Die Schwierigkeit wird dabei sein, dieses Prinzip abstrakt-generell in einem Gesetz oder in einer Arbeitshilfe zu verankern. Es muss immer darum gehen, verfahrens-kritische Aspekte zu prüfen. Eine Entscheidung darüber kann man nur im Einzelfall fällen. Es gibt keine „one fits all“ SUP.
- › *Prozesswirkung:* In der Regel werden die Planungsprozesse durch die mit der SUP eingeführten formalisierten Verfahrenselemente unterstützt. Dadurch ist Rechtssicherheit gegeben und sichergestellt, dass nichts vergessen wird. Es wird darauf hingewiesen, dass der Anspruch „nichts zu vergessen“ banal klingt, dass dieser aber einen wesentlichen Faktor für einen guten Planungsprozess darstellt. Das Risiko, einen wichtigen Umweltbelang zu vergessen, ist trotz Routine, z.B. in einer Stadtverwaltung mit vielen gleichartigen kommunalen SUPs, gegeben. Angestoßen durch die SUP gibt es Ansätze, den generellen Planungsprozess (nicht den der SUP) anders zu gestalten, d.h. kritische Aspekte frühzeitig auszugleichen und gegebenenfalls einzeln voran zu stellen.
- › *Beteiligungsverfahren:*
 - › Die SUP hat insbesondere bei Plänen, die bislang keine formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehenen hatten, z.B. beim Bundesverkehrswegeplan (BVWP), bei den Planungen zum Stromleitungsausbau oder zur Abfall- und Wasserwirtschaft, zur Einführung und zu einer neuen Qualität der Beteiligung geführt.

- › Von zentraler Bedeutung ist der Öffentlichkeit zu vermitteln, was auf der jeweiligen Ebene des Plans entschieden wird. Insbesondere bei abstrakten Plänen ist es häufig sehr schwierig, das Entscheidungsprogramm des jeweiligen Plans und die Untersuchungstiefe der SUP für die Bevölkerung verständlich aufzubereiten.
- › Im Sinne einer 1:1-Umsetzung der SUP-RL sieht das deutsche Recht in der Regel zunächst nur eine einmalige Öffentlichkeitsbeteiligung nach Vorliegen eines vollständigen Umweltberichtsentswurfes vor. Eine Ausnahme stellt z.B. die Bundesfachplanung für den Stromnetzausbau dar: Hier gab es eine öffentliche Antragskonferenz (Scoping) und ein öffentliches Verfahren, um die Öffentlichkeit früh zu informieren. Insgesamt gab es auf der bundesweiten Ebene der Netzentwicklungsplanung für Stromleitungen bislang aber bei öffentlichen Veranstaltungen eher ein geringes Interesse. Allerdings gab es bei der Beteiligung nach Vorliegen eines vollständigen Umweltberichtsentswurfes zum Netzentwicklungsplan insg. 7'500 Einwendungen.
- › Tendenziell waren die Interviewten eher der Auffassung, dass eine einmalige Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichend ist. Die Öffentlichkeit sei teilweise überfordert bei vielen Beteiligungsrunden innerhalb eines Planungsprozesses. Eine zu frühe Beteiligung birgt die Gefahr, dass die Öffentlichkeit dadurch verunsichert wird, dass Fragen noch nicht erschöpfend beantwortet werden können. Der Grad der Planung muss hinreichend konkret sein für die Öffentlichkeitsbeteiligung, ansonsten gibt es immer wieder Verständnisprobleme (Beteiligungsparadoxon).
- › Über die Mehrstufigkeit des gesamten Planungs- und Zulassungsverfahrens ergibt sich aus der Sicht der befragten SUP-Experten insgesamt eine ausreichende Beteiligung.
- › Aus Sicht der Autoren muss ergänzend Erwähnung finden, dass in Deutschland derzeit eine intensive politische Diskussion stattfindet über eine frühzeitigere und umfassendere Bürgerbeteiligung bei grossen Infrastruktur- und Industrievorhaben. Diese Diskussion wurde ausgelöst durch Proteste bei verschiedenen Grossvorhaben wie z.B. Stuttgart 21, die Oberrheinbahn oder die Fehmarnbelt-Querung. Wesentlicher Treiber der Diskussion ist immer wieder die Frage, wann und inwieweit die Öffentlichkeit über das „Ob“ und über das „Wie“ einer Planung im kooperativen Sinne mitentscheiden können soll.
- › Das öffentliche Interesse ist eindeutig grösser bei Plänen mit konkretem Raumbezug (z.B. Regionalpläne) im Vergleich zu Plänen ohne Raumbezug (z.B. EFRE-Programme). Eine Mobilisierung der Öffentlichkeit bei abstrakten Plänen ist äusserst schwierig.
- › *Akzeptanz der SUP, Mehraufwand:* Überwiegend besteht die Einschätzung, dass der Aufwand einer Planung mit SUP (und Öffentlichkeitsbeteiligung) höher ist als ohne. Zeitgleich findet eine Akzeptanzerhöhung statt. Das gilt nicht nur für die aufgrund der SUP im Plan berücksich-

tigen Belange, sondern auch für eine „nicht Berücksichtigung“ von geforderten Belangen – sofern die Begründung transparent und schlüssig ist. Die Dokumentation im Umweltbericht ist aufwändig, schafft aber Transparenz. Auch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hilft, Akzeptanz zu schaffen.

- › *Lernprozesse*: Die Praxis der SUP ist ein Lernprozess.
 - › In den Anfangsjahren galt es sowohl hinsichtlich der methodischen Ansätze (z.B. Ableitung der Ziele des Umweltschutzes, Methoden der Auswirkungsprognose) als auch der Verfahrenselemente (v.a. Öffentlichkeitsbeteiligung) unterschiedliche Fragen zu klären. Inzwischen konnten sich teilweise Standards für diese Fragen etablieren, so sind beispielsweise als Methode der Auswirkungsprognose für Pläne mit vielen Einzelflächenausweisungen einheitliche Prüfbögen weit verbreitet, in denen die Betroffenheit der Schutzgüter auf der Basis einer GIS-Verschneidung dargestellt wird (z.B. Regionalplanung). Auch die durch die SUP in Verfahren eingebrachte Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt heute weitgehend routiniert. Unsicherheiten bestehen hingegen nach wie vor bezüglich der Ausgestaltung der Alternativenprüfung sowie der Monitoringansätze.
 - › Folgende Lernprozesse lassen sich in Bezug auf bestimmte Planungen beschreiben:
 - › Beim Bundesverkehrswegeplan gibt es, unter anderem aufgrund der SUP, inzwischen mehr Transparenz im Planungs- und Entscheidungsprozess, eine verbesserte Dokumentation von Umweltbelangen und verbesserte Konsultationsmechanismen. Gemäss den aktuellen Planungen, scheinen die Ergebnisse der SUP auch bei der abschliessenden Entscheidung stärkere Berücksichtigung zu finden.
 - › Beim Stromnetzausbau sind die durch die SUP initiierten Konsultationsmechanismen noch umfassender: Der Planungsträger geht hier über die üblichen Standards der SUP hinaus und beteiligt bspw. die Öffentlichkeit bereits im Scoping und organisiert vielfältige informelle Informationsveranstaltungen. Bemängelt wird jedoch teilweise die technokratische, unverständliche Aufbereitung der Planungsunterlagen.

Fazit und Folgerungen

Aus den in Deutschland gesammelten Erfahrungen mit der SUP ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- › Die SUP qualifiziert Planungsprozesse, insbesondere in solchen Fällen, in denen noch kein strukturiertes Planaufstellungsverfahren mit verpflichtender Beteiligung bestand.
- › Die SUP schärft den Blick für die entscheidungserheblichen Umweltbelange und entfaltet – auch über ein gut geführtes Verfahren – positive Umwelt- und Prozesswirkungen. Von zentra-

ler Bedeutung sind dabei möglichst konkret operationalisierte Ziele des Umweltschutzes als Beurteilungsmassstab und die Anwendung passgenauer Beurteilungsmethoden.

- › Entscheidend für den Erfolg einer SUP ist eine fokussierte inhaltliche Prüfung und eine partizipative, transparente und nachvollziehbare Abwicklung der Verfahren.
- › Damit die SUP zur Akzeptanz der Planung beiträgt, ist es wichtig, dass alle relevanten Unterlagen verständlich aufbereitet werden und die Beteiligung benutzerfreundlich organisiert wird.
- › Die Einbeziehung der Öffentlichkeit muss zum richtigen Zeitpunkt erfolgen, der je nach Kontext überlegt zu ermitteln ist.
- › Formelle, über die SUP eingeführte, gesetzliche Pflichten für die Beteiligung sind wichtig, um diese zu etablieren. Die SUP kann darüber hinaus einen Teilbeitrag zu einer auf Transparenz und Beteiligung hin ausgerichteten Planungskultur liefern.
- › Insbesondere in der Einführungsphase der SUP gilt es die wesentlichen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Akteure von den Vorteilen der SUP zu überzeugen, gute Informationsgrundlagen bereit zu halten und die Prinzipien der SUP in den einschlägigen Regelwerken zu verankern.
- › Ein nicht zu unterschätzendes Risiko liegt darin, dass das Instrument der SUP nicht richtig verstanden wird. Teilweise werden zu hohe oder falsche Erwartungen an die SUP gestellt. Etwa, wenn von der SUP erwartet wird, dass sie eine komplett neue Planung bewirkt oder wenn sie inhaltlich überfrachtet wird.
- › Die SUP bewirkt Lernprozesse, die auch nach zehn Jahren Anwendungspraxis noch nicht abgeschlossen sind.

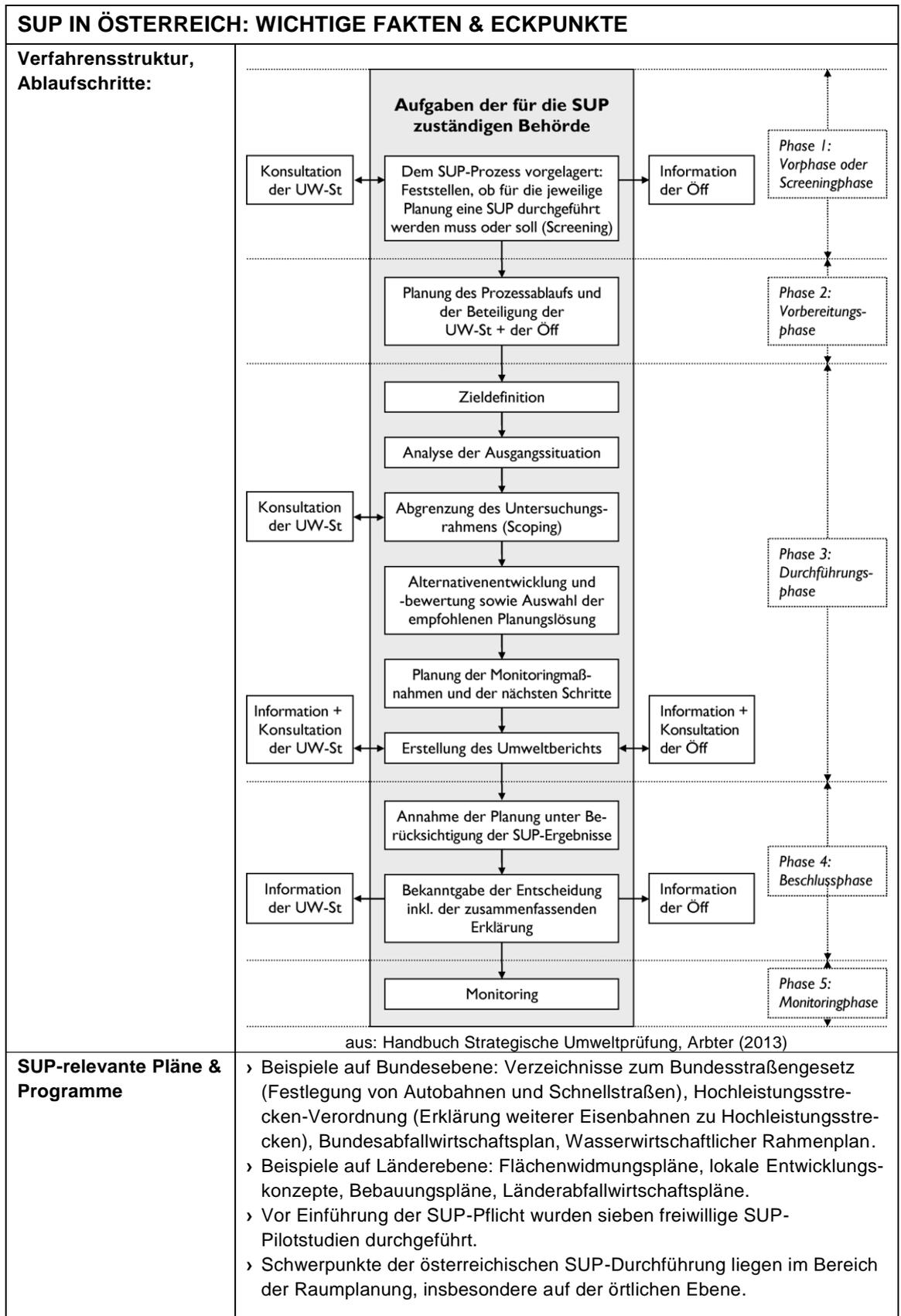
4.2. ÖSTERREICH

Kurzübersicht SUP in Österreich

In Österreich erfolgte die Umsetzung der SUP-Richtlinie über insgesamt 37 Umsetzungsakte vor allem in fachspezifischen Materiengesetzen, auf Bundesebene in den Sektoren Abfall, Lärm, Luft, Wasser und Verkehr, auf Landesebene in den Sektoren Raumordnung, Abfall, Jagd/ Fischerei/ Landwirtschaft, Wasser, Naturschutz/ Nationalpark, Lärm und Verkehr. Die Schaffung eines eigenen, alle Plantypen abdeckenden UVP-/ SUP-Gesetzes wird in Österreich als verfassungsrechtlich nicht möglich eingestuft. Tirol und Kärnten haben die SUP auf Länderebene in eigenen Gesetzen festgeschrieben.

Das bereits in dritter Auflage 2013 aktualisierte „Handbuch Strategische Umweltprüfung“ (Arbter, 2013), bietet umfassende Hintergründe und zugleich praktische Anwendungshilfen für die SUP in Österreich und darüber hinaus. Es ist als elektronisches Buch kostenlos zugänglich und wird in regelmässigen Abständen aktualisiert. Leitfäden für einzelne Sektoren gibt es auf Bundesebene ausschliesslich für den Bereich Verkehr. Auf Länderebene gibt es vorrangig Leitfäden für den in Österreich grössten Anwendungssektor der örtlichen Raumplanung. Überwiegend im Bereich Raumordnung wurden ab 2004 österreichweit über 750 SUPs durchgeführt (Arbter, 2013). Mit zwei SUP-Pilotstudien in der Abfallwirtschaft sowie einer SUP zum Bundes-Abfallwirtschaftsplan ist dieser Sektor in Österreich ebenfalls hervorzuheben, nicht zuletzt da hier Standards zu Prozess- und Beteiligungsstrukturen gesetzt wurden.

SUP IN ÖSTERREICH: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Gesetzliche Verankerung	› Integration der gesetzlichen Regelungen zur SUP in insgesamt 37 Materiengesetze, auf Bundesebene Abfall, Lärm, Luft, Wasser und Verkehr, auf Landesebene in den Sektoren Raumordnung, Abfall, Jagd/ Fischerei/ Landwirtschaft, Wasser, Naturschutz/ Nationalpark, Lärm und Verkehr.
Leitfäden	› www.strategischeumweltpruefung.at (u.a. SUP-Praxisblätter) › Sommer, A. (2005): Strategische Umweltprüfung: Vom Untersuchungsrahmen zur Erfolgskontrolle. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.). › Sommer, A. (2002): Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen – Vorgehen und Kriterien für das Screening bei strategischen Umweltprüfungen. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) › Arbter, Kerstin (2013): Institut für Technikfolgen-Abschätzung (Hg.), Handbuch Strategische Umweltprüfung [online], Auflage 3.3, Wien, 2013, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, hw.oeaw.ac.at/6631-3 › Weitere Leitfäden auf Bundes- und Länderebene insbesondere für den grössten Anwendungssektor der örtlichen Raumplanung



SUP IN ÖSTERREICH: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Zuständigkeiten, Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> › Zuständig für Durchführung der SUP ist in der Regel die für die Erstellung des Plans/ Programms zuständige Behörde. Beispiel: Bei der überörtlichen Raumordnung ist die Landesregierung zuständig, bei der örtlichen Raumordnung der Gemeinderat. › Die Umweltfachstelle ist zu konsultieren.
Methodische Besonderheiten	Allgemein gilt: Die Bewertung der Umweltauswirkungen soll nicht detaillierter bzw. differenzierter sein als die Planung selbst. Aufgrund der häufig eher abstrakten planerischen Aussagen ist meist keine quantitative Prognose von Umweltauswirkungen möglich. Daher haben sich qualitative Methoden, wie die verbale Beschreibung von Auswirkungen, bewährt. Es werden häufig 5-stufige Bewertungsskalen (von sehr positive Auswirkung bis sehr negative Auswirkung) verwendet.
Beteiligungsverfahren, Mitwirkung	Öffentliche Umweltfachstellen werden in das Verfahren eingebunden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit beträgt in der Regel 6 Wochen. Das Recht zur Stellungnahme gilt für jedermann. Im Bedarfsfall erfolgt eine grenzüberschreitende Beteiligung. Die gesetzlichen Vorschriften lehnen sich eng an die Vorgaben der SUP- RL an.

Tabelle 2

Ergebnisse des Interviews

Im Kreis der Interviewten bestehen wenig Zweifel an Sinn und Zweck der SUP. Die Erwartungen an eine schnelle und reibungslose Integration des Instruments in bestehende Planungssysteme und insbesondere in die bestehende Planungskultur werden allerdings gebremst. Die Integration der SUP funktioniert dann gut, wenn gute Planungsprozesse etabliert sind. Bei weniger guten Planungsprozessen gibt die SUP eine Änderung der Planungskultur vor, die Zeit und Ressourcen braucht. Regional und sektoral unterschiedlich, wird die SUP teilweise ambitioniert, teilweise routiniert und teilweise eher geduldet durchgeführt.

Im Rahmen des Gruppeninterviews zu den Erfahrungen mit der SUP in Österreich wurden folgende Aspekte vertieft diskutiert, die im Hinblick auf die Einführung der SUP (bzw. Wirkungsbeurteilung Umwelt in der Schweiz) von besonderem Interesse sind:

› *Einführung der SUP*: Zu Beginn gab es in Österreich grosse Widerstände von allen Seiten.

Kulturell bedingt sei es in Österreich schwierig, etwas Neues auf den Weg zu bringen. Zu Beginn der Einführung der SUP in Österreich wurde eine wissenschaftliche Grundlagenstudie erarbeitet. Diese Studie stellte im Ergebnis fest, dass die SUP gut in die Raumordnung integrierbar sei und bestehende Planungsverfahren kaum geändert werden müssten. Diese Kernbotschaft, die auch bei Informationsveranstaltungen zur Einführung der SUP in den Behörden vermittelt wurde, erwies sich jedoch teilweise als „Bumerang“, denn einige Behörden haben daraus abgeleitet, dass die SUP gar nicht gebraucht werde. Dem entsprechend konnte der anfängliche Widerstand gegen die Einführung der SUP nicht vollständig abgebaut werden. Die

Integration der SUP in bestehende Systeme und den Rechtsrahmen stellt daher nach wie vor eine grosse Herausforderung dar. Die SUP konnte sich bisher vor allem durch Gewöhnung etablieren. Mittlerweile steht die SUP in der örtlichen Raumplanung in weiten Teilen Österreichs ausser Frage. In diesem Zusammenhang wurde folgendes betont:

- › Der Erfolg ist immer abhängig von den handelnden Personen. Es braucht Mut zur Umsetzung. Man kann die SUP als Entscheidungshilfe nutzen, man kann sie aber auch als „Verhandlungsinstrument“ missbrauchen.
- › Die Formulierungen der SUP-Richtlinie haben die Einführung der SUP nicht unbedingt erleichtert. Für die Schweiz wird empfohlen, sich im Zweifel nicht zu streng an die Richtlinien-Formulierung zu halten. Die Richtlinie setzt lediglich den Mindestrahmen, in den Details gibt es relativ viel Interpretations- und Handlungsspielräume (z.B. bzgl. des Anwendungsbereichs „Kann-Pläne“ und der Begriffe „Berücksichtigung“ und „Erheblichkeit“).
- › *Screening*: Insbesondere im Bereich der örtlichen Raumplanung ist das Screening weit verbreitet, um festzustellen ob eine SUP-Pflicht besteht. Das Screening findet häufig formalisiert, z.B. anhand standardisierter Screening-Formulare statt. Teilweise findet auch ein schematisches Punktesystem Anwendung. Das formalisierte Vorgehen beim Screening wird überwiegend positiv eingeschätzt. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass ein Punktesystem nicht unbedingt geeignet ist, eine fachlich hochwertige Einzelfallentscheidung zu treffen. Gewarnt wird auch davor, dass Screening wie einen Basar zu handhaben. Um solcher Praxis vorzubeugen, sollten objektive Kriterien der Entscheidung zugrunde gelegt werden.
 - › Wichtig ist, dass die Umweltstellen frühzeitig eingebunden werden und dass sie über relevantes Knowhow sowohl zu den Fachinhalten als auch zum Zweck der SUP verfügen. Teilweise scheinen die Umweltfachstellen mit dieser Aufgabe überfordert und die Stellungnahmen haben eher UVP- als SUP-Niveau.
 - › Im Bereich der örtlichen Raumplanung gibt es auch Fälle, bei denen aus Gründen der Geringfügigkeit nicht mal ein Screening durchgeführt wird. Diese Praxis wird grundsätzlich akzeptiert.
 - › Auch das Phänomen des Ausweichens vor der SUP durch die Nicht-Aufstellung von Plänen wurde beschrieben. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch Pläne, die aufgestellt werden „können“, einer SUP-Pflicht unterfallen sollten, nicht nur Pläne, die aufgestellt werden „müssen“.
- › *Scoping*: In Österreich wird das SUP-Scoping überwiegend routinemässig in schriftlicher Form durchgeführt. Scoping-Termine gibt es nur bei besonderen Fällen. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Scoping in Österreich in der Regel nicht vorgesehen. Eine besondere Bedeu-

tung des Scoping wird darin gesehen, dass die Umweltbelange, die in dieser frühen Phase der Planung sonst kaum Beachtung finden, den betroffenen Akteuren bewusst gemacht werden.

- › *Beteiligungsverfahren*: Formell vorgeschrieben ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur in dem Rahmen, den die SUP-Richtlinie vorgibt. Für einige Planungsverfahren ist mit der SUP die Pflicht zur Auseinandersetzung des Entscheidungsträgers mit den Stellungnahmen der Öffentlichkeit neu eingeführt worden, z.B. bei der Strategischen Prüfung Verkehr (SP-V). Neu ist auch die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung. Umfang und Art der Beteiligung hängen von der Aufbereitung der Planungsunterlagen und der öffentlichen Aufmachung ab. In der Regel erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung über übliche Bekanntmachungen und die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen. Frühzeitigere Beteiligungsschritte im Rahmen der SUP sind freiwilliger Natur und finden eher seltener statt. Nur in Einzelfällen erfolgt eine spezifische Aktivierung der Öffentlichkeit, teilweise im Zuge von Lokalen Agenda 21 Prozessen. Ein Musterbeispiel für einen sehr intensiven SUP-bezogenen Beteiligungsprozess ist der Abfallwirtschaftsplan Wien. Hier wurden viele moderierte Beteiligungsrunden durchgeführt, die auch zu einem verbesserten Planungsergebnis geführt haben.
 - › Der Zeitpunkt für eine Öffentlichkeitsbeteiligung sollte so früh wie möglich angesetzt werden und sie sollte dialogisch/ kooperativ durchgeführt werden. Der Umweltbericht selbst wird häufig zu spät erstellt.
 - › Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sich umfassend mit allen relevanten inhaltlichen Fragen, die in der SUP aufgeworfen werden, auseinandersetzen, angefangen bei der Systemebene und dem Bedarf für planerische Festlegungen.
- › *Entlastung der UVP*: Eine sogenannte Abschichtung, d.h. die Verlagerung von Prüfinhalten auf die nachfolgende Ebene, erfolgt in Österreich laut Aussage der Befragten nur bedingt. Die unterschiedlichen Ebenen verlangen unterschiedliche Detaillierungstiefen, zudem laufen die Planungen in anderen Zeiträumen ab. In der Regel erfolgt kein Zusammenspiel von SUP und UVP.
- › *Alternativen*: Die Dokumentationspflicht von Alternativendiskussionen wird als grosser Gewinn der SUP beurteilt. Gleichzeitig wird erwähnt, dass dennoch in Österreich häufig Alternativüberlegungen stattfinden, ohne dass dies im Einzelnen formal abgeprüft oder dokumentiert ist. Der Alternativenprüfung kommt in der SUP nach Einschätzung der Befragten auch eine zentrale Rolle für die Bewertung zu. Denn entscheidend bei der Bewertung sei häufig die Frage, welche Alternativen günstiger als andere Alternativen zu bewerten sind (relative Bewertung). Prinzipiell besteht Konsens, dass es nicht nur um Standort- / Trassenalternativen geht, sondern auch um Systemalternativen. So wurden z.B. in der Beteiligung zur Strategischen Prüfung Verkehr (SP-V) immer wieder weitergehende Alternativenprüfungen für Systemalternati-

ven gefordert. Ein Dilemma bezogen auf die geforderte „Wahl vernünftiger Alternativen“ ist, dass die Wahlmöglichkeiten in der Regel durch limitierte Zuständigkeiten bzw. den eingeschränkten Geltungsbereich des Plans begrenzt sind: ordnungspolitische Alternativen sind z.B. nicht Gegenstand der SUP. Aus fachlicher Sicht sollten auch solche Alternativen untersucht werden.

- › *Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) oder SUP*: Unabhängig vom Instrument muss der Fokus auf einer guten Planung liegen. Losgelöst von Planungsprozessen und Planungsinhalten kann man nicht entscheiden, ob eine NHB oder eine SUP zweckmässiger wäre. Unabhängig von der Art der Prüfung erreicht man ein gutes Ergebnis am besten durch prozesshafte Elemente einer wirkungsorientierten Abschätzung, die so früh wie möglich eingesetzt werden.
 - › Bei der Variante, die SUP in die NHB zu integrieren, besteht die Gefahr, dass die Umweltprüfung verwässert wird, bzw. die Umwelteffekte bereits innerhalb der Nachhaltigkeitsbeurteilung relativiert werden. Somit besteht die Gefahr, dass Entscheidungsträger die einzelnen Belange nicht mehr mit ihrem vollen Gewicht in die Abwägung einstellen und einzelne Belange leichter weggewogen werden.
 - › Die NHB setzt spezifisches Werteverständnis zum Nachhaltigkeitsbegriff voraus (Nachhaltigkeit ist ein prominentes „Feigenblatt“). Es muss geklärt werden, welche Werte bei der NHB zu Grunde liegen. Diese Entscheidung muss durch politischen Gremien getroffen werden, die bei Vorliegen einer expertengestützten NHB teilweise in dieser Aufgabe zu sehr aus der Pflicht genommen würden.
 - › Die NHB wird als noch aufwändiger als die SUP eingeschätzt.
 - › In Teilen Österreichs gibt es Bestrebungen, den Untersuchungsgegenstand „Raum“ in der Raumplanung mit dem Untersuchungsgegenstand „Umwelt“ der SUP zu verschmelzen. Damit wäre eine unmittelbare Integration der SUP in den Planungsprozess der örtlichen und überörtlichen Raumplanung möglich.
- › *Akzeptanz der SUP*: Die SUP führt langfristig betrachtet nicht zu einer Verteuerung der Planung. Wenn ein Planungsprozess ohnehin schon gut organisiert ist und alle relevanten (Umwelt-)Belange berücksichtigt, ist die Einführung der SUP mit wenig Aufwand verbunden. Wenn ein Planungsprozess bisher nicht gut organisiert ist und nicht alle (Umwelt-)Belange einbezieht, ist die Durchführung der SUP aufwändiger. Der Gesamtaufwand für den Planungsprozess wird aber nicht grösser, ob mit oder ohne SUP. Einschränkend wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es teilweise zu Verlängerungen der Verfahren kam, weil die Materie neu war.

Fazit und Folgerungen

- › Die Vorbereitungsphase zur Einführung der SUP in einem Land ist sehr wichtig. Dazu zählen die Organisation von Informationsveranstaltungen und Workshops, die Erstellung von Leitfäden und die Etablierung von Plattformen für den Austausch. In Österreich wurden gute Erfahrungen mit einer Art „Roadshow“ zur Einführung der SUP und in der Folge mit einer regelmäßig tagenden behördlichen SUP-Praxis-Gruppe gesammelt (ca. 25-30 Personen), die die Entwicklungen der SUP begleitet.
- › In der Vorbereitungsphase sollte geklärt werden, welche Pläne relevante Umweltauswirkungen und Rahmensetzungen für nachfolgende Genehmigungsschritte enthalten, in welche Planungsprozesse die SUP am besten integriert werden kann und welche formalen und praktischen Schritte dafür erforderlich sind.
- › Für die Schweiz wird empfohlen, sich nicht zu streng an den Formulierungen der SUP-Richtlinie zu orientieren. Die bestehenden Interpretations- und Handlungsspielräume (z.B. bzgl. des Anwendungsbereichs der SUP-Richtlinie und der zentralen Rechtsbegriffe „Berücksichtigung bei der Entscheidung“ und „Erheblichkeit der Umweltauswirkungen“) sollten intelligent genutzt werden.
- › Bei der neuen Einführung einer SUP ist die jeweilige Planungskultur zu beachten. Auf Widerstand/ Desinteresse muss man gefasst sein und man muss sich dem entsprechend eine Strategie überlegen, die Planer davon zu überzeugen, dass die SUP den Planungsprozess verbessern kann.
- › Ein ganz wichtiger Erfolgsfaktor ist die Akzeptanz und die positive Überzeugung über den Nutzen der SUP bei den betroffenen Planern („ownership“): Planer müssen erkennen, dass das Instrument eine echte praktische Hilfe darstellt.

4.3. FRANKREICH

Kurzübersicht SUP in Frankreich

Die SUP wurde in Frankreich nach der Verabschiedung der EU SUP-Richtlinie eingeführt. Die SUP ist rechtlich sowohl im Umweltgesetz als auch im Raumplanungsgesetz („code de l’urbanisme“) verankert. Die SUP wird sehr breit für alle Elemente der Raumplanung, den Umweltplanungen sowie für sektorale Pläne und Programme (z.B. Verkehr, Energie) eingesetzt. Es existiert eine Liste mit Plänen und Programmen, für die eine SUP obligatorisch ist. Darüber hinaus gibt es weitere Pläne und Programme, bei denen fallweise über die Durchführung einer SUP entschieden wird.

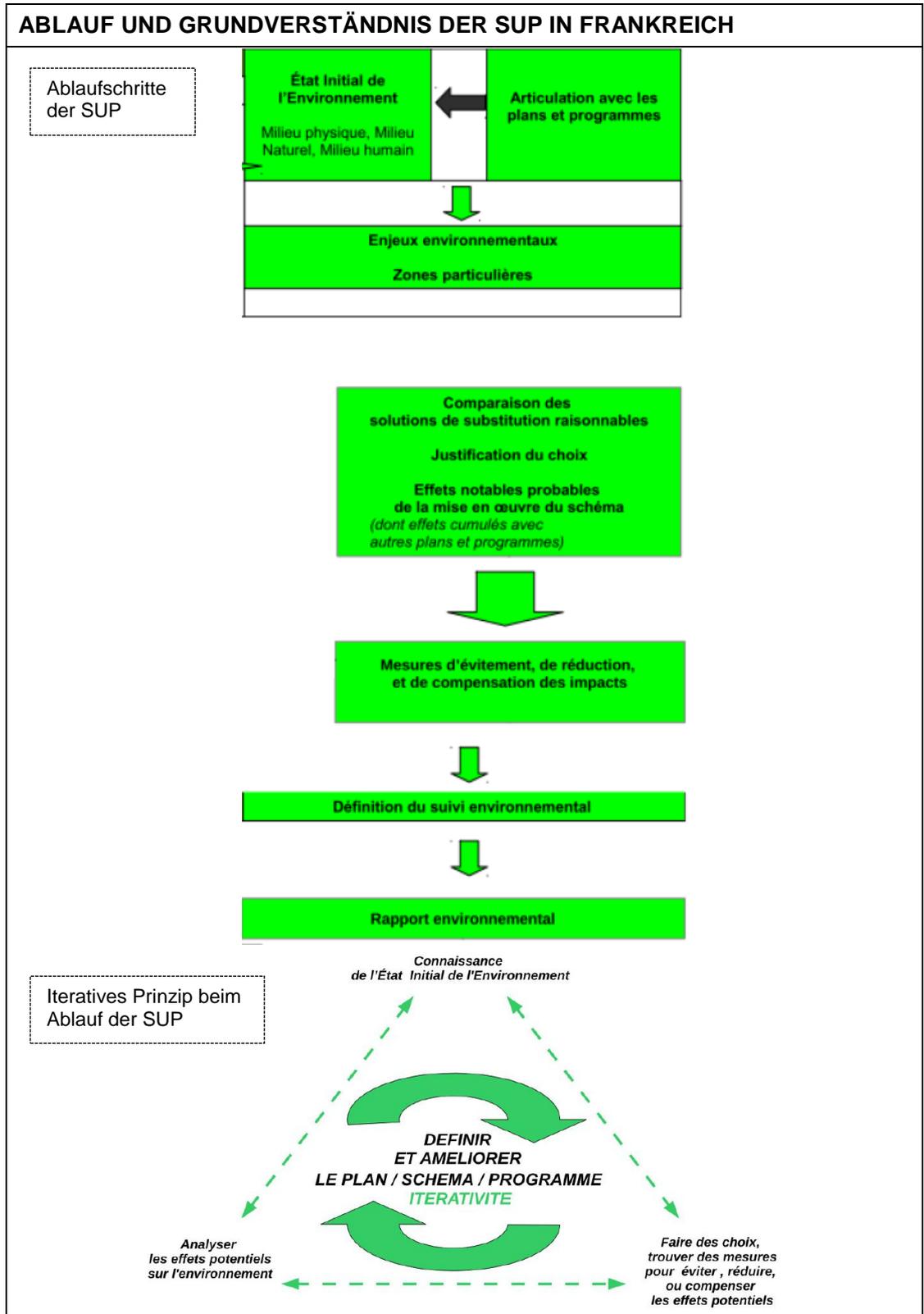
Es gibt bisher in Frankreich nicht *einen* einzelnen übergeordneten SUP-Leitfaden. Stattdessen gibt es für einzelne SUP-Typen einige offizielle Leitfäden der nationalen Behörden. Dazu gibt es für alle grösseren Pläne und Programme und deren Erarbeitung selbst auch wieder Leitfäden.

SUP IN FRANKREICH: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Gesetzliche Verankerung	Die SUP ist in Frankreich in verschiedenen Gesetzen verankert, insbesondere im Umweltgesetz („code de l’environnement“: art. L 122.4 und R 122.17ss) und im Raumplanungsgesetz („code de l’urbanisme“: art. L121.10 und R121-14ss). Im Umweltgesetz sind unter anderem auch die Pläne und Programme definiert, für die eine SUP durchzuführen ist (s.unten).
Leitfaden	Es gibt eine ganze Reihe von SUP-Leitfäden, sowohl von Behörden als auch von Verbänden. Von Seiten der nationalen Behörden gibt es einige Leitfäden für spezifische Pläne, u.a. für die Pläne und Dokumente der Raumplanung („documents d’urbanisme“). Zudem wird vom Umweltministerium im Moment ein allgemeiner Leitfaden entwickelt, der genereller Art ist und für alle SUP (ausserhalb der Raum-/Städteplanung) verwendet werden kann.
SUP-relevante Pläne & Programme	Eine SUP muss für alle Pläne und Programme durchgeführt werden, die eine nennenswerte Umweltwirkung nach sich ziehen. Dies sind insbesondere Pläne und Programme aus dem Bereich Raumplanung, Umweltfachplanungen (z.B. Siedungsabfall) sowie sektorielle Planungen (Verkehr, Energie etc.). Es gibt in Frankreich zwei Kategorien von Plänen & Programmen: a. SUP obligatorisch: Dazu gehören 43 Pläne/Programme in Umwelt- und Sektorplanungen (wie z.B. Schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie SRCAE) sowie die offiz. Pläne/Dokumente der Raumplanung (z.B. plan local d’urbanisme PLU, schémas de cohérence territoriale SCOT). b. SUP fallweise: Dazu gehören 10 Pläne/Programme (z.B. Plan de prévention des risques technologiques). Bei diesen Plänen & Programmen wird durch die Umweltbehörde von Fall zu Fall entschieden, ob eine SUP durchgeführt werden soll.

SUP IN FRANKREICH: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Zuständigkeiten, Kooperationen	Die Erarbeitung der SUP erfolgt durch die für die Planung zuständige Behörde. Die Umweltbehörde ist am Ende für die Beurteilung des SUP-Berichts zuständig und zudem direkt in den SUP-Erarbeitungsprozess involviert (z.B. methodische Vorgaben).
Verfahren	Das Verfahren orientiert sich den groben Vorgaben der EU-SUP-Richtlinie. Im Gesetz vorgegeben ist u.a. die Struktur des SUP-Berichts, die auch die wichtigsten Ablaufschritte widerspiegelt (u.a. Beschreibung Ist-Zustand der Umwelt, Ziele des Plans/Programms, Abschätzung der wichtigsten Wirkungen, Erarbeitung von Massnahmen zur Reduktion, Vermeidung und Kompensation von Umweltwirkungen, Monitoring).
Methodische Besonderheiten	In Bezug auf die Methodik gibt es keine strengen Vorgaben. Folgende Themenfelder sind gemäss gesetzlichen Vorgaben zu betrachten: Gesundheit, Bevölkerung, Biodiversität, Fauna, Flora, Böden, Gewässer, Luft, Lärm, Klima, Kulturerbe, Landschaften.
Alternativenprüfung	Die SUP wird in Frankreich stark als iterativer Prozess gesehen, bei dem es darum geht, einen Plan oder ein Programm zu verbessern und Varianten zu finden, die einen geringeren negativen Einfluss auf die Umwelt haben. Entsprechend kommt dem Vergleich verschiedener Szenarien bzw. Varianten eine wichtige Rolle zu.
Beteiligungsverfahren, Mitwirkung	Gemäss Gesetzgebung muss die Öffentlichkeit ins SUP-Verfahren einbezogen werden und zudem umfassend informiert werden (z.B. mit SUP-Bericht). Die Erfahrungen dazu sind allerdings gemischt (s. unten).

Tabelle 3

Die folgende Abbildung zeigt das Ablaufschema mit den Schritten der SUP in Frankreich sowie das Grundverständnis der SUP in Frankreich als ein iterativer Prozess.



Figur 2 Quellen: obere Abbildung: Le Bris 2013; untere Abbildung: Cerema 2014.

Ergebnisse des Interviews

Im Rahmen des Gruppeninterviews zu den Erfahrungen mit der SUP in Frankreich wurden folgende Aspekte vertieft diskutiert, die im Hinblick auf die Einführung der SUP (bzw. Wirkungsbeurteilung Umwelt in der Schweiz) von besonderem Interesse sind:

- › *Gesetzliche Verankerung:* Mit Blick auf die Schweiz wurde diskutiert, ob die Verankerung der SUP über die Umweltgesetzgebung oder die Fachgesetze (z.B. Eisenbahngesetzgebung) erfolgen soll. Tendenziell ist die Akzeptanz bei den Planungsfachleuten besser, wenn die SUP in den Fachgesetzen verortet ist. Allerdings bietet eine Abstützung im Umweltgesetz den Vorteil, dass die Kohärenz (Methodik, Verfahren) besser ist.
- › *Leitfäden:* Bisher gibt es in Frankreich oft sowohl einen Leitfaden für die Erarbeitung der Pläne und Programme selbst, als auch einen separaten SUP-Leitfaden für diese Pläne und Programme. Die Interviewten fänden es wünschenswert, wenn die verschiedenen planspezifischen Leitfäden (Vorgaben zur Erarbeitung der Pläne / Programme) auch direkt die zentralen Elemente der SUP beinhalten würden. Dazu könnte ergänzend ein allgemeiner, übergeordneter SUP-Leitfaden bereitgestellt werden (ein solcher ist im Moment in Arbeit), der den methodischen Rahmen für die SUP aller Pläne und Programme liefert.
- › *SUP-relevante Pläne und Programme:* In Frankreich gibt es wie erwähnt einerseits eine Liste mit zwingend SUP-pflichtigen Plänen und Programmen und andererseits eine fallweise Prüfung der SUP-Pflicht. Die fallweise Prüfung hat zum Ergebnis, dass dort nur wenige SUPs durchgeführt werden (rund 10%). Der Vorteil einer Liste mit SUP-relevanten Plänen und Programmen liegt in der Klarheit der Vorgaben, die grundsätzlich fix und nicht zu hinterfragen ist, und die auch eine Gleichbehandlung in allen Regionen des Landes garantiert. Die fallweise Prüfung der SUP-Relevanz birgt dagegen die Gefahr, dass der entsprechende Entscheid (SUP ja/nein) rechtlich angefochten werden kann, was die Planungsprozesse verzögern kann.
- › *Verfahrensaspekte:*
 - › *Integrierte SUP vs. evaluierende SUP:* In Bezug auf das Verfahren bzw. den SUP-Prozess gibt es grundsätzlich zwei mögliche Varianten:
 1. Integration: Die Erarbeitung der SUP erfolgt parallel zum Planungsprozess, d.h. sie ist eng in den Prozess involviert (begleitend). Die Zuständigkeit für die Erarbeitung liegt primär beim Verantwortlichen für den Plan bzw. das Programm.
 2. Evaluation: Die Erarbeitung der SUP erfolgt eher ex-post. Die Verantwortung liegt bei einer externen Instanz, typischerweise der Umweltfachbehörde.
 In Frankreich wird eine Mischform dieser beiden Varianten praktiziert, die beide Vor- und Nachteile haben. Idealtypisch wäre allerdings eine integrative SUP anzustreben. Die ex-post orientierte SUP wird nämlich oft als Strafaufgabe aufgefasst, während die integrierte

SUP eher als konstruktiver Beitrag zu einem erfolgreichen Gelingen der Planung betrachtet wird.

- › *Doppelrolle der Umweltbehörde:* Bis vor kurzem (2012) war die Umweltbehörde einerseits am Ende für die Beurteilung der SUP zuständig, andererseits in den SUP-Erarbeitungsprozess involviert, indem sie Grundlagen lieferte (z.B. Umweltdaten) sowie methodische Vorgaben machte. Diese beiden Rollen werden nun klarer getrennt, was allerdings auch entsprechende interne Ressourcen erfordert. Die beurteilende Umweltbehörde ist nun nicht mehr direkt in den Erarbeitungsprozess involviert, d.h. interveniert lediglich noch zu Beginn (Entscheid ob eine SUP durchgeführt werden soll: Screening), nachher beim Scoping (‘avis de cadrage préalable’), wenn es von Gesuchsteller erwünscht ist, und am Schluss bei der Beurteilung des Plans / des Umweltberichts (‘avis d’autorité’), dazwischen aber nicht mehr. Die Datenlieferung und weitere Erarbeitung erfolgt durch die Fachbehörden.
- › *Zwei Prozesse – Planung und SUP:* Oft stellen die Erarbeitung eines Plans bzw. eines Programms sowie die Erarbeitung der dazugehörigen SUP zwei parallele Prozesse dar, die von zwei Büros erarbeitet werden. Dies macht das Vorgehen komplex und aufwändig.
- › *SUP auf verschiedenen Stufen:* Manchmal werden im Bereich der Raumplanung innert kurzer Zeit zwei SUPs für das gleiche Planungsobjekt auf verschiedenen Planungsstufen durchgeführt (z.B. regional und lokale ‘Richtplanung’). Für die durchführenden Fachbehörden ist es zum Teil schwierig verständlich, dass für jede Planungsstufe gemäss dem Proportionalitätsprinzip eine SUP nötig ist.
- › *Wirkung der SUP:*
 - › *Entlastung UVP:* Die Erfahrungen zur möglichen Entlastung der UVP durch die SUP sind noch gemischt und nicht eindeutig. Aus Sicht der Interviewten liegt der Nutzen der SUP aber eher weniger in der Entlastung der UVP als in der Tatsache, dass Umweltaspekte frühzeitig in die Planung und vor allem auch in die Variantenentscheide einfließen.
 - › *Prozesswirkung und weitere Nutzen der SUP:* Durch die SUP werden die Planungsverantwortlichen gezwungen, sich nicht nur auf ihr Fachthema zu konzentrieren, sondern sich auch um die weiteren Folgen ihrer Planung zu kümmern. Dabei geht es nicht allein um die Umweltfolgen im engeren Sinn, sondern auch um Auswirkungen auf andere Aspekte wie Verkehr, Energie oder Gesundheit (z.B. im Fall der Raumplanung). Nebst der Identifikation sekundärer Umweltwirkungen liegt ein weiterer Nutzen der SUP darin, dass sie hilft, die Kohärenz verschiedener umweltpolitischen Strategien sicherzustellen.
- › *Beteiligungsverfahren (Öffentlichkeitsbeteiligung):* Der Einbezug der Öffentlichkeit ist grundsätzlich vorgesehen und gewährleistet. Allerdings zeigt die bisherige Erfahrung, dass der Ein-

fluss der Öffentlichkeit bisher gering ist, u.a. weil die Berichte zu technisch, lang und wenig lesefreundlich sind. Gemäss den Interviewten sind hier Verbesserungen nötig, insbesondere was die Attraktivität der Berichte angeht.

- › *Akzeptanz der SUP*: Die Akzeptanz der SUP ist bei den Planungsverantwortlichen gemischt bzw. zum Teil sogar eher gering. Oft wird die SUP in Frankreich als Zwang und als zusätzlich aufgebürdetes Verfahren angesehen. Im Bereich der Raumplanung ist die Akzeptanz generell höher als bei Umweltplanungen. Gemäss den Interviewten muss der Mehrwert der SUP hier noch klarer gemacht werden.
- › *Weitere Herausforderungen rund um die SUP*: In der Diskussion wurden verschiedene weitere Herausforderungen diskutiert, welche die SUP mit sich bringt:
 - › *Datenverfügbarkeit*: Die Bereitstellung von adäquaten Umweltdaten ist in vielen Fällen aufwändig und schwierig.
 - › *Kosten der SUP*: Die SUP verursacht der öffentlichen Hand zusätzliche Kosten, sowohl durch die zusätzlichen externen Mandate als auch Personalressourcen bei den öffentlichen Stellen. Dieser Mehraufwand ist zwar durch den Nutzen/Mehrwert der SUP gerechtfertigt, muss aber gegenüber der Öffentlichkeit und den zuständigen Akteuren gut begründet werden. In Frankreich wird rund die Hälfte der Kosten einer SUP für den Prozess benötigt, die andere Hälfte für die Erarbeitung des Berichts.

Im Hinblick auf eine mögliche Einführung der SUP (bzw. Wirkungsbeurteilung Umwelt in der Schweiz) wurden von den Interviewten in Frankreich zusätzlich folgende *Empfehlungen* gemacht:

- › Vor der gesetzlichen Verankerung neuer Verfahren und Methoden soll zuerst im Rahmen von Pilotprojekten damit experimentiert werden. Dies gilt zum Beispiel auch für den Fall, dass die SUP in eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung eingebettet werden sollte.
- › Bei der Einführung einer neuen gesetzlichen Reglementierung wäre es ideal, die raumkonkreten Pläne und Programme von den anderen zu unterscheiden.

Fazit und Folgerungen

Aus den Erfahrungen von Frankreich mit der SUP können folgende zentrale Schlüsse gezogen werden:

- › Klare Vorgaben oder Listen, welche Pläne und Programme einer SUP unterzogen werden müssen, bringen Planungssicherheit und beschleunigen den Prozess. Allerdings setzt die Festlegung einer solchen Liste immer auch politische Entscheide voraus. Wird keine fixe Liste definiert, sondern fallweise entschieden, öffnet dies Raum für Rechtsstreitigkeiten. Insgesamt ist eine Abwägung zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität notwendig.

- › Die Akzeptanz der SUP steigt zwar in der Regel nach der Einführung des Instruments, wenn erste positive Erfahrungen damit gemacht werden können. Das Beispiel Frankreichs zeigt aber auch, dass die SUP oft noch als anstrengender, zusätzlicher Prozess betrachtet wird, der das Planungsverfahren erschwert. Es ist wichtig, dass den Anwendern der Nutzen der SUP, nämlich die damit verbundenen Verbesserung des Prozesses, klar gemacht wird.
- › Leitfäden und Arbeitshilfen sind zwar hilfreich. Zu viele und zu spezifische Dokumente sind allerdings nicht unbedingt zielführend und führen tendenziell zu einer Zersplitterung der verschiedenen Prozesse. Nützlicher wäre ein genereller Leitfaden, der den Rahmen definiert und fallweise angepasst werden kann. Generell haben Leitfäden den Nachteil, dass sie relativ bald veraltet sind. Wichtiger als schriftliche Leitfäden ist deshalb eine gute Begleitung (methodisch, Verfahren) durch die zuständige Stelle, auf nationaler und kantonaler Ebene.

4.4. KANTON GENÈVE

Kurzübersicht SUP im Kanton Genève

Genève ist der einzige Schweizer Kanton, in dem die SUP obligatorisch und gesetzlich verankert ist. Die gesetzlichen Grundlagen für die SUP finden sich in der kantonalen UVP-Verordnung. Die SUP wird bisher fast ausschliesslich im Bereich der Raumplanung (verschiedene Ebenen des Richtplans) sowie bei den Agglomerationsprogrammen durchgeführt. Die Erarbeitung der SUP erfolgt unter Aufsicht der Umweltbehörde, die am Ende auch das abschliessende Gesamtprojekt auch beurteilt bzw. evaluiert. In Bezug auf die Methodik gibt es im Kanton Genève keine engen, übergeordneten Vorgaben, sondern lediglich einen spezifischen Leitfaden für SUPs bei Ortsrichtplänen.

SUP IM KANTON GENÈVE: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Gesetzliche Verankerung	Die SUP ist im Kanton Genève obligatorisch und gesetzlich verankert in der Umweltgesetzgebung. Konkret festgeschrieben ist die SUP in der kantonalen UVP-Verordnung (« Règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement » ROEIE, Art. 3).
Leitfaden	Es gibt keinen übergeordneten Leitfaden zur SUP im Kanton Genève. Es existiert jedoch ein konkreter Leitfaden für Ortsrichtpläne (« plans directeurs localisés » PDL), damit die Gemeindebehörden sich methodisch daran orientieren können. In der gesetzlichen Regelung sind die wichtigsten methodischen Aspekte sowie das Verfahren grob festgehalten. Die methodische Koordination übernimmt die Umweltbehörde. Weil es keine starre Methodik gibt, erlaubt dies bei der Durchführung der SUP etwas Spielraum.
SUP-relevante Pläne & Programme	Die SUP ist im Kanton Genève im Bereich der Raumplanung obligatorisch. Im Vordergrund steht die gesamte Richtplanung (kantonale Richtpläne, regionale Richtpläne, überkommunale Richtpläne: schémas directeurs sowie Ortsrichtpläne). Ebenso wird die SUP für Agglomerationsprogramme durchgeführt. Für Umweltfachplanungen wurden bisher keine SUPs durchgeführt, obwohl sie grundsätzlich dort auch nötig wäre. Die SUP muss im Kanton Genève für alle Pläne und Programme durchgeführt werden, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass diese die Umwelt in wesentlichem Mass beeinflussen.
Zuständigkeiten, Kooperationen	Die SUP wird durch die zuständigen (Fach-)Ämter erarbeitet. In der Regel ist bei Raumplanungsfragen im Kt. Genève das Städtebauamt (office de l'urbanisme) für die SUP verantwortlich und leitet entsprechend die SUP-Projekte. Die Umweltbehörde, konkret die UVP-Fachstelle, hat die methodische Verantwortung für die SUP. Nebst der Begleitung und Co-Leitung der SUP ist die Umweltbehörde am Ende auch für die Evaluation verantwortlich. Sehr oft sind auch die kommunalen Behörden in den Prozess eingebunden.
Verfahren	Gemäss gesetzlichen Vorgaben beinhaltet eine SUP im Kanton Genève folgende Ablaufschritte: <ol style="list-style-type: none"> 1. Festlegung Untersuchungsrahmen (Scoping) 2. Erarbeitung von Varianten, Szenarien

SUP IM KANTON GENÈVE: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
	<p>3. Abschätzung der Umweltwirkung der verschiedenen Szenarien (Assessing)</p> <p>4. Auswahl einer Option</p> <p>5. Berichterstattung</p> <p>6. Monitoring (Folgeprozess)</p> <p>Ablaufschema der SUP im Kanton Genf (Fokus Raumentwicklung)</p> <p>1. Cadrage</p> <p>Définition des objectifs et opportunités environnementaux relatifs au programme</p> <p>Données nécessaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ diagnostic environnemental du périmètre d'influence du projet ✓ analyse des bases légales environnementales 
	<p>2. Elaboration d'options d'aménagement sur la base des objectifs et opportunités environnementaux</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Attention: intégration de spécialistes de l'environnement dans l'équipe de projet (production) 
	<p>3. Evaluation environnementale des scénarios (ou variantes)</p> <p>L'évaluation environnementale se fait sur la base de critères prédéfinis (quantitatifs ou qualitatifs)</p>  
	<p>4. Sélection d'une option d'aménagement sur la base d'une pesée d'intérêts</p> <p><u>Attention:</u> validation des mesures environnementales d'accompagnement</p> 
	<p>5. Rédaction du volet environnemental du projet</p> 
	<p>6. Suivi environnemental de la phase de mise en œuvre du projet</p>  
	Quelle: Kanton Genf 2014.
Methodische Besonderheiten	Die Methodik und insbesondere der Detaillierungsgrad der Untersuchung können erheblich variieren. Abgedeckt sind in der Regel rund 12-16 Umweltbereiche.
Alternativenprüfung	Die Prüfung von verschiedenen Szenarien ist ein expliziter und wichtiger Schritt im Rahmen der SUP (siehe oben).
Beteiligungsverfahren, Mitwirkung	Die Mitwirkung der Öffentlichkeit ist im Rahmen der Richtplanungsprozesse sowieso vorgesehen. Ein SUP-spezifisches Beteiligungsverfahren gibt es nicht.

Tabelle 4

Ergebnisse des Interviews

Im Rahmen der Interviews wurde eine Vielzahl von Aspekten rund um die SUP im Kanton Genf diskutiert. Die wichtigsten Punkte sind in der Folge festgehalten:

- › *Gesetzliche Verankerung, Einführung der SUP-Pflicht:* Die Verankerung der SUP im Raumplanungsgesetz scheiterte bei der Einführung an den damals herrschenden Dissonanzen zwi-

sehen Umwelt- und Raumplanungsbehörden (Fragen der Zuständigkeiten und Entscheidungsverantwortung). Deshalb wurde die SUP schliesslich in der Umweltgesetzgebung verankert.

- › *Leitfäden:* Die Erarbeitung des Leitfadens für die Ortsrichtpläne (PDL) hat sich sehr bewährt und unter anderem viel zu besseren Beziehungen zwischen Raum- und Umweltbehörden beigetragen.
- › *Alternativenprüfung:* Die Prüfung verschiedener Alternativen unter Einbezug der Umweltaspekte ist ein wichtiges Anliegen der SUP im Kanton Genf. Dabei soll explizit nicht eine ex-post Prüfung vorgenommen werden, sondern im Rahmen des Planungsprozesses die Umwelt als zusätzlicher Faktor in den Entscheidungsprozess einfließen. Dabei wird als wichtig erachtet, dass die Rückverfolgbarkeit des Entscheidungsprozesses gewährleistet ist und die Abwägungen der verschiedenen Aspekte festgehalten werden.
- › *Weitere Verfahrensaspekte, methodische Aspekte:* Der Schwerpunkt der SUP im Kanton Genf liegt weniger auf der Methodik als auf dem Prozess, bei dem die Umwelt zu Beginn in die Planung integriert wird. Die SUP hilft bei der Begründung und Rechtfertigung von konkreten Planfestlegungen und Massnahmen.
- › *Beteiligungsverfahren, Mitwirkung:* Die Beteiligung von Öffentlichkeit und politischen Vertretern orientiert sich an den Gepflogenheiten der Planungsprozesse. Insgesamt erachten die Interviewten die Beteiligung als recht umfassend. Sie unterscheidet sich aber je nach Plantyp. Im Rahmen von Quartierplänen ist die Mitwirkung der lokalen Bevölkerung und Politiker ein sehr wichtiges Element. Die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen ist ein partizipativer Prozess zwischen den Behörden der verschiedenen Ebenen (Kanton, Gemeinden).
- › *Wirkung der SUP:*
 - › *Entlastung UVP:* Wenn sie korrekt durchgeführt wird, entlastet die SUP gemäss Aussagen der Interviewten die nachgelagerten Verfahren wie die UVP, weil die zentralen, übergeordneten Umweltthemen bereits bearbeitet und idealerweise gelöst wurden. Wichtige Blockaden können so bereits auf übergeordneter Ebene gelöst werden. Eine Beschleunigung anderer Verfahren wie der UVP findet jedoch nicht statt. Auch finanzielle Einsparungen gibt es gemäss den Interviewten durch die SUP keine.
 - › *Prozesswirkung:* Ein grosser Vorteil der SUP liegt darin, dass die Raumplanungs- und Umweltbehörden im Prozess eng miteinander arbeiten. In Genf ist die SUP ein partnerschaftlicher Prozess zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen, wobei die Umweltfachleute den Prozess begleiten, unterstützen und sicherstellen, dass bei der Szenarioauswahl die Umweltsicht eine wichtige Rolle spielt.
Ein weiterer Vorteil ist zudem, dass durch den frühzeitigen Einbezug der Umweltthemen

und Umweltfachleute die aus ihrer Sicht kritischen Einwände nicht mehr erst am Ende des Prozesses machen können, sondern bereits frühzeitig einbringen.

- › *Umweltwirkung*: Die Umweltwirkung der SUP wird insgesamt als positiv erachtet. Es können im Rahmen der SUP viel grössere, positive Wirkungen auf die Umwelt erreicht werden als bei der nachgelagerten UVP (z.B. im Bereich Bodenverbrauch). Eine entscheidende Rolle liegt jedoch beim Projektleiter und dessen Sensibilität für Umweltfragen.
- › *Bezug zur Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)*: Eine umfassende Beurteilung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen wird im Kanton Genf bisher nicht vorgenommen. Eine Nachhaltigkeitsbeurteilung im Rahmen von Raumplanungsverfahren wird als eher schwierig erachtet, weil sie sehr dynamisch und iterativ erfolgen müsste. Denkbar wäre eine NHB allenfalls im Rahmen eines sehr partizipativen Prozesses, in dem nebst Umweltvertretern auch Wirtschaftsvertreter sowie Gemeinde-/Quartiervertreter (für die gesellschaftliche Dimension) in die Planung eingebunden werden, was bereits heute zum Teil der Fall ist.
- › *Weitere Herausforderungen rund um die SUP*:
 - › *Anzahl involvierter Partner*: Die Vielzahl involvierter Partner in Planungsprozess inkl. SUP setzt hohe Anforderungen an die Koordination und erschwert das Projektmanagement. Bei erfolgreicher Abwicklung wird damit jedoch die Akzeptanz der Ergebnisse erhöht.
 - › *Datenverfügbarkeit*: Die Ermittlung der für die Abschätzung der Umweltwirkungen notwendigen Datengrundlagen gestaltet sich teilweise schwierig und aufwändig. Als besondere Herausforderung haben sich in einigen Fällen die Verkehrsdaten herausgestellt, die u.a. als Grundlage für Lärm- oder Luftschadstoffimmissionen relevant sind.

Für eine mögliche SUP auf nationaler Ebene werden von den Vertretern aus dem Kanton Genf verschiedene *Empfehlungen* gemacht:

- › Wenn möglich sollte die SUP im Raumplanungsgesetz gesetzlich verankert werden, da dies der wichtigste Anwendungsbereich der SUP sein wird.
- › Es wird als wichtig erachtet, dass es im Falle der Einführung der SUP ähnlich wie im Kanton Genf auch auf Bundesebene ein Koordinationsinstrument/-gremium zwischen Raumentwicklung (ARE) und Umwelt (BAFU) gibt. Es wird zudem angemerkt, dass eine SUP auf Bundesebene auch zusätzliche Fachressourcen im Umweltbereich nötig macht. Dies sei wichtig, damit die Umweltaspekte gegenüber den Raumplanungs- und Verkehrsaspekten mehr Gewicht erhalten.
- › Generell wird es als sehr wichtig erachtet, dass die Projektorganisation und –struktur so aufgebaut ist, dass ein offener und echter Dialog zwischen den verschiedenen zuständigen Fachbe-

reichen möglich ist. Dieser Dialog ist unerlässlich, damit die Umweltanliegen frühzeitig und optimal in den Strategieprozess einfließen können.

- › Eine SUP sollte am Ende immer auch Handlungsempfehlungen für die weiteren Planungsschritte enthalten, damit die adäquate Umsetzung des Planes gewährleistet.
- › Der Begriff Strategische Umweltprüfung bzw. „évaluation environnementale stratégique“ wird als ungünstig erachtet, weil „Prüfung“ und „Evaluation“ suggerieren, dass es um eine ex-post Beurteilung von Plänen und Programmen geht. Da es bei der SUP aber vielmehr um einen Prozess gehen sollte, der die Umwelt frühzeitig integriert, sollte dies auch im Begriff deutlich werden. Es wird als Alternative der Begriff „Strategische Umwelt**begleitung**“ vorgeschlagen.

Fazit und Folgerungen

Aus den Erfahrungen des Kantons Genf mit der SUP ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- › Die SUP wird als integriertes Instrument gesehen, das Teil des Planungsprozesses ist. Sie wird weniger als ex-post Evaluation betrachtet, sondern eher als begleitendes Verfahren, das den frühzeitigen und adäquaten Einbezug der Umweltaspekte sicherstellt.
- › Der Fokus der SUP im Kanton Genf liegt hauptsächlich auf der Richtplanung (kantonal, regional, kommunal, Quartier) sowie den Agglomerationsprogrammen. Bei klassischen Umweltprogrammen und –plänen (z.B. Fachplanungen zu Abfall, Energie, Wasser, Luftimmissionen) dagegen wird die SUP bisher nicht eingesetzt.
- › Im Kanton Genf ist die Prüfung verschiedener Alternativen oder Szenarien ein wichtiger Bestandteil der SUP. Dieser Schritt erfolgt in enger Abstimmung zwischen Umweltbehörden und der zuständigen Fachbehörde, was in der Regel die Raumplanung bzw. Stadtentwicklung ist.

4.5. KANTON WAADT

Kurzübersicht SUP im Kanton Waadt

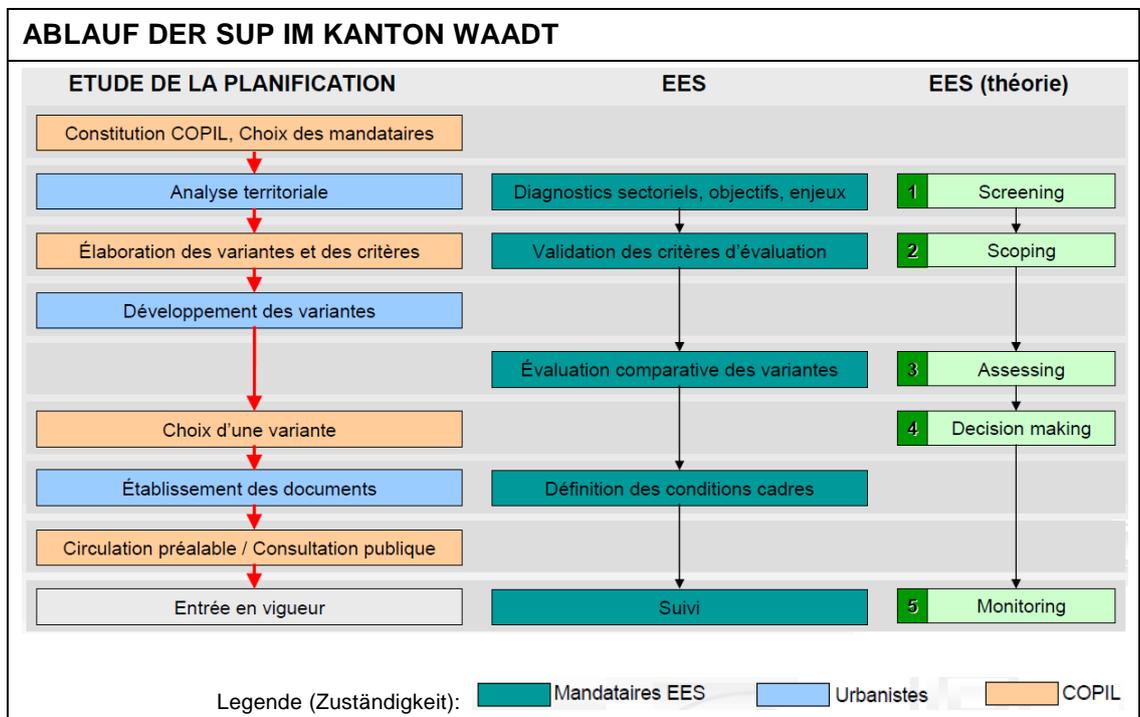
Im Kanton Waadt wird die SUP seit 2006 durchgeführt. Im Unterschied zu den anderen untersuchten Ländern sowie dem Kanton Genf ist die SUP im Kanton Waadt nicht obligatorisch und bisher nicht gesetzlich verankert. Die SUP im Kanton Waadt ist ein Instrument, das primär an der Schnittstelle zwischen Raum und Umwelt, das heisst insbesondere bei Plänen und Programmen im Bereich der Raumplanung eingesetzt wird. Für Fachplanungen dagegen ist die SUP bisher nicht durchgeführt worden. Die SUP im Kanton Waadt lebt stark von der guten horizontalen und vertikalen Kooperation zwischen den betroffenen Ämtern. In Bezug auf die Methodik gibt es keine starren Vorgaben oder Richtlinien. Vielmehr wird das Vorgehen fallweise angepasst, wobei die methodische Verantwortung bei der kantonalen Umweltdirektion liegt. Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Fakten und Eckpunkte zur SUP im Kanton Waadt.

SUP IM KANTON WAADT: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
Gesetzliche Verankerung	Die SUP ist im Kanton Waadt bisher nicht gesetzlich verankert, sondern ein freiwilliges Instrument, das fallweise eingesetzt wird. Inhaltlich abgestützt, wenn auch rechtlich nicht bindend, ist die SUP in der kantonalen UVP-Verordnung. Es ist allerdings geplant, die SUP im Rahmen der laufenden Revision des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes zu verankern. Anschliessend müsste auch die UVP-Verordnung entsprechend ausgeweitet werden.
Leitfaden	Im Kanton Waadt gibt es keinen Leitfaden oder Umsetzungshilfe zu Verfahren oder Methodik der SUP. Der methodische Rahmen wird projektweise definiert, wobei die Verantwortung dafür bei der Umweltdirektion (DGE: Direction générale de l'environnement) liegt.
SUP-relevante Pläne & Programme	Es gibt keine harten Vorgaben, für welche Pläne und Programme eine SUP durchgeführt werden soll. Grundsätzlich werden im Kanton Waadt SUPs hauptsächlich für Pläne und Programme im Bereich der Raumplanung durchgeführt, d.h. Richtpläne (kantonal, regional, kommunal) und Nutzungspläne. Auch für Agglomerationsprogramme (z.B. Lausanne-Morges) oder publikumsintensive Einrichtungen – an der Schnittstelle zwischen Raum, Verkehr und Umwelt – werden SUP durchgeführt. Eine SUP wird zudem lanciert, wenn Konflikte zwischen verschiedenen Ebenen oder Bereichen (z.B. Raum/Umwelt) auftauchen. Für Fachplanungen in anderen umweltrelevanten Bereichen sind bisher keine SUP durchgeführt worden.
Zuständigkeiten, Kooperationen	Hauptverantwortlich für die Durchführung der SUP ist jeweils die für die entsprechende Planung zuständige kantonale oder kommunale Behörde (z.B. Amt für Raumentwicklung). Betroffene Behörden bzw. Ämter der verschiedenen staatlichen Ebenen können eine SUP lancieren. Die methodische Verantwortung liegt aber immer bei der Umweltdirektion. Die Erarbeitung der SUP erfolgt in der Regel in enger Abstimmung zwischen den Umwelt- und Raumplanungsbehörden. Mit der ‚interdepartementalen Kommission für Umweltschutz‘ (CIPE: commission interdépartementale pour la protection de l'environnement) besteht eine

SUP IM KANTON WAADT: WICHTIGE FAKTEN & ECKPUNKTE	
	Plattform, die diese Kooperation in den Bereichen SUP und UVP sowohl horizontal als auch vertikal dauerhaft ermöglicht und zudem Entscheidungsgewalt hat.
Verfahren	Das Verfahren orientiert sich an den klassischen fünf Schritten der SUP: Screening, Scoping, Assessing, Decision making, Monitoring (siehe Figur 3).
Methodische Besonderheiten	Generell gibt es keine starren methodischen Vorgaben, sondern eine fallweise Anpassung des Vorgehens, z.B. des Detaillierungsgrads der Untersuchung (Scoping). Das methodische Vorgehen im Kanton Waadt orientiert sich an der angelsächsischen Praxis, bei der die Prüfung verschiedener Varianten/Alternativen ein besonderes Gewicht hat.
Beteiligungsverfahren, Mitwirkung	Im Kanton Waadt basiert die SUP immer auf einer starken Kooperation zwischen den zuständigen Behörden. Diese Kooperation erfolgt sowohl horizontal (z.B. zwischen Umwelt- und Raumplanungsämtern) als auch vertikal zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der SUP ist nicht institutionalisiert, wird aber teilweise ergänzend durchgeführt.

Tabelle 5

Die folgende Abbildung zeigt den schematischen Ablauf der SUP im Kanton Waadt.



Figur 3 Quelle: Christinet 2009. COPIL: comité de pilotage = Steuerungsausschuss

Ergebnisse des Interviews

Die Erfahrungen mit der SUP im Kanton Waadt sind gemäss den befragten Personen insgesamt positiv, wobei insbesondere die Freiwilligkeit des Instruments und auch die Freiheit in Bezug auf die Methodik positiv eingeschätzt werden. Im Folgenden sind die wichtigsten Ergebnisse aus dem Gruppeninterview aufgeführt:

- › *Gesetzliche Verankerung*: Die Freiwilligkeit der SUP stellt bisher keinen Nachteil dar, weil die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Umwelt und Raumplanung sowie zwischen Kanton und Gemeinden sehr gut funktioniert und die Planer eine hohe Sensibilität für Umweltthemen haben. Auf lange Frist erachten die Teilnehmenden eine gesetzliche Verankerung jedoch als erstrebenswert.
- › *Leitfaden*: Insgesamt ebenfalls positiv gewürdigt wird der Umstand, dass es keine starren methodischen Vorgaben für die Erarbeitung der SUP im Kanton Waadt gibt. Dies erlaube es, die Eigenheiten des jeweiligen Programms bzw. Plans zu berücksichtigen und die nötige Freiheit und ‚Souplesse‘ für die Durchführung einer fallweise angepassten SUP zu wahren.
- › *Wirkung der SUP*: Das Hauptziel der SUP besteht gemäss den Interviewten auch im Kanton Waadt darin, die Umweltaspekte in einem frühen Planungsstadium zu berücksichtigen. Ein weiteres wichtiges Ziel sei zudem die Erhöhung der Akzeptanz von Plänen und Programmen, was zu weniger Verzögerungen (z.B. durch Rekurse) bei der nachgelagerten Planung führen sollte.
 - › *Entlastung UVP*: In Bezug auf die Wirkung der SUP stellt man im Kanton Waadt eine Entlastung des UVP-Prozesses fest. Dank der SUP können kumulative Umweltwirkungen und -risiken identifiziert werden, die später im Rahmen der UVP weiter beobachtet und vertieft werden können.
 - › *Prozesswirkung*: Die SUP erlaubt es zudem, frühzeitig im Planungsprozess umweltbezogene Rahmenbedingungen festzulegen, die auch im weiteren Planungsprozess Gültigkeit haben (siehe Beispiel Projekt ‚Métamorphose‘). Als grossen Nutzen der SUP im Kanton Waadt wird die Kooperation zwischen verschiedenen Ämtern (horizontal) bzw. staatlichen Ebenen (vertikal) betrachtet, die durch eine SUP intensiviert wird z.B. im Rahmen von Begleitgruppen. Ein konkretes Ergebnis dieser verstärkten Kooperation ist die dauerhafte Schaffung einer ‚interdepartementalen Kommission für Umweltschutz‘ (CIPE, siehe Tabelle 5) im Kanton Waadt.

Gemäss den kantonalen Behörden des Kantons Waadt (v.a. Raumplanungsbehörden) ist die SUP ein notwendiges und hilfreiches Instrument für die sinnvolle Steuerung der Planung inklusive expliziter Berücksichtigung von Umweltaspekten sowie für die Erhöhung der Akzeptanz der Planung.

In Bezug auf eine mögliche Einführung der SUP auf nationaler Ebene werden von den Interviewten folgende *Empfehlungen* gemacht:

- › Die gesetzliche Verankerung der SUP sollte im Raumplanungsgesetz erfolgen. Dies entspricht dem geplanten Vorgehen im Kanton Waadt, wo der Fokus der SUP klar auf der Raumplanung liegt.
- › Wünschenswert wäre eine Liste, welche Pläne und Programme einer SUP unterstehen würden. Folgende Kriterien müssen für die Frage der Durchführung einer SUP im Vordergrund stehen: möglicher Mehrwert der SUP, Relevanz, Kosten. Für die Erarbeitung einer solchen Liste SUP-relevanter Pläne und Programme sollten die Kantone und andere betroffene Behörden beigezogen werden.
- › Was einen möglichen SUP-Leitfaden auf nationaler Ebene betrifft, wird die generelle Definition eines methodischen Rahmens für die SUP zwar begrüsst. Die Vorgaben sollten allerdings nicht zu starr und einengend sein. Wertvoll könnte eine Sammlung mit konkreten ‚guten Beispielen‘ zur Methodik sein. Als Grundlage für die Erarbeitung eines solchen methodischen Rahmens auf Bundesebene wäre es wünschenswert, eine nationale Plattform für den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen einzurichten.
- › Einer möglichen Integration der SUP in eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung (oder Wirkungsbeurteilung) stehen die Interviewten grösstenteils positiv gegenüber. Allerdings wird betont, dass in den beiden anderen Nachhaltigkeitsdimensionen (Wirtschaft, Soziales) ebenfalls Instrumente entwickelt werden müssten, die einen analogen Standard haben wie die SUP.

Fazit und Folgerungen

Aus den Erfahrungen des Kantons Waadt mit der SUP können folgende zentrale Erkenntnisse gezogen werden:

- › Die SUP kann auch als freiwilliges Instrument funktionieren. Allerdings ist dies nur möglich, wenn gewisse Rahmenbedingungen erfüllt sind, insbesondere eine gute Kooperation zwischen den Behörden sowie eine gute Akzeptanz des Instruments bei den Raumplanern. Eine freiwillige SUP kann eine mögliche erste Etappe auf dem Weg zur definitiven Etablierung der SUP sein. Sie kann helfen, die Akzeptanz für das Instrument innerhalb der Behörden zu erhöhen.
- › Die SUP bietet sich zuerst und insbesondere im Bereich der Raumplanung an. Hier ist der frühzeitige Einbezug von Umweltaspekten im Planungsprozess wichtig und hilfreich. Voraussetzung ist aber auch die Offenheit sowie das Verständnis für Umweltthemen seitens der Raumplaner.

- › Auch ohne strenge Vorgaben, Richtlinien oder Leitfaden kann sich die SUP etablieren, solange eine Instanz die methodische Verantwortung übernimmt und die entsprechenden Leitplanken setzt (im Kanton Waadt die Umweltdirektion).
- › Der Kanton Waadt zeigt überdies sehr gut die Bedeutung von Schlüsselpersonen für den Erfolg der SUP. Mit der SUP-Verantwortlichen bei der Umweltdirektion des Kantons gibt es eine Person, die für die Einführung und Etablierung des Instruments SUP eine zentrale Rolle gespielt hat und immer noch spielt. Sie hat es geschafft, auch andere Ämter (Raumplanung, Stadtentwicklung) sowie die Gemeinden vom Nutzen der SUP zu überzeugen, eine gute Zusammenarbeit zu erreichen und die SUP auf diese Weise erfolgreich zu etablieren.

5. THEMENVERTIEFUNGEN UND FALLBEISPIELE

Im vorliegenden Kapitel werden acht wichtige Themen und Aspekte rund um die SUP vertieft analysiert. Auf der Basis der Erkenntnisse aus den Interviews und der Literaturanalyse wird einerseits ein Vergleich der verschiedenen Länder und Kantone vorgenommen und andererseits werden die untersuchten Themen mit Fallbeispielen illustriert. Schliesslich werden für jedes Thema Erfolgs- und Misserfolgskriterien identifiziert und erste Folgerungen für die Schweiz abgeleitet.

5.1. GESETZLICHE VERANKERUNG

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Die SUP ist in vier der fünf untersuchten Länder und Kantone gesetzlich verankert. Lediglich im Kanton Waadt ist die SUP vollständig freiwillig.² In den drei europäischen Ländern Deutschland, Österreich und Frankreich stützen sich die rechtlichen Grundlagen auf die SUP-Richtlinie der EU, die eine Einführung auf Ebene der einzelnen Staaten obligatorisch vorsieht. Die Umsetzung ist allerdings in den verschiedenen Ländern unterschiedlich (siehe folgende Tabelle). In Deutschland sowie Frankreich ist die SUP sowohl in der Umweltgesetzgebung als auch in der Raumplanungsgesetzgebung verankert. In Österreich ist die SUP sehr breit in jedem einzelnen Fachgesetz integriert. Im Kanton Genf erfolgt die gesetzliche Verankerung über die Umweltgesetzgebung, während im Kanton Waadt die geplante gesetzliche Grundlage das Raumplanungs- und Baugesetz sein soll.

ÜBERSICHT GESETZLICHE VERANKERUNG DER SUP	
Land / Kanton	Ort der gesetzlichen Verankerung
Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> › Basis: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Grundlage für Fachplanungen und Umweltplanungen › Grundlage für Raumplanung: Raumordnungsgesetz (ROG) › Grundlagen für Bauleitplanung: Baugesetzbuch (BauGB)
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> › Integriert in insgesamt 37 Materiangesetze auf Ebene Bund und Länder › z.T. auch eigene SUP-Gesetze (Tirol, Kärnten; Verkehr auf Bundesebene)
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> › Fachplanungen Umwelt: Umweltgesetz („code de l’environnement“) › Raumplanung/Städtebau: Städtebaugesetz („code de l’urbanisme“)
Kanton Genf	<ul style="list-style-type: none"> › Basis Umweltgesetzgebung: UVP-Verordnung (ROEIE)
Kanton Waadt	<ul style="list-style-type: none"> › bisher freiwillig, ohne gesetzliche Verankerung › geplant ist neu eine gesetzliche Grundlage zu schaffen im kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (inkl. Ausweitung UVP-Verordnung).

Tabelle 6

² In einigen Ländern gibt es aber auch Bereiche bzw. Fälle, in denen die SUP freiwillig durchgeführt wird.

b. Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren, Folgerungen

Für die gesetzliche Verankerung der SUP gibt es verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten, von denen es gemäss Erfahrungen nicht einen einzigen, speziell erfolgsversprechenden Weg gibt. Sowohl die Verankerung in der Umweltgesetzgebung als auch die Abstützung in Fach- oder Raumplanungsgesetzen ist zielführend. Eine doppelte Verankerung über beide Säulen wie in Deutschland und Frankreich bietet langfristig wohl die beste Grundlage. Das Beispiel des Kantons Waadt zeigt zudem, dass selbst eine freiwillige SUP ohne gesetzliche Verankerung in einer ersten Phase ein erfolgreicher Weg sein kann. Dazu müssen aber gewisse Bedingungen erfüllt sein, z.B. eine gute und etablierte Zusammenarbeit zwischen den Behörden (Raumplanung und Umwelt) sowie eine hohe Akzeptanz des Instruments bei den Vertretern der Raumplanung.

In der Mehrheit der Länder oder Kantone erfolgte die Einführung der SUP-Pflicht zuerst über die Raumplanungs- und/oder Fachgesetze (Deutschland, Österreich, Waadt (geplant)). In Deutschland wurde die SUP in einem späteren Schritt in der Umweltgesetzgebung umfassend verankert. Damit wurde die SUP in der Regel als Erstes dort verankert, wo sie zuerst konkret angewandt wird (z.B. bei Plänen der Raumordnung) und später erfolgte eine breitere Abstützung (als Rahmen) in der Umweltgesetzgebung. Der umgekehrte Ansatz einer ersten Verankerung in der Umweltgesetzgebung ist auch denkbar (siehe Kanton Genf), da die umweltbezogenen Anforderungen an Vorhaben, die aus den der SUP unterliegenden Planungen hervorgehen, in der Umweltgesetzgebung verankert sind.

5.2. STELLENWERT VON LEITFÄDEN

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Leitfäden werden in allen untersuchten Ländern als wichtige Unterstützung zur Durchführung einer SUP angesehen. Das Vorhandensein von Leitfäden ist in den untersuchten Ländern allerdings unterschiedlich.

In Deutschland, Österreich und Frankreich, den Ländern, die aufgrund der SUP-Richtlinie zur Einführung der SUP verpflichtet waren und die inzwischen eine etwa zehnjährige SUP-Erfahrung aufweisen, gibt es eine Vielzahl von Leitfäden. Für die Erstellung nationaler Leitfäden konnte auf den 2003 veröffentlichten Leitfaden der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG³ zurückgegriffen werden.

In Deutschland gibt es einen nationalen, plantypübergreifenden Leitfaden zur Durchführung der SUP, der 2008 erstellt und 2010 aktualisiert wurde. In Österreich gibt es zwei nationale,

³ http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf

planübergreifende Leitfäden. Zudem werden über eine im Auftrag vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erstellte Website SUP-Praxisbeispiele und SUP-Praxisblätter bereitgestellt (www.strategischeumweltpruefung.at). In Frankreich ist aktuell ein allgemeiner Leitfaden in der Entwicklung, der für alle SUPs verwendet werden kann. In Frankreich gibt es für einzelne SUP-Typen einige offizielle Leitfäden der nationalen Behörden, in Österreich gibt es auf nationaler Ebene einen Leitfaden für den Bereich Verkehr. In allen drei Ländern bestehen weitere regionale oder kommunale Leitfäden für einzelne Sektoren, insbesondere für den in allen Ländern grössten Anwendungssektor der SUP, die örtliche und überörtliche Raumplanung.

In beiden untersuchten Schweizer Kantonen mit SUP-Erfahrung gibt es keinen übergeordneten Leitfaden zur SUP. Im Kanton Genf existiert jedoch ein konkreter Leitfaden für Ortsrichtpläne (*„plans directeurs localisés“* PDL), in dem die wichtigsten methodischen Aspekte sowie das Verfahren grob festgehalten sind. Im Kanton Waadt gibt es keinen Leitfaden. Der methodische Rahmen wird projektweise definiert, wobei die Verantwortung dafür bei der Umweltdirektion (DGE: *direction générale de l'environnement*) liegt.

b. Fallbeispiele

Exemplarisch wird der plantypübergreifende Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung aus Deutschland vorgestellt. Dieser Leitfaden dient dazu, ein bundesweit einheitliches Verständnis der Inhalte und des Verfahrens der SUP zu schaffen und den Planungsträger bei der Anwendung des Instruments der SUP zu unterstützen. Im Leitfaden werden die Rechtsvorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) kommentiert und Empfehlungen hinsichtlich des Verfahrensablaufes sowie der Prüfinhalte der SUP gegeben. Er wurde in zwei Fassungen erstellt. Die Kurzfassung enthält die wesentlichen fachlichen Empfehlungen für die Verfahrensschritte "Festlegung des Untersuchungsrahmens" und "Erstellung des Umweltberichtes" in komprimierter Form. Die Langfassung umfasst ergänzende Ausführungen sowie Empfehlungen zu den weiteren SUP-Verfahrensschritten. Die Empfehlungen werden mit Fallbeispielen veranschaulicht. In einem Anhang finden sich Arbeitshilfen für verschiedene Arbeitsschritte.

Aus dem SUP-Leitfaden sind in der nachfolgenden Figur 4 Beispiele für die Konkretisierung von Zielen des Umweltschutzes mit Hilfe geeigneter Kriterien dargestellt. Für jede SUP ist eine einzelfallbezogene Auswahl der geltenden Ziele des Umweltschutzes vorzunehmen. Dabei ist es in der Regel ausreichend, sich für jedes Schutzgut auf einige zentrale Zielaussagen zu beschränken. Stehen verschiedene Ziele für einen Sachverhalt zur Verfügung, ist vorrangig dasjenige heranzuziehen, das die grössere Verbindlichkeit und den höheren sachlichen oder räumlichen Konkretisierungsgrad besitzt. Bei abstrakt formulierten Zielen (z.B. gesetzliche General-

klauseln wie dem „Wohl der Allgemeinheit“) ist eine Konkretisierung über Kriterien erforderlich (Balla et al. 2010).

BEISPIELE FÜR DIE KONKRETISIERUNG VON UMWELTSCHUTZZIELEN MIT HILFE GEEIGNETER KRITERIEN

Schutzgut Tiere/ Pflanzen:

Gesetzliches Ziel: „Die wild lebenden Tiere und Pflanzen und ihre Lebensgemeinschaften sind als Teil des Naturhaushalts in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Artenvielfalt zu schützen. Ihre Biotope und ihre sonstigen Lebensbedingungen sind zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln oder wiederherzustellen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG).

Kriterium: Umfang der Flächeninanspruchnahme von bestimmten Gebieten mit besonderem Schutzstatus (z.B. FFH-Gebiete, Naturschutzgebiete).

Schutzgut Boden:

Gesetzliches Ziel: Die Funktionen des Bodens sind nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen. Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte so weit wie möglich vermieden werden (§ 1 BBodSchG).

Konkretes landschaftsplanerisches Ziel: Im Naturraum Hohe Geest sind insbesondere die Böden mit einer mittleren bis hohen Bodenfruchtbarkeit und mit Archivfunktionen zu erhalten.

Kriterium: Umfang der Inanspruchnahme von Böden mit mittlerer / hoher Bodenfruchtbarkeit und mit Archivfunktionen (ha).

Schutzgut Klima:

Gesetzliches Ziel: Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen, des Bodens, des Wassers, der Atmosphäre sowie der Kultur- und sonstigen Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen; Vorbeugung vor dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen (§ 1 BImSchG).

Konkretes politisches Ziel: Reduzierung der klimaschädlichen Gase um 21 % im Zeitraum 2008-2012 bezogen auf 1990 (Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung 2005).

Kriterium: Jahresmenge der Emissionen klimaschädlicher Gase (CO₂, N₂O u.a.).

Figur 4 Quelle: Balla et al. 2010.

c. Erfolgs- und Misserfolgskriterien, Folgerungen

Leitfäden können die Durchführung der SUP unterstützen. Sie können dazu beitragen, die SUP rechtssicher und qualitativ durchzuführen. Insbesondere nationale, plantypübergreifende Leitfäden können zu einheitlichen Standards in der SUP beitragen und sollten sowohl einen allgemeinen Verfahrensablauf (die Elemente der SUP integriert in ein Musterverfahren) als auch einen allgemeinen methodischen Rahmen („SUP Toolkit“) enthalten. Sektorale Leitfäden können die Spezifika bestimmter Planungsverfahren erläutern und auf wesentliche Ziele und Bewertungsmassstäbe sowie auf relevante Wirkzusammenhänge des jeweiligen Sektors hinweisen. Mit

regionalen und lokalen Leitfäden können darüber hinaus wertvolle Hinweise zur Prüftiefe der SUP gegeben werden. Neben klassischen Leitfäden, können ergänzende Veröffentlichungen, z.B. in Form der österreichischen SUP-Praxisblätter, eine wertvolle Orientierung für die SUP Akteure geben.

Leitfäden sind besonders erfolgreich, wenn sie klar und verständlich, mit dem Blick auf die jeweilige Zielgruppe, aufbereitet sind. Exemplarische, praxisnahe Erläuterungen und Fallbeispiele erhöhen in der Regel die Verständlichkeit. Eine erfolgversprechende Variante ist auch, neben einem allgemeinen SUP-Leitfaden, die zentralen Elemente der SUP in die Leitfäden zur Erarbeitung der Pläne / Programme selbst zu integrieren.

Gute Leitfäden verringern die Unsicherheiten in Bezug auf die SUP und können einen wesentlichen Beitrag zur Akzeptanzsteigerung der SUP leisten. Dies kann insbesondere in der Anfangsphase der SUP von grossem Vorteil sein.

Nachteilig können sich Leitfäden auswirken, wenn es zu viele Leitfäden von unterschiedlichen Herausgebern mit unklarem Zielgruppen- und Anwendungsbezug gibt. Die Gesuchsteller wissen nicht welcher Leitfaden gilt. Zudem besteht die Gefahr, dass Leitfäden schnell veraltet sind. Gerade bei einer Vielzahl von Leitfäden ist es sehr aufwändig diese zu aktualisieren und es wird deshalb oft nicht gemacht. Die Notwendigkeit dazu besteht allerdings, denn der Erkenntnisfortschritt hinsichtlich ökologischer Zusammenhänge und methodischer Ansätze im Umweltbereich schreitet zügig voran und auch die Dynamik der Rechtsfortschreibung ist hoch.

5.3. SCREENING

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Mit dem Screening fällt die Entscheidung, ob für die jeweilige Planung eine SUP durchgeführt wird oder nicht. Dieser Auswahlprozess ist der eigentlichen SUP vorgelagert. Eine SUP ist nur für jene Planungen erforderlich, die erhebliche Umweltauswirkungen erwarten lassen und rahmensetzend für UVP-pflichtige Vorhaben sind.

Der Umgang mit dem Screening ist in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich. Grund dafür sind die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen.

In Deutschland ist die SUP-Pflicht weitgehend im UVPG geregelt. Auch die Feststellung der im Gesetz nicht abschliessend geregelten SUP-Pflicht über einen Screening-Prozess wird überwiegend als problematisch eingestuft. Denn die Erfahrung zeigt, dass es wenige Fälle gibt, die über das Screening eindeutig als nicht SUP-relevant eingestuft werden können. Das Screening wird als mühsam und aufwändig angesehen und es herrscht teilweise die Auffassung vor,

dass die SUP in einer Kommune nach wenigen Anwendungsfällen so leichtgängig funktionieren kann, dass das Screening entbehrlich ist.

Anders sieht es in Österreich aus. Hier ist das Screening insbesondere im Bereich der örtlichen Raumplanung weit verbreitet. Das Screening findet häufig formalisiert, z.B. anhand standardisierter Screening-Formulare statt. Dieses Vorgehen wird überwiegend positiv eingeschätzt. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, objektive Kriterien der Entscheidung zugrunde zu legen und dass sehr formalisierte Verfahren nicht unbedingt geeignet sind, fachlich hochwertige Einzelfallentscheidungen zu treffen.

In Frankreich gibt es ebenfalls zwei Kategorien von Plänen und Programmen. Für die erste Kategorie von 43 Plänen und Programmen ist die Durchführung der SUP obligatorisch. Bei der zweiten Kategorie muss fallweise geprüft und entschieden werden, ob eine SUP durchgeführt werden soll (Screening). Die fallweise Prüfung wird eher kritisch gesehen, weil dieser weniger Rechtssicherheit bietet, was entsprechend zu Verzögerungen führen kann.

Im Kanton Waadt gibt es keine verbindlichen Vorgaben, für welche Pläne und Programme eine SUP durchzuführen ist. Der Screening-Prozess ist nicht formalisiert. Die Durchführung einer SUP wird in der Regel fallweise von der Verwaltung oder den politischen Behörden angesprochen. Sie wird hauptsächlich im Bereich der Raumplanung sowie bei Agglomerationsprogrammen angewandt.

Im Kanton Genf ist die SUP für Planungen im Bereich der Raumentwicklung obligatorisch. Sie wird nebst der Richtplanung zudem bei Agglomerationsprogrammen durchgeführt. Darüber hinaus findet in Genf kein systematischer Screening-Prozess statt. Bei Umweltfachplanungen werden bisher keine SUPs durchgeführt

b. Fallbeispiele

Nachfolgend sind Beispiele für Planfestlegungen mit und ohne SUP aufgeführt.

BEISPIELE FÜR PLÄNE MIT UND OHNE SUP
<p>Beispiel für Pläne mit SUP:</p> <p><u>Neubau eines Deiches in einem Hochwasserschutzplan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Neubau eines Deiches stellt eine räumlich konkrete Massnahme dar. • Der Neubau eines Deiches greift unmittelbar in das Gewässerregime eines Fließgewässers sowie in die ökologische Funktion der bisher von Hochwasser betroffenen Flächen ein, so dass deutlich nachteilige Umweltauswirkungen auf diese Flächen möglich sind. • Die planerische Festlegung einer Rückverlegung von Deichen setzt einen Rahmen für Vorhaben im Sinne der Nr. 13.13 der Anlage 1 zum UVPG.
<p>Beispiele für Pläne ohne SUP:</p> <p><u>Anpassung von Brücken entsprechend den Erfordernissen des Hochwasserschutzes in einem Hochwasserschutzplan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eine Anpassung von bestehenden Brücken führt in der Regel nicht zu erheblichen Umweltauswirkungen auf der Planebene. Lokale Effekte – z.B. auf das Landschaftsbild – können auf der Zulassungsebene betrachtet werden. • Die planerische Festlegung über die Anpassung von Brücken ist nicht rahmensetzend für Vorhaben im Sinne der Anlage 1 zum UVPG.

Figur 5: Quelle: Balla et al. 2010.

Exemplarisch wird das Vorgehen beim Screening für die Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms (ÖROP) in Niederösterreich vorgestellt. Zunächst ist zu klären, ob ein Screening erforderlich ist (s. Figur 6). Das Screening entfällt, wenn die SUP obligatorisch durchzuführen ist oder wenn eine Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms so geringfügig ist, dass von vornherein die Entbehrlichkeit einer SUP unstrittig ist (z.B. kleinräumige Abgrenzungskorrekturen beim Umstieg auf eine neue Katastergrundlage).

SCREENING-FORMULAR „ERFORDERLICHKEIT“ AUS NIEDERÖSTERREICH		
A: kein Screening erforderlich – keine SUP		
▪ Änderungspunkte vom Inhalt und Umfang so geringfügig, dass erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt ausgeschlossen werden können	betreffene Änderungspunkte:	SUP erforderlich
▪ Änderungen im Rahmen eines ÖEK bereits ausreichend vorgeprüft	betreffene Änderungspunkte	
B: SUP obligatorisch durchzuführen		
▪ Änderungspunkte als Rahmen für Projekte gemäß Anhänge I und II der UVP-Richtlinie (85/337/EWG)	betreffene Änderungspunkte	SUP erforderlich
▪ Änderungspunkte mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf Europaschutzgebiete	betreffene Änderungspunkte:	
C: Screening erforderlich (Tabellen 1 und 2)		
▪ Screeningergebnis: erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt möglich – weitere Untersuchungen erforderlich.	betreffene Änderungspunkte:	SUP erforderlich
▪ Screeningergebnis: erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu erwarten – weitere Untersuchungen nicht erforderlich.	betreffene Änderungspunkte:	

Figur 6 Quelle: Pomaroli 2014.

Bei sonstigen Änderungen ist abzuschätzen, ob sich erhebliche Umweltauswirkungen ergeben würden. Über eine formalisierte Erstabschätzung der Auswirkungen wird ermittelt, ob nähere Untersuchungen zur Feststellung möglicher Umweltauswirkungen erforderlich sind (s. Figur 7). Wenn die Erstabschätzung ergibt, dass erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen werden können, ist die Durchführung einer SUP nicht erforderlich. Sofern erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden können, ist eine SUP durchzuführen.

SCREENING-FORMULAR „ERSTABSCHÄTZUNG“ AUS NIEDERÖSTERREICH							
Nr.	Änderungs- maßnahme	Schutzgüter und mögliche Auswirkungen	BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN				Begründungen, Erläuterungen, Nachweise
			nicht erheblich		erheblich		
			positiv	keine oder gering	hoch	kumulativ	
		Klima:					
		- Durchlüftung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Oberflächengewässer					
		- Uferfreihaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Natur, Landschaft:					
		- Beunruhigung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Zerstörung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Zerschneidung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Wald	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Erholung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Menschliche Gesundheit und Sachwerte:					
		- Lärm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Erschütterungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Geruch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Unfallgefahren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Standortgefahren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Oberflächenabfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Hochwasserabfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Kultur, Ästhetik:					
		- Erbe, Denkmal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Ortsbild	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Landschaftsbild	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Figur 7 Quelle: Pomaroli 2014.

c. Erfolgs- und Misserfolgskriterien, Folgerungen

In Abhängigkeit der vorhandenen Pläne und Programme, die möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen haben können, ist zu entscheiden, ob und welche Screening-Ansätze zweckmässig sind. Darüber hinaus sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Ein Screening ist nicht erforderlich, wenn vorhandene Rechtsgrundlagen eine obligatorisch durchzuführende SUP verlangen. Teilweise ist es allerdings nicht eindeutig, ob eine SUP-Pflicht vorliegt, etwa bei der Beurteilung, ob ein Plan oder Programm rahmensetzend für UVP-pflichtige Vorhaben ist; hier können Leitfäden wichtige Hilfestellungen bei der Beurteilung darstellen. Für alle weiteren Pläne und Programme gilt, dass Screening-Ansätze insbesondere dann angebracht sind, wenn über standardisierte Wege und ohne zusätzlichen Ermittlungsaufwand abgeschätzt werden kann, ob erhebliche Umweltwirkungen eintreten können. Dies kann vor allem bei Änderungen von regelmässig aufzustellenden Plänen oder Programmen der Fall zu sein, deren prinzi-

pielles Auswirkungsspektrum bekannt ist. Weniger zielführend erscheinen Screening-Prozesse dann, wenn das Screening beinahe so aufwändig ist wie die SUP selbst, d.h. bei komplexen Sachverhalten oder neuartigen Plänen und Programmen mit teilweise unbekanntem Wirkzusammenhängen.

Folgende Aspekte und Voraussetzungen tragen dazu bei, dass Screening-Prozesse erfolgreich sind:

- › Verständliche und transparente Anleitungen zum Vorgehen beim Screening (u.a. durch Bereitstellung von formalisierten Screening-Formularen).
- › Frühzeitige Einbindung von Umweltstellen/ Fachbehörden, um eine qualifizierte, möglichst unaufwändige Ermittlung der wesentlichen Wirkzusammenhänge zu gewährleisten.
- › Nachvollziehbare Begründung, systematische Dokumentation und Bekanntgabe der Screening-Ergebnisse.

Ein bedenkliches Phänomen, das im Zusammenhang mit dem Screening auftreten kann, ist das Pläne und Programme nicht aufgestellt werden, um eine SUP-Pflicht zu umgehen.

5.4. DETAILLIERUNGSGRAD DER UNTERSUCHUNG, SCOPING

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

In den drei europäischen Ländern Deutschland, Österreich und Frankreich wird die SUP auf allen administrativen Planungsebenen der Länder angewendet. In Deutschland und Frankreich gliedert sich das Planungssystem in vier administrative Ebenen. In Deutschland sind dies die nationale Ebene, die der Bundesländer, der Regionen und der Gemeinden. In Frankreich sind es die nationale Ebene, die der Regionen, der Departements und der Kommunen. In Österreich findet die SUP auf drei Ebenen – Bundesebene, Landesebene und Gemeindeebene – statt. In der Schweiz wird die SUP bislang nicht auf der nationalen Ebene angewendet. In den beiden Kantonen Genf und Waadt, die erste Erfahrungen mit der SUP gesammelt haben, findet die SUP sowohl auf kantonaler Ebene, als auch auf regionaler und kommunaler Ebene statt.

Der Detaillierungsgrad der Untersuchungen für die SUP variiert auf den unterschiedlichen Planungsebenen teilweise erheblich. Eine nationale SUP muss aber nicht automatisch weniger detailliert sein als eine kommunale SUP. Ausschlaggebend ist der Detaillierungsgrad der jeweiligen Planung. Beispielsweise beinhaltet der deutsche Bundesverkehrswegeplan mit Trassen von geplanten Verkehrsprojekten bereits relativ detaillierte Aussagen. Ein deutscher Regionalplan beinhaltet dagegen teilweise nur textliche Zielaussagen zu geplanten verkehrlichen Entwicklungen, oder übernimmt die verkehrlichen Planungen nachrichtlich aus anderen Planungen.

Bezogen auf den jeweiligen Plan oder das Programm sind der erforderliche Umfang und die angemessene Tiefe der Untersuchungen für die SUP festzulegen. Es besteht Konsens unter den Interviewten aller Länder und Kantone, dass dieser als Scoping bezeichnete Prozess von zentraler Bedeutung für den Erfolg einer SUP ist.

In der Praxis erarbeiten häufig externe Gutachter, im Auftrag der für den Plan zuständigen Behörde, einen Vorschlag für den festzulegenden Untersuchungsrahmen („Scoping-Papier“). Zu diesem Vorschlag findet eine Beteiligung der Behörden statt. Die Entscheidung über den Untersuchungsrahmen, u.a. darüber welche Umweltbereiche in welcher Tiefe behandelt werden, trifft die für die Aufstellung des Plans zuständige Behörde, in Abstimmung mit den Umweltfachbehörden und ggf. weiterer Behörden. In Frankreich kann z.B. die Umweltbehörde eine Stellungnahme zum Scoping abgeben („avis de cadrage préalable“); sie muss aber nicht, dies wird der Gesuchsteller überlassen. Je nach Plan können auch mehrere Behörden zuständig sein (bspw. im Fall bestimmter SUP-pflichtiger wasserwirtschaftlichen Planungen für ganze Flussgebietseinheiten). Bei der Entscheidung sind die Ergebnisse der durchgeführten Konsultationen zu berücksichtigen.

b. Fallbeispiele

Über die im Scoping festzulegende Prüftiefe ist in Abhängigkeit der Festlegungen des Plans zu entscheiden. Am Beispiel des Schutzguts Boden wird anhand exemplarischer Pläne und Programme erläutert, wie sich der Detaillierungsgrad der Untersuchung auf unterschiedlichen Ebenen darstellen kann (siehe Tabelle 7).

DETAILLIERUNGSGRAD DER UNTERSUCHUNG AUF VERSCHIEDENEN EBENEN	
	Prüfkriterien für das Schutzgut Boden (exemplarisch)
NATIONALE EBENE Bundesverkehrswegeplan (Entwurf)	- Summe der täglichen Flächeninanspruchnahme durch Bundesverkehrswege - Flächeninanspruchnahme einzelner Projekte
BUNDESLAND Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt	- Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche - Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen
REGIONALE EBENE Regionalplan Düsseldorf (Entwurf)	- Flächeninanspruchnahme von schutzwürdigen Böden
KOMMUNALE EBENE Bebauungsplan “Duisburger Freiheit“ (Entwurf)	- Schutz des Bodens hinsichtlich Naturhaushaltsfunktionen - Ausgleichsmedium für stoffliche Einwirkungen - Standorte für Rohstofflagerstätten, für land- und forstwirtschaftliche, siedlungsbezogene und öffentliche Nutzungen - Schutz des Bodens vor schädlichen Bodenveränderungen - Förderung der Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten

Tabelle 7

Auf den ersten Blick erscheinen die Prüfkriterien auf allen Ebenen ähnlich. Beim genauen Hinsehen wird jedoch klar, dass auf den höheren Ebenen umfassende, bundesweit verfügbare Schlüsselindikatoren gewählt wurden. Für die abstrakten, höheren Planungsebenen ist es erforderlich solche Schlüsselindikatoren zu wählen, über die viele Wirkungen auf das Schutzgut abgedeckt werden können und deren Ermittlung datentechnisch durchführbar ist. Über die „Flächeninanspruchnahme“ können – teilweise indirekte – Auswirkungen auf die meisten Bodenfunktionen, einschliesslich der natürlichen Bodenfunktionen, erfasst werden. In der Regel sind diese Informationen auch für einen grösseren räumlichen Kontext, d.h. auf nationaler Ebene oder auf Ebene des Landes, aus statistischen Daten, verfügbar. Bei dem hier gezeigten Beispiel auf nationaler Ebene, beim Bundesverkehrswegeplan, zielt das Kriterium „Flächeninanspruchnahme“ neben einer Ermittlung der Inanspruchnahme für einzelne Projekte sogar auf eine Gesamtsumme der Flächeninanspruchnahme durch alle Bundesverkehrswege.

Auf der kommunalen Ebene finden sich einerseits deutlich mehr und andererseits spezifischere Kriterien für das Schutzgut Boden. Hier wird auf die unterschiedlichen Funktionen des Bodens abgestellt (Naturhaushaltsfunktionen, Ausgleichsmedium) und auch auf andere Nutzungen (Rohstofflagerstätten, Land- und Forstwirtschaft, Siedlungen) sowie auf die Sanierung von Altlasten. Die Ermittlung dieser konkreten Auswirkungen ist bei der Kenntnis über Bestand und Planung und den verfügbaren Daten auf der kommunalen Ebene angebracht.

Auf der mittleren Ebene der Regionalplanung wird mit dem Kriterium „Flächeninanspruchnahme von schutzwürdigen Böden“ die Kombination aus dem Schlüsselindikator „Flächeninanspruchnahme“ mit einer Qualifizierung der Art der Flächeninanspruchnahme auf „schutzwürdige Böden“ gewählt. Dies entspricht dem mittleren Detaillierungsgrad der regionalen Ebene.

Passend zu dieser Erläuterung ist auch die Herangehensweise im aktuellen Scoping-Dokument zum Bedarfsplan für den Ausbau der Stromnetze (BNetzA 2014). Darin wird unter anderem auf wesentliche, in früheren Konsultationen geforderte, aber in dieser SUP nicht betrachtete Aspekte eingegangen. Bezüglich des Schutzguts Boden finden sich darin folgende Aussagen:

Schutzwürdige Böden

In einigen Bundesländern sind besonders schutzwürdige Böden definiert. Es handelt sich dabei um Böden mit besonderen Standorteigenschaften oder Böden mit hoher natürlicher Fruchtbarkeit sowie Böden mit hoher Archivfunktion (wie z.B. Böden mit kultur- oder naturgeschichtlicher Bedeutung) oder generell naturnahe Böden mit geringer anthropogener Überformung. Auf der Ebene der Bedarfsplanung können solche Böden nicht berücksichtigt werden, da hierzu bundeseinheitliche Daten fehlen. Auf den nachfolgenden Planungsebenen wird das Schutzgut Boden in einem grösseren Untersuchungsmassstab und mit einer grösseren Detailschärfe untersucht. So

können dann beispielsweise bestimmte Bodentypen, besonders schutzwürdige Böden oder solche mit besonderer Bedeutung hinsichtlich Naturnähe, Seltenheit oder Empfindlichkeit genauer untersucht werden.

c. Erfolgs- und Misserfolgskriterien, Folgerungen

Den angemessenen Detaillierungsgrad der Untersuchung zu finden ist die wesentliche Aufgabe des Scoping. Für eine erfolgreiche Durchführung der SUP ist es wichtig sich von Beginn an zu überlegen, was der Gegenstand der jeweiligen Planung ist und welche Auswirkungen auf der entsprechenden Planungsebene/ Stufe der Planung relevant sind. Für die Ermittlung dieser möglichen Auswirkungen gilt es für jedes relevante Schutzgut passgenaue Kriterien auf der jeweiligen Stufe zu identifizieren. Für das Instrument der SUP ist es dabei von grosser Bedeutung auch die Datenverfügbarkeit für die Ermittlung der Kriterien sicher zu stellen, denn in der Regel werden für eine SUP – zumindest auf den höheren Ebenen – keine eigenen Daten erfasst. Ein theoretisch angebrachtes Ziel- und Kriterienpaket, für dessen Ermittlung die Daten fehlen, läuft ins Leere. Für diese Aufgabe sollte im Zuge von Konsultationen das Knowhow der Umweltfachbehörden sowie weiterer Sachverständiger und ggf. auch von Umweltverbänden genutzt werden.

5.5. ALTERNATIVENPRÜFUNG

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Die Prüfung verschiedener Alternativen wird in allen untersuchten Ländern und Kantonen als wichtiger Bestandteil der SUP betrachtet. Insbesondere für die Bewertung ist die Frage des Vergleichs verschiedener Alternativen oder Varianten zentral. Als besonders wichtig erachtet wird unter anderem die Dokumentation der Alternativendiskussion und –prüfung. Obwohl der Alternativenprüfung grundsätzlich in allen Ländern und Kantonen ein hohes Gewicht beigemessen wird, fehlt sie in vielen SUP-Berichten oder ist nur am Rande erwähnt (v.a. im deutschsprachigen Raum). In den Kantonen Genf und Waadt hat die Alternativenprüfung einen sehr wichtigen Stellenwert und wird auch explizit dokumentiert.

Generell lässt sich die Alternativenprüfung vor allem bei raumkonkreten Plänen gut anwenden, während sie bei abstrakteren SUPs schwieriger umzusetzen ist und entsprechend seltener durchgeführt wird.

ÜBERSICHT ALTERNATIVENPRÜFUNG	
Land / Kanton	Umgang mit Alternativenprüfung
Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> › Eine nachvollziehbare Alternativenprüfung gilt als Kern der SUP. Allerdings gibt es im konkreten Anwendungsfall noch Mängel. Die Alternativenprüfung wird noch zu wenig durchgeführt und es gibt wenig konkrete Beispiele dafür. › Für raumkonkrete Planungen funktioniert die Alternativenprüfung grundsätzlich gut, z.B. für den Vergleich verschiedener Standorte oder Projektvorschläge. › Schwierig ist die Alternativenprüfung insbesondere für eher abstrakte SUP, wenn es um Systemalternativen geht. Oft sind solche Systemalternativen schwierig zu ermitteln oder aber es fehlt die Bereitschaft, echte Systemalternativen zu prüfen (z.B. Stromeffizienz anstelle neuer Grosskraftwerke), z.B. aufgrund der politischen Vorgaben oder der Zuständigkeit der Planungsbehörden.
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> › Die Alternativenprüfung wird in Österreich oft nicht explizit durchgeführt und dokumentiert, sondern erfolgt implizit im Rahmen des Planungsprozesses. › Grundsätzlich geht es nicht nur um die Prüfung von Standort- oder Trassenalternativen, sondern auch um Systemalternativen. Letzteres wird faktisch aber selten explizit gemacht. › Auch in Österreich wird erwähnt, dass ein Problem bei der Wahl von Alternativen in den limitierten Zuständigkeiten und dem eingeschränkten Geltungsbereich der einzelnen Pläne liegt.
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> › Gemäss Interviews hat der Vergleich verschiedener Alternativen einen wichtigen Stellenwert. › Der Vergleich und die Prüfung verschiedener Alternativen erfolgt nicht nur bei raumkonkreten Beispielen, sondern auch in der Form von Szenariovergleichen bei unterschiedlichen Planungsvarianten bzw. Massnahmenpaketen von Programmen und Plänen.
Kanton Genf	<ul style="list-style-type: none"> › Im Kanton Genf ist die Prüfung verschiedener Alternativen ein expliziter und wichtiger Bestandteil der SUP. › Die Alternativenprüfung wird als wichtige Grundlage für den Entscheidungsprozess betrachtet. Besonders wichtig ist dabei die Dokumentation des Alternativenvergleichs und des Abwägungsprozesses.
Kanton Waadt	<ul style="list-style-type: none"> › Gemäss Angaben der Interviewten wird der Prüfung verschiedener Alternativen oder Varianten ein hohes Gewicht beigemessen. Dies zeigt sich auch an konkreten Beispielen von SUP (z.B. Projekt Métamorphose, siehe unten). Allerdings hat die Alternativenprüfung nicht bei jeder SUP das gleich grosse Gewicht. Wichtig ist sie vor allem bei raumkonkreten Planungen.

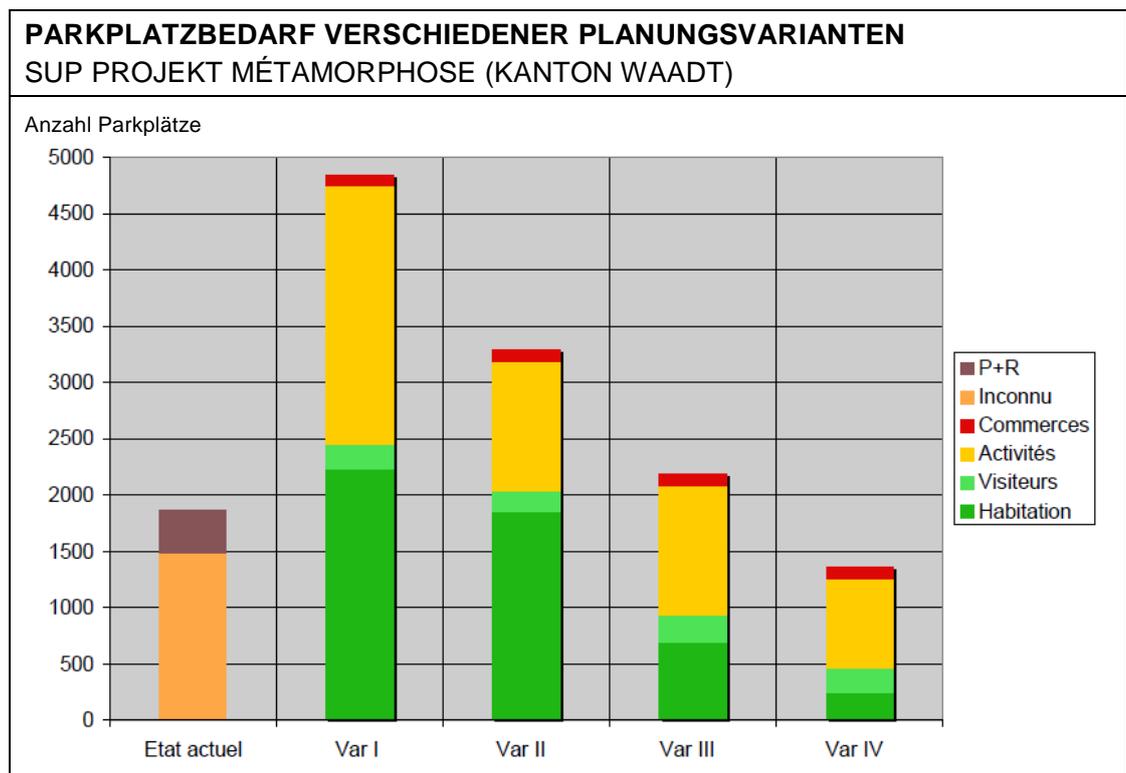
Tabelle 8

b. Fallbeispiele

Konkrete Beispiele für Alternativenprüfungen gibt es vor allem aus den Kantonen Waadt und Genf sowie aus Frankreich. In Deutschland und Österreich dagegen sind gute Beispiele rarer. Im Folgenden sind einige konkrete Beispiele dargestellt:

- › *Projekt Métamorphose, Lausanne:* Im Rahmen des Projekts Métamorphose, das die Entwicklung und Umgestaltung eines Quartiers in der Stadt Lausanne beinhaltet (Quartierentwicklungsplan), werden explizit verschiedene Entwicklungsvarianten verglichen. Dabei werden nebst dem aktuellen Zustand (Ist-Zustand) vier verschiedene Alternativen definiert, wie sich das untersuchte Quartier entwickeln könnte. Anschliessend werden die Umweltwirkungen für

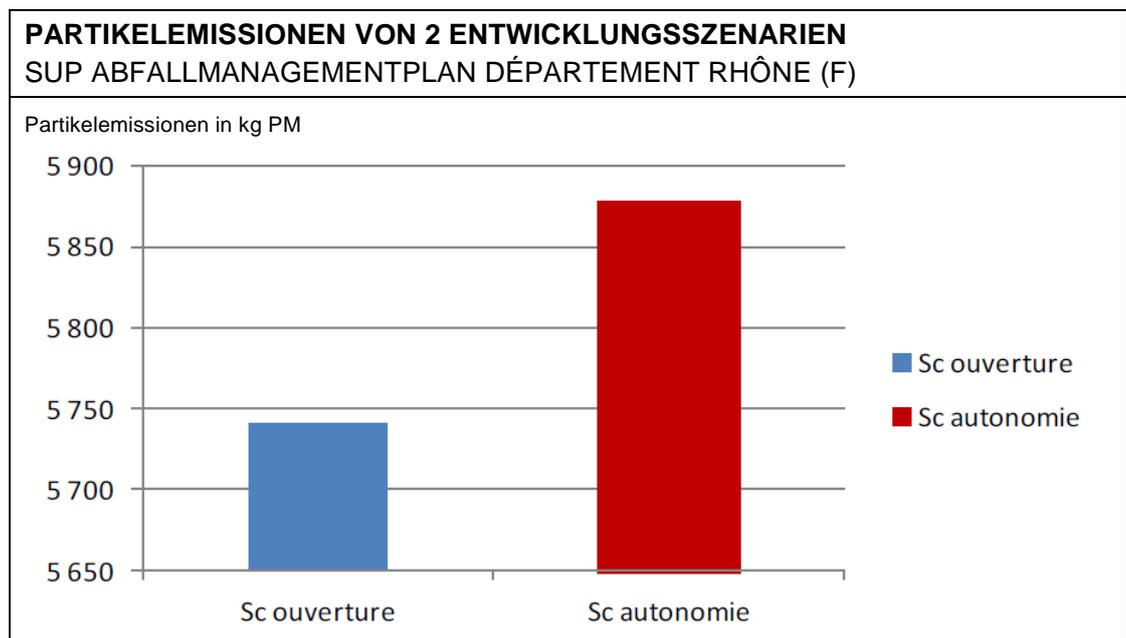
diese vier Varianten ermittelt und mit dem Ist-Zustand verglichen. Für folgende Umwelteffekte wird eine quantitative Untersuchung der Wirkung vorgenommen: Flächen-/Bodenverbrauch, Versiegelung bzw. Wasserdurchlässigkeit des Bodens, Energieverbrauch und Energieproduktion, Parkplatzbedarf. Die Figur 8 zeigt beispielhaft den Parkplatzbedarf im geplanten Quartier für die vier Planungsvarianten sowie den heutigen Zustand.



Figur 8 Quelle: de Heer, Ecoscan 2008.

- › *Plan de Déplacements Urbains (PDU) Annemasse (Frankreich)*: Im Rahmen des städtischen Verkehrsplans der Region Annemasse werden drei verschiedene Entwicklungsszenarien definiert (für den Zeitpunkt 2020) und mit dem Ausgangszustand (2007) verglichen. Die Szenarien unterscheiden sich in Bezug auf Verkehrsinfrastruktur und -angebot. Anschliessend werden für diese drei Szenarien sowie den Ausgangszustand alle wichtigen Umweltwirkungen (Luftschadstoffemissionen, Treibhausgasemissionen, Energieverbrauch, Lärm, Flächenverbrauch etc.) berechnet oder zumindest qualitativ beschrieben.
- › *Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du Rhône (Frankreich)*: Im Rahmen der SUP für den Abfallmanagementplan des französischen Départements Rhône wurden die wichtigsten Umweltauswirkungen ebenfalls anhand zwei verschiedener Szenarien ermittelt. Die beiden Szenarien „Autonomie du territoire“ und „Ouverture“ unterscheiden sich in

Bezug auf die Frage, ob alle Abfälle innerhalb des Perimeters des Dépt. Rhône entsorgt und behandelt werden oder ob die Aufarbeitung auch in angrenzenden Gebieten erfolgen kann. Für beide Szenarien wurden die wichtigsten Umweltfolgen wie Wasserverbrauch, Treibhausgasemissionen und Partikelemissionen (siehe Figur 9) berechnet und weitere Umweltfolgen qualitativ abgeschätzt (Primärenergieverbrauch, Säurebildungspotenzial). Auf Basis dieser Wirkungsabschätzung wurde schliesslich ein Szenario für den Plan ausgewählt.



Figur 9 Quelle: Département du Rhône (2013).

› *Netzentwicklungsplan und Entwurf zum Bundesbedarfsplan (Deutschland)*: Die Planung des Stromnetzausbaus auf Höchstspannungsebene sieht auf der Ebene der Bedarfsplanung die Erarbeitung eines Szenariorahmens, eines Netzentwicklungsplans (NEP) und eines Bundesbedarfsplans vor. Der Szenariorahmen beschreibt drei Szenarien, die das Spektrum wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung für die nächsten zehn Jahre umfassen. Der Szenariorahmen ist keine SUP-pflichtige Planung, sondern die Darstellung der wahrscheinlichsten Entwicklung. Aufbauend auf den drei Szenarien soll der NEP Netzausbauvorhaben bzw. -massnahmen definieren, die für die bedarfsgerechte Optimierung, Verstärkung und den Ausbau des Netzes zur Gewährleistung eines sicheren und zuverlässigen Netzbetriebs erforderlich sind. Damit wird der konkrete Netzausbaubedarf definiert, der dann für das Leitszenario in den Bundesbedarfsplan mündet. Zur Vorbereitung des Bundesbedarfsplans (BBP), der mindestens alle drei Jahre erstellt wird, muss die Bundesnetzagentur regelmässig frühzeitig während des Verfahrens zur Erstellung des

Netzentwicklungsplans einen Umweltbericht erstellen. Hinsichtlich der Umweltfolgenabschätzungen im Rahmen der SUP sind NEP und BBP aufgrund der sich im Wesentlichen deckenden materiellen Inhalte gemeinsam zu denken. Dabei gilt es, die Umweltauswirkungen der aus dem Szenariorahmen abgeleiteten Vorhaben und Massnahmen in ihrem Zusammenwirken zu prognostizieren und zu bewerten. Dabei sind auch in Betracht kommende Alternativen zu prüfen. Im Rahmen der Alternativenprüfung werden die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen des Netzentwicklungsbedarfs zu den drei Szenarien geprüft und die jeweiligen Bewertungsergebnisse miteinander verglichen. Dabei erfolgt die Prüfung auf Grundlage konkreter, räumlicher Netzausbaumassnahmen. Bis dato werden keine alternativen Netzentwicklungspläne (Gesamtpläne) zur Umsetzung des Leitszenarios entwickelt, so dass es nicht möglich ist, alternative Netzentwicklungspläne auf ihre Umweltfolgen hin miteinander zu vergleichen und zu prüfen.

c. Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren, Folgerungen

Die Alternativenprüfung ist ein zentrales Element der SUP. In der Praxis wird die Alternativenprüfung allerdings längst nicht immer systematisch durchgeführt und dokumentiert. Es dürfte deshalb wichtig sein, hierzu in einem allgemeinen SUP-Leitfaden gewisse Vorgaben zu machen.

Die Alternativenprüfung ist vor allem für raumkonkrete Pläne gut geeignet und sollte dort systematisch durchgeführt werden. Bei abstrakteren SUP ist die Alternativenprüfung schwieriger umzusetzen, da es sich primär um den Vergleich verschiedener Systemalternativen handelt. Auch in diesen Fällen sollte jedoch eine Form der Alternativenprüfung durchgeführt werden. Allerdings kommt bei der Frage nach Systemalternativen oft erschwerend dazu, dass die Zuständigkeiten begrenzt sind oder die politische Bereitschaft dazu fehlt.

Eine Alternativenprüfung kann nebst verschiedenen Standorten, Trassenführungen, Projekten oder Massnahmen auch mit Hilfe umfassender Szenarien durchgeführt werden. In diesem Fall werden die Szenarien möglichst genau beschrieben und soweit wie möglich quantifiziert, damit ein Vergleich möglich ist.

Ein entscheidender Faktor bei der Alternativenprüfung ist die gute und nachvollziehbare Dokumentation des Alternativenvergleichs und des Abwägungsprozesses.

5.6. BETEILIGUNGSVERFAHREN, MITWIRKUNG

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Die Beteiligung Dritter am Verfahren ist ein wichtiges Kernelement der SUP, um eine richtige und gute Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Die SUP auf EU-Ebene kennt die Öffentlich-

keits- und die Behördenbeteiligung. Bei entsprechender räumlicher Ausdehnung möglicher Auswirkungen ist auch eine grenzüberschreitende Beteiligung vorgesehen.

Art. 6 SUP-RL sieht eine einmalige Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfahren vor. Gegenstand der Beteiligung ist der Entwurf des Plans oder Programms sowie der Umweltbericht. Die Beteiligung muss zeitlich vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren stattfinden. Die Öffentlichkeit soll innerhalb einer ausreichend bemessenen Frist frühzeitig und effektiv Gelegenheit bekommen, zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

Für die Behörden findet gemäss Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 SUP-RL praktisch eine zweifache Beteiligung statt. Die erste Stufe ist das Scoping, die zweite Stufe findet analog zur Beteiligung der Öffentlichkeit auf der Basis des Entwurfes des Plans oder Programms sowie des Umweltberichtes statt.

Sowohl in Deutschland als auch in Österreich und Frankreich sind die Mindestanforderungen aus der SUP-RL mehr oder weniger 1:1 umgesetzt. Gesetzlich vorgeschrieben ist in diesen Ländern in der Regel eine einstufige schriftliche Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach dem deutschen UVPG werden die Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt. Die betroffene Öffentlichkeit kann sich dazu innerhalb einer angemessenen Frist von mindestens einem Monat schriftlich äussern. In den Kantonen Genf und Waadt gibt es für die SUP-relevanten Planungsprozesse (v.a. im Bereich Raumplanung) etablierte Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die bereits vor der Einführung der SUP institutionalisiert waren.

Eine Besonderheit im deutschen Recht ist die aus der UVP auf die SUP übertragene Regelung, dass bei Änderungen des Plans oder Programms im Laufe des Verfahrens eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen ist, wenn „zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen“ zu besorgen sind (§ 14i Abs. 1 i.V.m § 9 Abs. 1 UVPG). Diese Regelung bietet der Öffentlichkeit einerseits die Gewähr, dass erhebliche nachträgliche Änderungen nicht ohne Beteiligung durchgeführt werden. Andererseits birgt diese Regelung die Gefahr, dass das Gebot der Frühzeitigkeit nicht optimal verwirklicht wird, denn die zuständigen Behörden verfolgen häufig das Ziel, eine erneute Beteiligungsrunde zu vermeiden. Die formelle Beteiligung wird daher erst dann durchgeführt, wenn die Planung einen konsolidierten Stand erreicht hat. Die Bereitschaft zu diesem Zeitpunkt, auf Anregung der Öffentlichkeit oder der beteiligten Behörden einzugehen und den Plan oder das Programm zu verändern, ist in der Regel gering. Somit stellt sich die Frage, ob nicht eine frühzeitigere Beteiligung in der Konzeptphase des Plans oder Programms einen höheren praktischen Nutzen hätte.

Die befragten SUP-Experten in Deutschland und in Österreich halten eine einstufige Öffentlichkeitsbeteiligung allerdings überwiegend für angemessen und ausreichend. Es wurde darauf

hingewiesen, dass sich die Mehrstufigkeit der Beteiligung aus der Kombination mit der projektbezogenen UVP ergebe. Die praktische Erfahrung lehre, dass erst bei einem hinreichenden Konkretisierungsgrad der Planung – möglichst mit konkretem Flächenbezug – eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung möglich sei. Auch sei die Öffentlichkeit häufig überfordert bei zu vielen Beteiligungsrunden.

Auf den abstrakteren regionalen oder landesweiten Planungsebenen stellt sich die Problematik der sachlichen Überforderung der Bevölkerung und der mangelnden Erkennbarkeit konkreter Betroffenheiten durch die Planung umso stärker. Damit in Verbindung steht das häufig als „Beteiligungsparadoxon“ bezeichnete Problem: Trotz einer grundsätzlich grösseren Chance, den Plan oder das Programm aktiv zu beeinflussen, ist die Bereitschaft zur Beteiligung bei der Öffentlichkeit auf vorgelagerten Ebenen relativ schwach ausgeprägt.

In Deutschland wird derzeit im Lichte von Bürgerprotesten bei verschiedenen Grossinfrastrukturvorhaben – Stuttgart 21, Fehmarnbeltquerung, Oberrheintalbahn – eine sehr intensive Diskussion über neue Formen der Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturvorhaben geführt. Im Fokus steht insbesondere das Ziel einer frühzeitigeren und offeneren Bürgerbeteiligung bis hin zu Forderungen einer grundsätzlich neuen Planungskultur. Entsprechende Vorschläge für innovative Formen der Bürgerbeteiligung sind in zahlreichen Leitfäden dokumentiert.⁴ Die Diskussion hat zudem zu einer neuen gesetzlichen Regelung im deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz geführt. Dort ist nun neben der formellen Beteiligung im Genehmigungsverfahren vorgesehen, dass die für die Genehmigung zuständige Behörde darauf hinwirkt, dass Vorhabensträger grösserer Vorhaben eine ergänzende frühzeitige Bürgerbeteiligung durchführen. Auch in Österreich existieren Leitfäden, die über formelle Konsultationsverfahren hinausgehende Bürgerbeteiligungen empfehlen.⁵

b. Fallbeispiele

Gute Beispiele für individuelle Beteiligungsprozesse mit Kooperationsansätzen finden sich vor allem auf kommunaler Ebene, wo die Bürger unmittelbar ihre Betroffenheit spüren – z.B. bei Lokale Agenda 21-Prozessen, im Rahmen von Dorferneuerungsplanungen. Aus diesen Prozessen sind zahlreiche innovative Methoden zur Öffentlichkeitsbeteiligung bekannt, die sich auch im Rahmen der SUP anwenden liessen. Neben den eher klassischen Instrumenten, wie dem

⁴ Z.B. Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Städtebau Deutschland 2013: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung; Verein Deutscher Ingenieure 2013: Richtlinienentwurf VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie - und Infrastrukturprojekten“; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich; Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg 2013: Leitfaden für eine neue Planungskultur.

⁵ Siehe v.a. Bundeskanzleramt Österreich und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) Österreich 2009: Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis.

(schriftlichen) Stellungnahmeverfahren empfehlen sich zunehmend web-basierte Ansätze, wie die Internetkonsultation oder Internet-Dialogforen und im Einzelfall Methoden, wie Zukunftswerkstätten, Bürgergutachten, Runde Tische oder ähnliches. Um derartige Methoden nicht auszuschliessen, empfiehlt sich ein flexibler Regelungsrahmen.

Ein typisches Praxisbeispiel für einen hochwertigen Beteiligungsprozess ist das Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007.⁶ Bei der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007 wurden die verschiedenen Beteiligungsstufen Information, Konsultation und Kooperation sinnvoll miteinander kombiniert. Die hauptbetroffenen Akteure der Stadt Wien, Umweltgruppen und externe Experten wurden in einem SUP-Team kooperativ beteiligt. Sie erarbeiteten gemeinsam während eines 1-jährigen Prozesses den Entwurf des Wiener Abfallwirtschaftskonzeptes 2007 und den Umweltbericht dazu. Somit wurde die SUP unmittelbar in den Planaufstellungsprozess integriert. Darüber hinaus wurden die Fachöffentlichkeit und weitere interessierte Interessengruppen in einem Feedback-Workshop zu Zwischenergebnissen des SUP-Prozesses konsultiert. Danach konnten die breite Öffentlichkeit, die Feedback-Gruppe und der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen zum Entwurf des Wiener Abfallwirtschaftskonzeptes 2007 und zum Umweltbericht Stellung nehmen. Dazu wurden die Entwürfe acht Wochen lang öffentlich ausgelegt und im Internet zum Downloaden angeboten. Nachdem die Wiener Landesregierung das Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007 beschlossen hatte, wurden das SUP-Team, die Feedback-Gruppe und die breite Öffentlichkeit via Internet und per öffentlicher Auslegung über den Beschluss informiert.

Auf übergeordneten Ebenen wie etwa dem bundesweiten Netzentwicklungsplan oder dem Bundesverkehrswegeplan in Deutschland liegt der Schwerpunkt frühzeitiger Beteiligungen auf web-basierten Beteiligungsformen, die ggf. mit Regionalkonferenzen in Form von Konsultations- oder Informationsveranstaltungen verbunden werden. Veranstaltungen auf dieser sehr grossräumigen Ebene haben aber gemessen an dem Kreis der betroffenen Bevölkerung in der Regel nur eine eher geringe Teilnehmerzahl. Dies liegt möglicherweise auch an der nicht hinreichenden Mobilisierung der Bevölkerung. Bei der frühzeitigen Beteiligung im Rahmen der Netzentwicklungsplanung für Stromleitungen gab es bislang eher ein geringes Interesse. Allerdings gab es bei der späteren Beteiligung nach Vorliegen eines vollständigen Umweltberichtsentwurfes zum Netzentwicklungsplan insg. 7.500 Einwendungen. Nicht zuletzt aufgrund dieser späteren, umfangreichen Beteiligung wird die frühzeitige Information und Beteiligung gleichwohl als sinnvoll eingeschätzt.

⁶ Siehe Fussnote 5.

c. Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren, Folgerungen

Der Erfolg von Beteiligungsprozessen hängt letztlich von Faktoren ab, die sich nicht unbedingt gesetzlich und formell regeln lassen. Entscheidend sind Aufrichtigkeit, Vertrauen und eine positive Einstellung der handelnden Personen und Institutionen, ein fairer Informationszugang für die Beteiligten, Transparenz im Verfahren, Frühzeitigkeit und Kontinuität und Ergebnisoffenheit der Beteiligung sowie eine ehrliche Benennung der tatsächlich vorhandenen Entscheidungsspielräume und der Grenzen für kooperative Beteiligungsformen. Folgende Folgerungen lassen sich ableiten:

- › Die Behörden werden zweimal beteiligt. Die erste Stufe ist das Scoping, die zweite Stufe findet auf der Basis des Entwurfes des Plans oder Programms sowie des Umweltberichtes statt.
- › Eine angemessene Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren lässt sich nicht auf SUP-Belange beschränken. Daher ist es sinnvoll das Planungsverfahren selbst mit entsprechenden Beteiligungsregeln auszustatten und diese nicht auf die SUP zu beschränken.
- › Für die SUP hat die bisherige Praxis gezeigt, dass eine allzu enge Einschränkung der zu beteiligenden Öffentlichkeit auf einen bestimmten Kreis, z.B. die konkret betroffene Öffentlichkeit, nicht empfehlenswert ist.
- › Geteilt sind die Meinungen, inwieweit für Pläne oder Programme, die in der öffentlichen Diskussion stehen und/oder eine besondere Konfliktrichtigkeit aufweisen, frühzeitige und mehrstufige Beteiligungsprozesse mit individuellen Beteiligungsangeboten durchzuführen sind. Das Land Baden-Württemberg schlägt in diesem Zusammenhang ein Beteiligungs-Scoping vor. Die Idee sieht vor, im Vorfeld des Planungsverfahrens nicht nur über die Inhalte des Umweltprüfverfahrens, sondern auch über die Beteiligungsschritte zu beraten. Aber auch innovative Beteiligungsansätze sind keine Garantie für die Akzeptanz einer konfliktrichtigen Planung.
- › Für die grenzüberschreitende Beteiligung gilt der Grundsatz, dass die Öffentlichkeit und die Behörden des möglicherweise betroffenen Staates vergleichbare Beteiligungsrechte wahrnehmen können sollen wie in dem Ursprungsstaat. Wenn grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren zwischen zwei Ländern häufiger auftreten, kann es zweckmässig sein, bilaterale Vereinbarungen mit konkreten Regeln der Beteiligung zu treffen. Derartige Regelungen existieren bspw. zwischen Deutschland und Polen oder Deutschland und den Niederlanden für die UVP.
- › Es ist sinnvoll, auch neue Arten von Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen (Social-Media, Internet etc.).

5.7. PROZESSWIRKUNG, ENTLASTUNG UVP

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Die Prozesswirkung der SUP im Allgemeinen sowie die Entlastung der UVP als spezielle Form der Prozesswirkung werden in der Folge separat betrachtet.

Prozesswirkungen:

Die positive Wirkung auf die bestehenden Planungsprozesse wird in allen Ländern und Kantonen als einer der grössten Nutzen der SUP betrachtet. Die SUP hilft, bestehende Planungsprozesse zu unterstützen und vereinheitlichen. Dies verbessert die Rechtssicherheit und hilft dabei, die wichtigen Aspekte nicht zu vergessen, sondern frühzeitig in der Planung zu berücksichtigen. In Deutschland hat die SUP bei einer Reihe von Plänen zu einer Verbesserung der Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung geführt. Zudem zeigen sich auch weitere positive Prozesswirkungen der SUP, insbesondere die Verbesserung der Dokumentation sowie des Scopingprozesses (siehe auch Kap. 5.4). Auch in Frankreich wird die positive Prozesswirkung betont. Ein besonderer Pluspunkt der SUP liegt darin, dass die Planungsverantwortlichen sich nicht nur auf ihr Fachgebiet konzentrieren können, sondern den Blick auch für die weiteren Folgen ihrer Planung öffnen müssen. Schliesslich verbessert die SUP die Kohärenz verschiedener umweltpolitischer Strategien.

In den Kantonen Genf und Waadt wird die intensivere und verbesserte Kooperation zwischen verschiedenen Ämtern (horizontal) als grosser Prozessnutzen der SUP betrachtet. Insbesondere die Raumplanungs- und Umweltbehörden arbeiten dank der SUP frühzeitig und partnerschaftlich zusammen, was für den gesamten Planungsprozess sehr hilfreich ist. Dank dem frühzeitigen Einbezug der Umweltfachleute wird verhindert, dass diese ihre kritischen Einwände erst am Ende des Prozesses machen können, was den Prozess insgesamt vereinfacht. Die Festlegung von umweltbezogenen Rahmenbedingungen im Rahmen der SUP sind wertvolle Leitlinien für die nachgelagerten Prozessschritte. Durch die SUP hat sich darüber hinaus auch die vertikale Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Kantone, Gemeinden/Städte) verbessert.

Entlastung anderer Verfahren:

Die grundsätzlich beabsichtigte Entlastung der nachgelagerten Verfahren (insbesondere der UVP) wird gemäss den Erfahrungen der Länder und Kantone nur beschränkt erreicht. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich erfolgt die Verlagerung von Prüfinhalten auf die nachfolgende Ebene (auch Abschichtung genannt) nur bedingt. Durch die SUP kann in gewissen Fällen eine Entlastung der Voruntersuchung der UVP erreicht werden. Ein Problem besteht allerdings darin, dass aufgrund der oft relativ langen zeitlichen Abstände zwischen SUP und UVP viele

Daten noch einmal erhoben werden müssen. Dazu kommt, dass die unterschiedlichen Detaillierungstiefen von SUP und UVP es nötig machen, die wichtigsten Umweltwirkungen auf beiden Ebenen zu ermitteln. Eine gewisse Entlastung der UVP liegt darin begründet, dass übergeordnete Entscheidungen mit SUP besser abgestützt sind und auch für die UVP Gültigkeit haben und somit nicht noch einmal hinterfragt werden müssen.

In Frankreich sind die Erfahrungen ebenfalls noch gemischt. Insgesamt kann eine spürbare Entlastung der UVP durch die SUP bisher nicht nachgewiesen werden. In den Kantonen Genf und Waadt dagegen wird eine gewisse Entlastung des UVP-Prozesses festgestellt, wenn die SUP korrekt und gut durchgeführt wird. Die Entlastung liegt insbesondere darin, dass die wichtigsten Umweltthemen bereits im Rahmen der SUP bearbeitet und (teilweise) gelöst worden sind. Zudem können dank der SUP potenzielle Blockaden bereits auf übergeordneter Ebene gelöst werden.

Eine Beschleunigung anderer Verfahren, insbesondere der UVP, findet durch die SUP kaum statt. In keinem der untersuchten Länder und Kantone kann ein Zeitgewinn festgestellt werden. Eine indirekte zeitliche Wirkung kann dadurch erreicht werden, dass die Akzeptanz von Plänen und Programmen dank der SUP erhöht wird und es deshalb zu weniger rechtlichen Verzögerungen (Rekurse) bei der weiteren Planung führt.

Finanzielle Einsparungen können mit der SUP nicht erreicht werden. Tendenziell ist sogar eher mit einem Mehraufwand zu rechnen.

Die SUP führt aber zu einer *erhöhten Akzeptanz* der Planung sowie den darin enthaltenen UVP-pflichtigen Projekten.

b. Fallbeispiele

Die positive Prozesswirkung oder eine mögliche Entlastung der nachgelagerten Verfahren (UVP) kann anhand konkreter Fallbeispiele nur schwierig illustriert oder sogar nachgewiesen werden. Im Folgenden sind einige SUP-Beispiele aufgeführt, bei denen die befragten Personen explizit Prozesswirkungen erwähnt hatten.

- › *Plan directeur communal (PDC), Lausanne*: Die SUP für den kommunalen Richtplan von Lausanne war sehr positiv für die interne Koordination innerhalb der städtischen Verwaltung.
- › *Projekt Métamorphose, Lausanne*: Die SUP hatte einen positiven Einfluss auf den Konsultationsprozess und diesen Teilprozess sogar beschleunigt.
- › *Agglomerationsprogramm franco-valdo-genevois (PAFVG)*: Eine positive Prozesswirkung der SUP zeigte sich durch eine intensivere Koordination mit den grenznahen Gemeinden sowie Nachbarstädten/-gemeinden (z.B. Nyon). Dadurch konnte ein besser abgestimmtes, kohärenteres Vorgehen erreicht werden.

- › *Les Vergers (GE), Quartierentwicklungsplan (plan directeur localisé)*: Zwar hatte auch diese SUP positive Prozess- und Umweltwirkungen. Am konkreten Beispiel dieses Quartierentwicklungsplan wurde aber auch darauf hingewiesen, dass in diesem Fall keine Entlastung der UVP gegeben habe.
- › *Bundesverkehrswegeplan, Deutschland*: Die SUP hat zu mehr Transparenz und verbesserten Konsultationsmechanismen im Planungsprozess beigetragen. Bereits in frühen Planungsphasen werden die Umweltwirkungen – und auch weitere Wirkungen – ermittelt und die Ergebnisse in den Planungsprozess einbezogen. Durch frühe und kontinuierliche Informationsveranstaltungen wird das Vorgehen besser nachvollziehbar.
- › *Regionalplan Westsachsen, Deutschland*: Die SUP hat eine Objektivierung im Planaufstellungsprozess bewirkt und eine Hinführung zum Prozessgedanken angestoßen. Hier liegt auch eine grosse Chance für zielgerichtete Planungen einschliesslich Monitoring als gutes Korrektiv.
- › *Raumplanung Niederösterreich*: Nicht zuletzt angestoßen durch die SUP gibt es in Niederösterreich Bestrebungen die Untersuchungsgegenstände „Raum“ (aus der Raumplanung) und „Umwelt“ (aus der SUP) zu verschmelzen. Damit wäre eine unmittelbare Integration der SUP in den Planungsprozess der örtlichen und überörtlichen Raumplanung möglich.

c. Erfolgs- und Misserfolgskriterien, Folgerungen

Die positive Prozesswirkung der SUP ist zwar schwierig messbar, ist aber einer der wichtigsten Nutzen der SUP. Insofern muss diesem Punkt bei der Einführung der SUP besondere Beachtung geschenkt werden. Insbesondere die verbesserte Kooperation zwischen den verschiedenen Fachämtern (v.a. Raumplanung und Umweltbehörden) sowie auch zwischen den staatlichen Ebenen ist ein echter Mehrwert der SUP. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn diese Kooperation bei der Einführung der SUP gut aufgegleist und später intensiv gepflegt wird. Dazu müssen persönliche Kontakte etabliert und insbesondere handlungsfähige Koordinationsgremien installiert werden. Ansonsten kann sich dieser Pluspunkt in einem Nachteil wenden. Ein weiterer wichtiger Prozessnutzen der SUP liegt darin, dass bestehende Planungsprozesse vereinheitlicht und transparenter gemacht werden. Dies verbessert auch die Rechtssicherheit bzw. führt zu weniger rechtlichen Hürden. Insbesondere bei regelmässig aufzustellenden Plänen unterstützt die SUP mit ihren Monitoringmassnahmen den Prozessgedanken von zyklischen Planungen. Im Sinne von Lernprozessen kann so Unsicherheiten und Fehlern bei der Planung begegnet werden.

Die SUP führt allerdings zu keinen finanziellen Einsparungen und kaum zu einem Minderaufwand bei Datensammlung. Teilweise wird festgestellt, dass der Gesamtaufwand für den Planungsprozess nicht grösser wird, ob mit oder ohne SUP, sondern dass der Aufwand von der

Qualität des Planungsprozesses abhängt. Zum Teil wird allerdings auch ein Mehraufwand durch die Elemente der SUP gesehen.

Eine Entlastung der UVP durch die SUP wird kontrovers beurteilt. Insgesamt ist aber kaum von substanziellen Entlastungen der nachgelagerten Prozesse auszugehen, ausser bei mehrstufigen UVP-Verfahren. Eine Entlastung liegt aber darin, dass die wichtigsten Umweltthemen bereits im Rahmen der SUP bearbeitet und (teilweise) gelöst worden sind und potenzielle Blockaden bereits auf übergeordneter Ebene gelöst werden. Hinzu kommt, dass mit der SUP die negativen Umweltauswirkungen von Plänen und deren Vorhaben in der Regel minimiert werden (siehe Kap. 5.8), so dass für solche Vorhaben tendenziell weniger Umweltabklärungen notwendig sind.

5.8. UMWELTWIRKUNG

a. Erkenntnisse aus Ländervergleich

Die positive Umweltwirkung der SUP wird generell als ein wichtiger Nutzen der SUP angesehen. Dass die SUP zu einer Vermeidung oder Verminderung von Umweltwirkungen führt, wurde insbesondere bei den Interviews in Deutschland, Frankreich sowie dem Kanton Genf betont. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Art des Planes oder Programms einen wichtigen Einfluss auf die potenzielle Umweltwirkung hat. Insbesondere bei Raumplanungen mit konkretem räumlichem Bezug kann die SUP positive Umweltwirkungen haben (z.B. Verminderung Bodenverbrauch bzw. Ressourcenverbrauch allgemein). Auch bei sektoriellen Planungen, insbesondere in den Bereichen Verkehr oder auch Energie, ist der potenzielle Nutzen der SUP für die Umwelt erheblich. Bei Umweltfachplanungen dagegen (z.B. in den Bereichen Lärm oder Luft), die bereits selbst inhärent eine Verminderung der Umweltbelastung beabsichtigen, kann die SUP eher wenig zusätzliche Wirkung entfalten.

Der Hauptnutzen der SUP aus Umweltsicht liegt in der frühzeitigen Berücksichtigung von Umweltaspekten und Erkennen der zentralen Konflikte für die Berücksichtigung von Alternativen, für den Einsatz von Steuerungsmassnahmen oder für den Abwägungsprozess. Weil Umweltthemen früher entscheidungsrelevant in die Planung einfliessen, kann eine grössere Wirkung entfaltet werden als auf der nachfolgenden Ebene (z.B. UVP). Da mit der SUP Umweltaspekte auf übergeordneter Ebene in Entscheidungsprozesse (z.B. über verschiedene Varianten) einfliessen, erhält die Umwelt im Planungsprozess ein grösseres Gewicht.

Die positive Umweltwirkung der SUP entsteht insbesondere auch durch das Verfahren, indem sich Umweltfachleute und Fachexperten aus der Raumplanung oder anderen Bereichen (z.B. Verkehr) frühzeitig einbringen und austauschen und so eine Sensibilisierung für Umwelt-

aspekte stattfindet. Je besser und kooperativer dieser Prozess ist, je besser er in den Masterprozess eingliedert ist, desto höher sind die Chancen, einen positiven Einfluss auf die Umwelt zu erreichen.

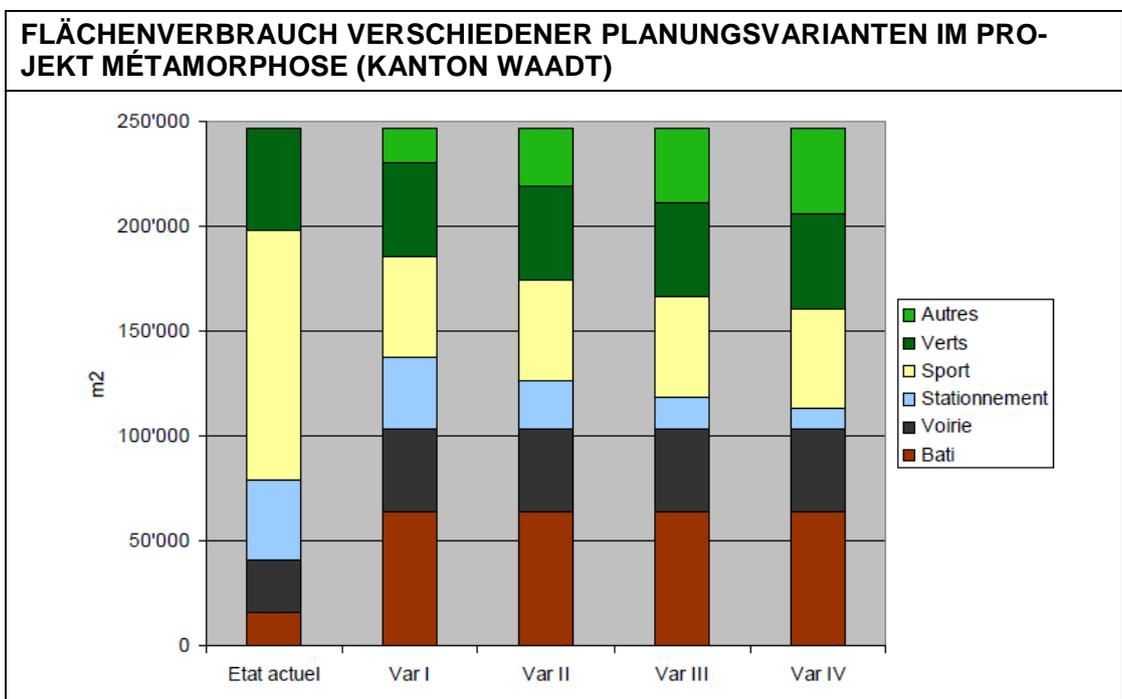
b. Fallbeispiele

Welche positive Umweltwirkung konkret auf eine bestimmte SUP zurückzuführen ist, kann im Einzelfall schwierig belegt werden. Aus den Interviews gibt es aber doch eine Reihe von Hinweisen auf SUP, die zu umweltseitigen Verbesserungen geführt haben:

- › *Agglomerationsprogramm franco-valdo-genevois (PAFVG)*: Die SUP hat gemäss Interviews im Kanton Genf einen erheblichen Beitrag zur Minderung des Bodenverbrauchs leisten können. Mit Hilfe der SUP konnte erreicht werden, dass schliesslich die Planungsvariante mit weniger hohem Bodenverbrauch weiterverfolgt wird. Die entsprechenden Planungseckpunkte gilt es nun in den weiteren Umsetzungsschritten zu überwachen.
- › *Projekt Métamorphose, Lausanne*: Das Projekt Métamorphose beinhaltet die Entwicklung und Umgestaltung eines Quartiers in der Stadt Lausanne (Quartierentwicklungsplan). Die Interviewpartner im Kanton Waadt betonen als positiven Beitrag der SUP insbesondere die konkreten Vorgaben und Ziele aus Umweltsicht (so genannte ‘conditions-cadres environnementales’), die in der SUP für die weitere Planung formuliert worden sind. Diese seien nun tatsächlich in die nachgelagerte Planung – konkret den Ortsrichtplan (‘plan directeur local’) eingeflossen. Die folgende Tabelle 9 zeigt beispielhaft für die zwei Themenbereiche Lärm und Mobilität Ziele und Handlungsfelder für die weitere Planung. Konkret weiter verfolgt wurde beispielsweise die Empfehlung passive Solarenergie im Rahmen der geplanten Bauten stärker zu nutzen. Dieser Aspekt wurde unter anderem als Vorgabe in den Architekturwettbewerb aufgenommen. Eine weitere positive Wirkung der SUP aus Umweltsicht liegt zudem im expliziten Einbezug von Umweltaspekten in die Variantenentscheide (siehe Figur 10 für das Beispiel Flächenverbrauch verschiedener Planungsvarianten). Als positiver Aspekt wird überdies erwähnt, dass im Anschluss an die SUP eine Begleitgruppe installiert wurde, welche die Berücksichtigung der Umweltaspekte in den weiteren Planungsschritten sicherstellt (Prozesswirkung).

	Objectifs	Exemple de moyens d'actions
Bruit	Protéger les habitants et les emplois des nuisances sonores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutter contre les immissions de l'autoroute et de la Rte de Chavannes par des parois antibruits ou des bâtiments écrans ▪ Réduire la vitesse du tronçon autoroutier Maladière - Bourdonnette ▪ Définir des objectifs acoustiques sévères pour le stade afin de protéger les habitations voisines
Mobilité	Contenir la croissance du trafic individuel motorisé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déplacer le P+R de Provence sur le secteur des Prés-de-Vidy ▪ Favoriser les transferts entre les réseaux de mobilité piétonne, cycliste et de TP (m1, bus)

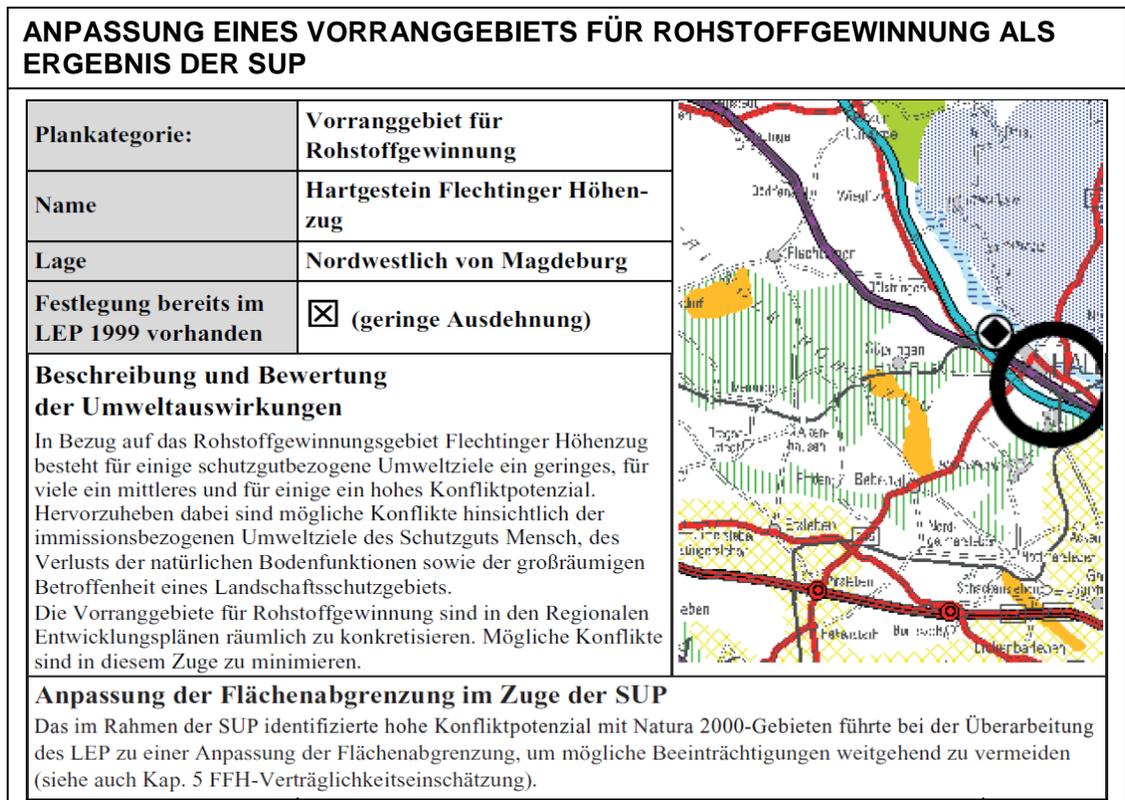
Tabelle 9 Projekt Métamorphose: Umweltvorgaben für nachgelagerte Planung ('conditions-cadres environnementales'), Auszug für die Bereiche Lärm und Mobilität (Ecoscan, de Heer Consulting 2008).



Figur 10 Quelle: Ecoscan 2008.

› *Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt*: Die SUP für den Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen-Anhalt in Deutschland führte ganz konkret zu einer Anpassung des für die Rohstoffgewinnung vorgesehenen Vorranggebiets. Durch die Anpassung der Flächenabgrenzung konn-

ten mögliche Beeinträchtigungen von europäischen Naturschutzgebieten (Natura 2000 Gebiete) vermieden werden (siehe Figur 11).



Figur 11 Quelle: Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010).

c. Erfolgs- und Misserfolgskriterien, Folgerungen

Folgende Aspekte und Voraussetzungen tragen dazu bei, dass eine SUP eine positive Umweltwirkung nach sich ziehen kann:

- › Wenn die SUP begleitend zu einem Planungsprozess bzw. idealerweise integriert in den Prozess durchgeführt wird, kann die Planung aus Umweltsicht stärker beeinflusst werden, d.h. der Umweltbeitrag ist höher. Die positive Umweltwirkung entfaltet die SUP insbesondere über das Verfahren. Durch einen guten Planungsprozess, in dem z.B. Umweltfachleute und Raumplaner oder andere Fachexperten frühzeitig einen konstruktiven Diskurs pflegen, bekommen die Umweltbelange ein größeres Gewicht. Auf diese Weise wird im Rahmen des SUP-Prozesses intensiver über umweltschonende Planungsvarianten und Vermeidungsansätze diskutiert, was tendenziell zu einer Vermeidung bzw. Verminderung der Umweltauswirkungen führt.
- › Raumkonkrete Planungen erlauben tendenziell eine höhere Wirksamkeit der SUP aus Umweltsicht.

- › In der SUP sollten klare Vorgaben definiert werden, die auch in den nächsten Stufe (z.B. Projekt-UVP) berücksichtigt werden können.

5.9. ZUSAMMENFASSUNG: STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DER SUP

Die folgende Tabelle zeigt als Zusammenfassung der vorangegangenen Teilkapitel die wichtigsten Stärken bzw. Erfolgsfaktoren sowie Schwächen bzw. kritischen Faktoren der SUP. Die Tabelle dient schliesslich auch als Überleitungen zu den Empfehlungen für die Durchführung und Umsetzung der SUP im anschliessenden Kapitel 6.

STÄRKEN / ERFOLGSFAKTOREN VS. SCHWÄCHEN / KRITISCHE FAKTOREN		
Thema, Aspekt	Stärken, Erfolgsfaktoren	Schwächen, kritische Faktoren
Gesetzliche Verankerung	<ul style="list-style-type: none"> › Verankerung sowohl über Umweltgesetz als auch Raumplanungsgesetz zweckmässig › Gesetzliche Regelungen stellen Anwendung sicher 	<ul style="list-style-type: none"> › Verankerung in einer Vielzahl von Gesetzen erschwert Übersicht (siehe Österreich) › Gesetze sind starr und können Kreativität einschränken
Leitfäden	<ul style="list-style-type: none"> › Geben Orientierung, Hilfestellung; Vereinheitlichung der Prozesse 	<ul style="list-style-type: none"> › Regelmässige Anpassung nötig: → Aufwand › Zu viele Leitfäden können verwirren
Screening	<ul style="list-style-type: none"> › Listen für SUP-pflichtige Pläne bringen Planungssicherheit › Formalisiertes Screening sinnvoll für bestimmte Pläne › Frühzeitige Einbindung von Umweltstellen/ Fachbehörden 	<ul style="list-style-type: none"> › Listen sind unflexibel und können zu unnötigen SUPs führen › Fallweise Entscheidung öffnet Raum für Rechtsstreitigkeiten › Neuartige Pläne und Programme müssen fallweise geprüft werden
Scoping, Detaillierungsgrad der Untersuchung	<ul style="list-style-type: none"> › Scoping erlaubt auf den Einzelfall angepasstes Vorgehen › Umweltziele und angepasste Kriteriensets als Massstab 	<ul style="list-style-type: none"> › Risiko besteht darin, sich in der Komplexität der Aufgabe und im Detail zu verlieren: kritisch, wenn inhaltliche Prüfung nicht fokussiert genug erfolgt
Alternativenprüfung	<ul style="list-style-type: none"> › Alternativenprüfung in frühem Planungsstadium als echter Mehrwert von SUP › SUP erhöht Nachvollziehbarkeit von Variantenentscheiden 	<ul style="list-style-type: none"> › Herausforderung, eine echte Alternativenprüfung durchzuführen und nicht nur pro forma › Bei abstrakten Themen Prüfung von Systemalternativen schwierig
Beteiligungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> › SUP stellt Beteiligung sicher und strukturiert Mitwirkungsprozess › Schafft Akzeptanz 	<ul style="list-style-type: none"> › Beteiligung bedeutet Ressourcenaufwand (v.a. Zeit)
Prozesswirkung	<ul style="list-style-type: none"> › Verbesserte Kooperation der Behörden: horizontal & vertikal › Vereinheitlichung bestehender Planungsprozesse › Optimierung von bestehenden Prozessen und Anstoss zu weiteren Lernprozessen 	<ul style="list-style-type: none"> › Prozesswirkung anhängig von allen beteiligten Akteuren › Keine finanziellen Einsparungen für den Gesamtprozess möglich

STÄRKEN / ERFOLGSFAKTOREN VS. SCHWÄCHEN / KRITISCHE FAKTOREN		
Thema, Aspekt	Stärken, Erfolgsfaktoren	Schwächen, kritische Faktoren
Entlastung UVP	<ul style="list-style-type: none"> › Bei mehrstufigen UVP kann z.T. Voruntersuchung der UVP entlastet werden › Frühe Erkennung der Umweltprobleme und Lösung von potenziellen Blockaden auf übergeordneter Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> › Eine generelle, spürbare Entlastung der UVP kann kaum erreicht werden
Umweltwirkung	<ul style="list-style-type: none"> › Frühzeitige Berücksichtigung von Umweltaspekten und Erkennen zentraler Konflikte erhöht Umweltwirkung › Gute Alternativenprüfung stärkt Umweltwirkung › Vor allem bei raumkonkreten Planungen hohe Umweltwirkung zu erreichen › Konkrete Vorgaben für die nächste Stufe (v.a. UVP) vermindern negative Umweltauswirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> › Umweltwirkung ist abhängig von der Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP bei der Entscheidung über den Plan; die Ergebnisse der SUP können „weggewogen“ werden (mit anderen Argumenten oder Wirkungen, z.B. ökonomischen)
Akzeptanz der SUP (Behörden, politisch)	<ul style="list-style-type: none"> › Transparentere, besser begründete und dokumentierte Prozesse erhöhen Akzeptanz der Planung und des Instruments SUP 	<ul style="list-style-type: none"> › Akzeptanz bei Raumplanungs- und anderen Fachbehörden als kritischer Faktor › Oftmals zu hohe oder falsche Erwartungen an SUP

Tabelle 10

6. EMPFEHLUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN

6.1. EMPFEHLUNGEN

Basierend auf den Erkenntnissen aus Metaanalyse, Interviews und ergänzenden Recherchen zu den untersuchten Ländern und Kantonen sowie den Fallbeispielen können Empfehlungen für die SUP bzw. die in der Schweiz geplante Wirkungsbeurteilung abgeleitet werden. Im Folgenden werden sie zuerst allgemein formuliert, anschliessend für konkrete Themen spezifiziert.

a. Allgemeine Empfehlungen

› Die SUP sollte *in den bestehenden Planungsprozess integriert* sein, und nicht ex-post oder parallel zum allgemeinen Planungsprozess erfolgen. In diesem Sinne ist die SUP eigentlich weniger eine Umweltprüfung (wie die eigentliche UVP auf Projektstufe), als vielmehr eine strategische Umweltbegleitung, die als Teil des Planungsprozesses in einer frühen Phase wichtige Umweltthemen antizipiert und Lösungen bzw. Anforderungen an die nachgelagerten Verfahren formulieren kann. Entsprechend ist eine gute Verflechtung zwischen SUP und Planungsprozess entscheidend für den Erfolg der SUP.

Die Stossrichtung muss deshalb darauf liegen, die bestehenden Verfahren in diesem Bereich zu verbessern und insbesondere einen Schulterchluss zwischen Umwelt und Raumplanung zu erreichen. Ein ganz neues Verfahren ist nicht zielführend.

› *Der Nutzen und die Wirkungen der SUP*, die sich aus den Erfahrungen aus dem Ausland und den Westschweizer Kantonen zeigen, sind *deutlich zu machen* und über geeignete Kommunikationswege zu verbreiten:

- › Im Vordergrund steht insbesondere die *Prozesswirkung* der SUP, v.a. das enge Zusammenspiel zwischen Raumplanung und Umwelt. Einer der wichtigsten Nutzen der SUP liegt in der Verbesserung der bestehenden Verfahren und Prozesse, sowie einer Reduktion der rechtlichen Hürden für nachgelagerte Prozesse.
- › *Vereinheitlichung von Prozessen*: Gemäss Erfahrungen der Nachbarländer und der Kantone Waadt und Genf führt die SUP nicht zu einer Einschränkung der Planungsfreiheit. Viele bestehende Planungsprozesse enthalten bereits jetzt verschiedene Elemente der SUP (z.B. Beteiligungsverfahren, Alternativenprüfung). Entsprechend würde eine SUP-Pflicht die bestehenden Prozesse nicht auf den Kopf stellen. Der grosse Nutzen der Einführung der SUP liegt aber darin, dass diese Prozesse mithilfe expliziter Vorgaben qualifiziert, vereinheitlicht und ergänzt werden.
- › Ein weiterer relevanter und sichtbarer Nutzen der SUP liegt in der *Umweltwirkung*. Durch den früheren Einbezug bekommen die Umweltbelange ein grösseres Gewicht; dadurch ergibt sich ein Beitrag zur Verminderung der negativen Umweltauswirkungen.

- › Die SUP führt zu *transparenteren Entscheidungsprozessen* in Bezug auf die Auswahl verschiedener Alternativen oder Varianten, und macht insbesondere die Gründe für die Entscheidung klarer und nachvollziehbarer.
- › Mit der SUP kann zum Teil eine *Entlastung* bei der Voruntersuchung der UVP und bei den mehrstufigen UVPs erreicht werden. Eine signifikante Entlastung der UVP kann mit der SUP aber eher nicht erreicht werden. Eine gewisse Entlastung der UVP liegt darin begründet, dass übergeordnete Entscheidungen aus der SUP auch für die UVP Gültigkeit haben und somit nicht noch einmal hinterfragt werden müssen. Die SUP führt in der Regel zu keinen messbaren finanziellen Einsparungen und kaum zu einem Minderaufwand bei der Datensammlung. Auch eine zeitliche Einsparung der Prozesse ist häufig nicht möglich. Allerdings können mit der SUP die negativen Umweltauswirkungen von Plänen und deren Vorhaben in der Regel minimiert werden, so dass für solche Vorhaben tendenziell weniger Umweltaklärungen notwendig sind. Nicht zu vernachlässigen ist auch der Aspekt, dass der Kreis der handelnden Akteure durch die SUP für die umweltrelevanten Themen der nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren sensibilisiert wird.
- › Die SUP führt zu einer *erhöhten Akzeptanz* der Planung sowie den darin enthaltenen UVP-pflichtigen Projekten. Zudem können dank der SUP potenzielle Blockaden bereits auf übergeordneter Ebene gelöst werden.
- › *Einführungsphase*: Generell ist es wichtig, die ***Einführungsphase der SUP gut zu planen*** und alle betroffenen Stellen der verschiedenen staatlichen Ebenen umfassend zu informieren. Es wäre wünschenswert, eine nationale Plattform zu bilden, um die Einführung der SUP-Pflicht aufzugleisen (inkl. der Erarbeitung eines Leitfadens SUP, einer Liste SUP-pflichtiger Pläne und Programme etc.). In einer ersten Phase der Anwendung der SUP könnte diese Plattform für den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen und dem Bund genutzt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich anschauliche Fallbeispiele besonders gut zur Vermittlung der Stärken der SUP eignen.
- › *Strukturen und Knowhow*: Die Umsetzung der SUP benötigt entsprechende ***Strukturen und Wissen bei den zuständigen Behörden*** (v.a. Umwelt- und Raumplanungsbehörden). Sowohl Strukturen als auch Knowhow sind in der ersten Phase zu etablieren. Gerade der Aufbau von Wissen zum Thema SUP verlangt ein besonderes Augenmerk. Erfahrungen im In- und Ausland haben gezeigt, dass entsprechende Fachpersonen bei der Verwaltung und vor allem auch bei privaten Büros als mögliche Verfasser von SUP-Berichten Mangelware sind. Es wäre daher prüfenswert, im Bereich der SUP strukturierte Ausbildungen (z.B. Kurse an Fachhochschulen) zu entwickeln und anzubieten. Die Verwaltung sollte über gezielte Fortbildungsmassnahmen geschult werden.

- › *Kooperation Umwelt und Raumplanung:* Aus den Erfahrungen in den Kantonen Genf und Waadt wird klar, dass für die Umsetzung der SUP eine gute, **konstruktive Zusammenarbeit zwischen Raumplanungs- und Umweltbehörde** von entscheidender Bedeutung ist. Dieses Erkenntnis wird durch die Erfahrungen im Bereich der Raumplanung (mit SUP) in Österreich und Deutschland bestätigt. Generell ist es wichtig, dass die Projektorganisation einen offenen Austausch und Dialog zwischen den verschiedenen zuständigen Fachbereichen ermöglicht. Hier empfiehlt es sich, die bestehenden Arbeitsgremien und Netzwerke aus beiden Sektoren durch gemeinsame Veranstaltungen (Workshops, Seminare, Konferenzen) an einen Tisch zu bringen, oder ein eigenes, regelmässig tagendes Gremium zu etablieren.
- › *Bezug zu anderen Instrumenten:* Die SUP steht **nicht in Konkurrenz zum Instrument der Wirkungsbeurteilung** bzw. Nachhaltigkeitsbeurteilung. Beide Prozesse zielen in die gleiche Richtung und beabsichtigen eine Verbesserung des Planungsprozesses mit möglichst geringen negativen Folgen. Die SUP deckt dabei die Umweltfolgen ab und bildet damit einen Teil der Wirkungsbeurteilung, die zudem auch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Planung berücksichtigt. Die SUP lässt sich somit gut in das Instrument der Wirkungsbeurteilung integrieren.

b. Themenspezifische Empfehlungen

- › *Gesetzliche Verankerung der SUP:* Eine rechtliche Regelung zur SUP ist nötig, um die regelmässige Anwendung der SUP sicherzustellen. Gemäss den Erfahrungen im In- und Ausland wäre eine doppelte Verankerung der SUP sowohl im Umweltschutzgesetz (USG) als auch im Raumplanungsgesetz (RPG) ideal und wünschenswert. Auf diese Weise sind die beiden wichtigsten von der SUP betroffenen Bereiche abgedeckt.
Im Gesetz sollen die zentralen Anforderungen an das SUP-Verfahren (Prozess, Produkte) von konkret bezeichneten Planverfahren festgelegt werden. Diese Anforderungen beinhalten insbesondere folgende Elemente:
 - › Screening (Liste der SUP-pflichtigen Pläne und Programme)
 - › Scoping (Festlegung Untersuchungsrahmen, Detaillierungsgrad)
 - › Alternativenprüfung
 - › Mitwirkungsprozess, Beteiligung
 - › Wirkungsbeurteilung aus Umweltsicht (Umweltfolgen)
 - › Umweltkonflikte und -optimierungen aufzeigen, Darstellung von Vermeidungs- und Kompensationsmassnahmen
 - › Dokumentationspflicht (Umweltbericht)
 - › Monitoring.

Es ist zu prüfen, ob anstelle der umfassenden Verankerung des gesamten SUP-Verfahrens im Gesetz (gemäss SUP-Richtlinie) nur einige wenige Mindestanforderungen definiert werden könnten. Im Zentrum würde dann insbesondere die Durchführung einer Wirkungsbeurteilung aus Umweltsicht als Kernelement der SUP stehen, die heute in der Schweiz bei vielen Planungsprozessen so noch fehlt. Zudem müsste sicher auch die Dokumentationspflicht (Umweltbericht) festgehalten werden. Dabei wird empfohlen den Umweltbericht von Beginn an schlanker zu gestalten, als dies teilweise in den Nachbarländern – zumeist aus Angst vor mangelnder Rechtssicherheit – der Fall ist. Mit der Festlegung einiger wenigen Mindestanforderungen für Planungsprozesse anstelle eines neuen Verfahrens kann möglicherweise die Akzeptanz der gesetzlichen Verankerung der SUP erhöht werden. So wird klar, dass es vor allem um eine Vereinheitlichung und Verbesserung bestehender Planungsprozesse geht.

- › *Leitfäden*: Auf Basis der Erfahrungen im Ausland ist für die Umsetzung in der Schweiz zu empfehlen, einen generellen, übergeordneten SUP-Leitfaden zu erstellen (Integration in die wichtigsten Planungsverfahren der Schweiz und dessen Partizipationsverfahren). Spezifische Anforderungen für ausgewählte sektorale Pläne (z.B. Richtpläne, Verkehrspläne) könnten beispielsweise, wie in Frankreich, in Anhängen ergänzt werden. Wichtig ist allerdings, dass ein solcher SUP-Leitfaden vor allem einen generellen Rahmen gibt, die Erarbeitung jedoch nicht zu stark einengt, sondern gewisse Freiheiten lässt.
- › *SUP-relevante Pläne und Programme (Screening)*: Basierend auf den Erfahrungen aus den umliegenden Ländern und um die Planungssicherheit zu erhöhen, ist die Definition einer Liste mit SUP-pflichtigen Plänen und Programmen zu empfehlen. Dabei ist es sinnvoll, den Hauptfokus auf raumrelevante Themen zu legen sowie auf Pläne, die rahmensetzend sind für UVP-pflichtige Vorhaben. Aufbauend auf den praktischen Erfahrungen in den Kantonen Genf und Waadt stehen deshalb die wichtigen Pläne der Raumentwicklung im Zentrum. Zusätzlich ist die SUP insbesondere bei sektoralen Planungen mit breiten Umweltwirkungen (v.a. Infrastrukturplanungen Verkehr, Energie) sinnvoll. Die Erarbeitung dieser Liste sollte durch die betroffenen Planungsbehörden (v.a. Bund und Kantone) gemeinsam erfolgen. Die Liste kann allerdings nicht abschliessend sein, da immer wieder neue Pläne und Programme mit Umweltrelevanz erforderlich werden. Es ist deshalb wichtig, die Liste regelmässig anpassen zu können.
- › *Detaillierungsgrad der Untersuchung, Scoping*: Ein zentraler Aspekt der SUP liegt darin, den Detaillierungsgrad der Untersuchung dem entsprechenden Plan oder Programm flexibel anzupassen, das heisst auf die Planungstiefe und das Ausmass der möglichen Auswirkungen der Festlegungen dieser Pläne und Programme abzustimmen. Um das Auswirkungsspektrum und die Planungstiefe grob zu ermitteln, können Wirkungsmatrizen und Checklisten Anwendung finden – und gleichzeitig das Erfahrungswissen aus Scopingprozessen und SUPs zu vergleich-

baren Planungen anderer Länder genutzt werden. Dabei ist die Datenverfügbarkeit für die erforderlichen Analysen von Beginn an mit zu denken, denn in der Regel werden für eine SUP – zumindest auf den höheren Ebenen – keine eigenen Daten erfasst. Es gilt die verschiedenen Administrationseinheiten und Systemgrenzen zu betrachten: lokal, regional, national. Insbesondere bei Planungen über mehrere Hierarchiestufen ist der Detaillierungsgrad der Untersuchung der jeweils relevanten Ebene zuzuordnen und die Abgrenzung sichtbar zu machen. Der Detaillierungsgrad der Untersuchung unterliegt immer auch dem Gebot der Verhältnismässigkeit: Das Ziel ist das Erkennen von erheblichen Umweltauswirkungen und deren Berücksichtigung.

- › *Alternativenprüfung*: Die vergleichende Prüfung verschiedener Alternativen ist ein Kernelement der SUP. Damit sie jedoch systematisch durchgeführt und dokumentiert wird, sind gewisse Vorgaben notwendig. Wichtig und wünschenswert ist es überdies, dass die Alternativenprüfung nicht nur bei raumkonkreten Plänen durchgeführt wird, bei denen es um Standortalternativen oder verschiedene Linienführungen geht. Auch Systemalternativen bzw. grundsätzlich andere Stossrichtungen wie z.B. ÖV oder Strasse, erneuerbare Energien oder Ausbau Kernkraftwerke sollten bei entsprechenden thematischen Plänen und Programmen untersucht und verglichen werden. Der Vergleich verschiedener Alternativen sowie die Begründung von Alternativenentscheiden müssen gut und nachvollziehbar dokumentiert werden.
- › *Beteiligungsverfahren, Mitwirkung*: Die mit der SUP verbundene verpflichtende Einführung von Konsultationsprozessen ist international gesehen eine der wichtigsten Errungenschaften der SUP. Dies gilt vor allem für Länder ohne etablierte Konsultationsprozesse. Doch auch in Ländern die bereits ohne SUP über Planungsprozesse mit partizipativen Elementen verfüg(t)en, zu denen die Schweiz, aber auch ihre untersuchten Nachbarländer zählen, liegt ein Mehrwert in den mit der SUP verbundenen verbindlichen Regelungen zur Beteiligung, die diese strukturieren und vereinheitlichen. Entscheidend für die Schweiz ist es, diese Regelungen über die bereits bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. Plangenehmigungsverfahren) hinaus sichtbar zu machen. Erfahrungen zeigen, dass es empfehlenswert ist die Partizipation gut vorzubereiten und den Kreis der Beteiligten nicht zu eng zu fassen. Der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung ist überlegt zu wählen: Der Grad der Planung muss hinreichend konkret sein, um Verständnisprobleme zu vermeiden. Neben gesetzlichen und formellen Regelungen, die bei Bedarf auch für grenzüberschreitende Konsultationen z.B. durch bilaterale Vereinbarungen festgelegt werden können, sind weiche Faktoren (positive Einstellung der handelnden Akteure, Transparenz im Verfahren, Ergebnisoffenheit) erfolgsentscheidend. Nebst der Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch die Behördenbeteiligung ein wichtiges Element der SUP. Die Erfahrungen im Ausland und den Westschweizer Kantonen zeigen, dass sich die

Kooperation zwischen den Behörden durch die SUP sowohl horizontal (zwischen verschiedenen Ämtern) als auch vertikal (zwischen den staatlichen Ebenen) deutlich verbessert hat.

- › *Dokumentation:* Im Ausland sowie in den untersuchten Kantonen erfolgt die Berichterstattung der SUP im Normalfall in einem separaten Umweltbericht. Anstelle eines eigenständigen Kurzberichts kann die Berichterstattung der SUP auch als Teilbericht des Planungsberichts erfolgen. Die Dokumentation sollte folgende Inhalte umfassen:
 - › Systemgrenzen und relevante Themen
 - › Umweltauswirkungen der verschiedenen Planalternativen
 - › Umweltkonflikte und Optimierungen
 - › Erkenntnisse und Anweisungen an die nachgelagerten Verfahren (v.a. UVP)
 - › Nachweis der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen.

6.2. ERFOLGSFAKTOREN FÜR DIE UMSETZUNG DER SUP

Auch wenn es punktuelle Vorbehalte gegenüber der SUP gibt, kann die SUP aufgrund der gesammelten Erfahrungen insgesamt als Teil eines guten, zukunftsorientierten Planungsprozesses betrachtet werden. Die SUP unterstützt insbesondere die Struktur und die Transparenz von Planungsprozessen und fördert die Sicherstellung von Umweltzielen.

Für die Konzeption einer SUP können folgende zentralen **Erfolgsfaktoren** definiert werden. Eine SUP ist erfolgreich, wenn sie:

- 1) integriert in Planungs- und Entscheidungsprozesse erfolgt und dabei unmittelbar oder mittelbar zur Berücksichtigung von Umweltbelangen beiträgt,
- 2) fokussiert auf die zentralen Wirkungen und die entscheidungserheblichen Aspekte der jeweiligen Planung erfolgt und vernünftige Alternativen prüft,
- 3) auf Grundlage der besten verfügbaren fachlich-methodischen Standards erfolgt,
- 4) von den handelnden Akteuren bejaht wird und unter frühzeitiger und geeigneter Konsultation von Öffentlichkeit und Behörden erfolgt,
- 5) geeignete Monitoring-Ansätze integriert.

Die wichtigsten Punkte für eine **erfolgreiche Umsetzung** sind:

- › *Gesetzliche Verankerung statt Freiwilligkeit:* Die Erfahrungen mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung und der kantonalen SUP in der Schweiz sowie mit der SUP im Ausland haben gezeigt, dass die Durchführung einer SUP für definierte Planungen obligatorisch und gesetzlich verankert sein sollte, um die Anwendung sicher zu stellen. Gemäss den Erfahrungen im In- und Ausland wäre eine doppelte Verankerung der SUP sowohl im Umweltschutzgesetz als auch im

Raumplanungsgesetz ideal und wünschenswert (für die Schweiz mit Vorteil im Rahmen der Wirkungsbeurteilung).

- › *Frühzeitige Ermittlung der Umweltwirkungen:* Der inhaltliche Kern einer SUP muss auf der Beurteilung der Umweltfolgen im frühen Planungsstadium liegen. Dieses Element fehlt heute in der Schweiz bei der Erarbeitung und Beurteilung von Plänen und Programmen noch oft.
- › *Akzeptanz schaffen durch Hinweis auf Nutzen:* Entscheidend für eine erfolgreiche Einführung ist die Erhöhung der Akzeptanz für die SUP bzw. der für die in der Schweiz geplanten Wirkungsbeurteilung. Dazu müssen den Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie den weiteren Interessengruppen und der Bevölkerung die wichtigsten Nutzen (bzw. positiven Wirkungen) der SUP / Wirkungsbeurteilung klar gemacht werden. Im Zentrum stehen vor allem die positive *Prozesswirkung*, die Verminderung negativer *Auswirkungen* sowie die erhöhte *Transparenz* und *Akzeptanz* der bestehenden Verfahren.
- › *Ein übergeordneter Leitfaden:* Auf Basis der ausländischen Erfahrungen ist es am sinnvollsten, einen allgemeinen, übergeordneten SUP-Leitfaden zu erstellen, für die Schweiz mit Vorteil integriert in einen Leitfaden Wirkungsbeurteilung. Ein solcher Leitfaden soll einen generellen Rahmen geben, die Erarbeitung jedoch nicht zu stark einengen.
- › *Liste mit SUP-relevanten Plänen und Programmen:* Basierend auf den Erfahrungen und um die Planungssicherheit zu erhöhen, ist die Definition einer Liste mit Plänen und Programmen, die der SUP bzw. der Wirkungsbeurteilung zu unterstellen sind, zu empfehlen. Eine solche Liste sollte eine gewisse Flexibilität erlauben. Die Erarbeitung dieser Liste sollte durch die betroffenen Planungsbehörden (v.a. Bund und Kantone) gemeinsam erfolgen.
- › *Dokumentationspflicht:* Die wichtigsten Ergebnisse der (Umwelt-)Beurteilung sind als eigenständiger Bericht bzw. als Teil des Planungsberichts festzuhalten. Abschliessend ist zudem zusammenfassend zu dokumentieren und öffentlich bekannt zu geben, wie die (Umwelt-)Erwägungen, die Alternativendiskussion und die Hinweise aus den Konsultationen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden.
- › *Monitoring:* Das Monitoring ist ein sehr wichtiger und zwingender Bestandteil der SUP. Das Monitoring erlaubt es, die Umweltwirkungen während und nach dem Planungsprozess zu beobachten und bietet somit als Korrektiv eine Chance für zielgerichtete Planungen. Die Fragen nach den Verantwortlichkeiten sowie den zeitlichen und räumlichen Möglichkeiten und Grenzen des Monitorings müssen im Fall einer Einführung der SUP bzw. Wirkungsbeurteilung Umwelt noch konkretisiert werden.

ANNEX

ERGÄNZENDE INFORMATIONEN ZU DEN INTERVIEWS

GRUPPENINTERVIEWS / BEFRAGUNGEN: ORT, ZEIT, TEILNEHMENDE	
1. Berlin	
Ort:	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Datum, Zeit:	Dienstag, 28. Januar 2014, 9.45-12.30 Uhr
Teilnehmende:	
Name	Institution, Funktion
Dr. Christof Sangenstedt	BMUB
Katrin Klama	Regionaler Planungsverband Westsachsen
Werner Reh	BUND Deutschland
Marianne Richter	Umweltbundesamt UBA
Nikolaus Hilty	Bundesamt für Umwelt BAFU
Dr. Dieter Günnewig	Bosch & Partner
Dr. Marie Hanusch	Bosch & Partner
2. Düsseldorf	
Ort:	Umweltamt der Stadt Düsseldorf
Datum, Zeit:	Donnerstag, 30. Januar 2014, 14.00-17.00 Uhr
Teilnehmende:	
Name	Institution, Funktion
Dr. Klaus von Zahn	Umweltamt Düsseldorf
Jürgen Lindemann	Umweltministerium Nordrhein-Westfalen
Dietrich Kraetzschmer	Planungsgruppe Umwelt, Consultant
Andrea Korr	Bundesnetzagentur
Nikolaus Hilty	Bundesamt für Umwelt BAFU
Dr. Marie Hanusch	Bosch & Partner
Dr. Stefan Balla	Bosch & Partner
3. Wien	
Ort:	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)
Datum, Zeit:	Freitag, 10. Januar 2014, 10.00-12.30 Uhr
Teilnehmende:	
Name	Institution, Funktion
Dr. Ursula Platzer-Schneider	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)
Florian Matiasek	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Gilbert Pomaroli	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
Dr. Andreas Sommer	Amt der Salzburger Landesregierung
Nikolaus Hilty	Bundesamt für Umwelt BAFU
Dr. Marie Hanusch	Bosch & Partner
Dr. Stefan Balla	Bosch & Partner

4. Lausanne	
Ort:	Direction générale de l'environnement (DGE), Kanton Waadt
Datum, Zeit:	Freitag, 17. Januar 2014, 9.15-12.30 Uhr
Teilnehmende:	
Name	Institution, Funktion
Nadia Christinet	Direction générale de l'environnement (DGE) du canton de Vaud, Déléguée aux affaires stratégiques
Daniel Litzistorf	Service d'urbanisme de la ville de Lausanne, Chef de l'Office de coordination des risques environnementaux
Claude Thomas	Service d'urbanisme de la ville de Lausanne
Cécile Bourigault	Bundesamt für Umwelt BAFU
Nikolaus Hilty	Bundesamt für Umwelt BAFU
Nathalie Gigon	INFRAS
Daniel Sutter	INFRAS
5. Genf	
Ort:	Office cantonal de l'urbanisme, Kanton Genf
Datum, Zeit:	Montag, 27. Januar 2014, 13.30-16.30 Uhr
Teilnehmende:	
Name	Institution, Funktion
Gilles Wachsmuth	Service d'étude de l'impact sur l'environnement, canton de Genève
Maude Mauvais	Service d'étude de l'impact sur l'environnement, canton de Genève
Fabio Dubs	Office de l'urbanisme, canton de Genève
Sylvain Ferretti	Office de l'urbanisme, canton de Genève, Chef du service du Projet d'agglomération
Eric Saeuberli	CSD Ingenieurs, directeur du bureau CSD de Genève
Cécile Bourigault	Bundesamt für Umwelt BAFU
Nathalie Gigon	INFRAS
Daniel Sutter	INFRAS
6. Lyon	
Ort:	DREAL: Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – Région Rhône-Alpes
Datum, Zeit:	Dienstag, 28. Januar 2014, 10.00-12.30 Uhr
Teilnehmende:	
Name	Institution, Funktion
Yves Meinier	DREAL, Service CEPE (Connaissance, Etudes, Prospective et Evaluation), Région Rhône-Alpes
Laurine Colin	SEPAL: Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, Chargée de mission
Stéphane Duru	Service environnement, Département du Rhône, Chef de bureau Déchets Energies,
Charlotte Le Bris	CETE: Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement (Lyon), Responsable du pôle de compétence Évaluations Environnementales
Angélique Godard	CETE: Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement (Lyon)
Cécile Bourigault	Bundesamt für Umwelt BAFU
Nathalie Gigon	INFRAS
Daniel Sutter	INFRAS

LISTE KONKRETER BEISPIELE VON SUPs

IM BERICHT ERWÄHNTE BEISPIELE VON SUPs	
1. SUP zum Bundesverkehrswegeplan (D)	
Kurzbeschreibung	SUP-Konzept und Methodenhandbuch für den Bundesverkehrswegeplan 2015.
Zuständige Institution	BMVI, Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur
Link Webseite	http://m.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015-methodische-weiterentwicklung-und-forschungsvorhaben.html?nn=63872
2. Umweltbericht zum Netzentwicklungsplan (NEP) 2022 (D)	
Kurzbeschreibung	Zur Vorbereitung eines Bundesbedarfsplans führte die Bundesnetzagentur eine SUP durch. Darin untersuchte und bewertete sie für die einzelnen Massnahmen aus dem NEP 2022 sowie für den Gesamtplan die voraussichtlichen Umweltauswirkungen für verschiedene Schutzgüter.
Zuständige Institution	Bundesnetzagentur, BNetzA
Link Webseite	http://www.netzausbau.de/cln_1422/DE/Bedarfsermittlung/Alfa/NEP-UB_Alfa/NEP-UB_Alfa-node.html
3. SUP zum Landesentwicklungsprogramm Sachsen-Anhalt (D)	
Inhalt, Kurzbeschreibung	Für die SUP wurden die einzelnen Planinhalte des Landesentwicklungsprogramms hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen untersucht. Dabei erfolgte eine Unterscheidung in Abhängigkeit vom Konkretheitsgrad der jeweiligen Planfestlegungen.
Zuständige Institution	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Link Webseite	http://www.mlv.sachsen-anhalt.de/fachthemen/raumordnung-und-landesentwicklung/landesentwicklungsplan/
4. SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan und zum Wiener Abfallvermeidungsprogramm (A)	
Kurzbeschreibung	Entwicklung des Wiener Abfallwirtschaftsplans 2013 bis 2018 und des Wiener Abfallvermeidungsprogramms 2013 bis 2018 im Rahmen einer SUP um Umweltaspekte ausreichend zu berücksichtigen.
Zuständige Institution	Stadt Wien, Magistratsabteilung 48-Abfallwirtschaft Strassenreinigung und Fuhrpark
Link Webseite	https://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/beratung/umweltschutz/sup2012-oeffentliche-einsicht.html http://www.partizipation.at/235.html
5. Agglomerationsprogramm franco-valdo-genevois (PAFVG), Genf	
Inhalt, Kurzbeschreibung	Im Rahmen der 1. und 2. Generation des Agglomerationsprogramms des Grossraum Genfs wurde 2007 und 2012 jeweils eine SUP durchgeführt.
Zuständige Institution	Office de l'urbanisme (Amt für Stadtentwicklung), Kanton Genf; in Zusammenarbeit mit betroffenen Gemeinden, angrenzenden Kanton, und grenznahen französischen Institutionen/Gemeinden.
Link Webseite	Agglomerationsprogramm 2012: http://www.grand-geneve.org/mediatheque/projet-agglomeration-2012/66 SUP zum Agglomerationsprogramm 2012: http://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/annexe6_ees_juin12_0.pdf

6. Plan directeur localisé (PDL), Les Vergers, Genf	
Inhalt, Kurzbeschreibung	Entwicklungsplan für das Quartier „Les Vergers“ in der Gemeinde Meyrin in der Agglomeration Genf.
Zuständige Institution	Kanton Genf (mit der Gemeinde Meyrin)
Link Webseite	Webseite PDL Les Vergers: http://ge.ch/amenagement/pdq-vergers
7. Projekt Métamorphose, Lausanne	
Inhalt, Kurzbeschreibung	Entwicklung und Umgestaltung eines Quartiers in der Stadt Lausanne (Quartierentwicklungsplan).
Zuständige Institution	Stadt Lausanne
Link Webseite	Projektwebseite: http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose.html
8. Plan directeur communal (PDC), Lausanne	
Inhalt, Kurzbeschreibung	Kommunaler Richtplan der Stadt Lausanne. Die Aktualisierung des Richtplans inkl. SUP ist im Moment im Gang und kurz vor dem Abschluss.
Zuständige Institution	Stadt Lausanne
Link Webseite	Webseite PDC Lausanne: http://www.lausanne.ch/de/lausanne-en-bref/lausanne-demain/planification/plan-directeur-communal.html
9. Plan de Déplacements Urbains (PDU) Annemasse, Frankreich	
Inhalt, Kurzbeschreibung	SUP zum städtischen Verkehrsplan (PDU) der Region/Agglomeration Annemasse.
Zuständige Institution	Stadt/Agglomeration Annemasse und Region Rhône Alpes (DREAL: Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement)
Link Webseite	PDU Annemasse: http://www.annemasse-agglo.fr/pdu/ SUP PDU Annemasse: http://www.annemasse-agglo.fr/fileadmin/user_upload/Pdf/grands_projets_actions/deplacements/PDU_2013/Evaluation_environmentale_1_.pdf
10. Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du Rhône, Frankreich	
Inhalt, Kurzbeschreibung	SUP für den Abfallmanagementplan des französischen Départements Rhône (2014).
Zuständige Institution	Département Rhône
Link Webseite	Webseite Abfallmanagementplan Dépt. Rhône: http://www.rhone.fr/developpement_innovation/environnement/gestion_des_dechets/plan_dechets_non_dangereux SUP (Umweltbericht) zum Abfallmanagementplan: http://www.rhone.fr/content/download/53619/442577/file/plan_dechets_non_dangereux_rhone_rapport_environmental.pdf

Tabelle 11

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch (Deutschland)
BMU(B)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau (seit 2014) und Reaktorsicherheit
BNetzA	Bundesnetzagentur (Deutschland)
BVWP	Bundesverkehrswegeplan (Deutschland)
COFIL	Comité de pilotage = Steuerungsausschuss
EIA	Environmental Impact Assessment (= UVP)
EU	Europäische Union
FFH	Fauna Flora Habitat
LEP	Landesentwicklungsplan (Deutschland)
NEP	Netzentwicklungsplan
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
PDL	plan directeur localisé (Ortsrichtplan)
ROEIE	Règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement: UVP-Verordnung Kt. Genf
ROG	Raumordnungsgesetz (Deutschland)
SEA	Strategic Environmental Assessment (= SUP)
SUP	Strategische Umweltprüfung (= SEA)
SUP-RL	SUP-Richtlinie der EU (2001/42/EG)
UBA	Umweltbundesamt (Deutschland)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung (= EIA)
WRRL	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpoltik (Wasserrahmenrichtlinie)

LITERATUR

- Arbter, Kerstin (2013):** Institut für Technikfolgen-Abschätzung (Hg.), Handbuch Strategische Umweltprüfung [online], Auflage 3.3, Wien, 2013, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, download <26.7.2013> von <<http://hw.oeaw.ac.at/6631-3>>, Wien
- ARE, INFRAS (2004):** Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen; INFRAS im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern/Zürich.
- ARE, Ecoplan (2008a):** Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB); Ecoplan im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern.
- ARE, Ecoplan (2008b):** Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte; Ecoplan im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern.
- Arts, J. (1998):** EIA Follow-Up – On the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment. Groningen: Geo Press.
- Balla, S., Wulfert, K., Peters, H.-J. (2009):** Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau (UBA Texte 08/09).
- Balla, S., Wulfert, K., Peters, H.-J. (2010):** Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP), aktualisierte Fassung. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter: www.bmu.de/service/publikationen/downloads
- Bina, O. (2007):** A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment. Environmental Impact Assessment Review, 27, 585 – 606.
- BMU – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2009):** Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung.
- BNetzA – Bundesnetzagentur (2014):** Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung 2014. Online verfügbar unter: www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Konsultationen/2014/140423_Untersuchungsrahmen.html
- Bosch & Partner (2012):** Konsistente Umweltpolitische Strategien. Abschlussbericht zum FE-Vorhaben Wirksamere Umsetzung umweltpolitischer Ziele in der Nachhaltigkeitspolitik durch die Weiterentwicklung von Managementinstrumenten. TV 2: Umweltzielkonflikte bei der Aufstellung umweltpolitischer Strategien und Programme erkennen und beurteilen – Arbeitsmethoden für die Fachebene im Geschäftsbereich des BMU, FKZ 3709 11 156 2.
- Bosch & Partner (2012):** Weiterentwicklung der umweltbezogenen Nachhaltigkeits- und Kernindikatoren, FE 3709 11 156/3.

- Bundesrat (2008):** Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 04.3664 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 15. November 2004, Bern.
- Bundestag (2011):** BT-Drs. – Bundestagsdrucksache 17/6680 vom 26.7.2011, Bericht des Parlamentarischen Beirats über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens.
- Bunge, Thomas (2012):** Die Umweltdimension im Impact Assessment der EU und in der Nachhaltigkeitsprüfung. In: UVP-report 26 (1), S. 22–33.
- BUWAL, INFRAS (2002):** Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen – Grundlagenbericht: Internationale Erfahrungen und Einsatzmöglichkeiten in der Schweiz; INFRAS im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern/Zürich.
- BUWAL, ARE (2005):** Grundlagen und Elemente einer Beurteilungsmethode NHB mit SUP für die kantonale Richtplanung; Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern.
- Cashmore, M., Bond, A., and Cobb, D. (2008):** The role and functioning of environmental assessment: Theoretical reflections upon an empirical investigation of causation. *Journal of Environmental Management*, 88, 1233-1248.
- Cerema (2014):** Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique – Note méthodologique (hors documents d'urbanisme), Cerema (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), Département Environnement Territoires Climat (Charlotte Le Bris), rapport intermédiaire (pas encore publié), Lyon.
- Christinet (2009):** L'évaluation environnementale, Referat von Nadia Christinet (Kanton Waadt) im Rahmen des Seminars ARPEA vom 18. Juni 2009, Lausanne.
- COWI (2009):** Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC). Final Report April 2009, Kongens Lyngby, Denmark.
- CSD (2012):** Prise en compte des installations importantes dans les plans directeurs cantonaux – aide pour la mise en oeuvre d'une démarche d'évaluation des effets. CSD im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE und des Bundesamtes für Umwelt BAFU, Lausanne.
- CSD (2012b):** Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG) – Annexe 6: Evaluation environnementale stratégique. CSD Ingénieurs SA, Lausanne.
- Dalal-Clayton, B. and Sadler B. (2005):** Strategic Environmental Assessment - a Sourcebook and Reference Guide to International Experience. London: Earthscan.

- de Heer, Ecoscan (2008):** Projet Métamorphose, Evaluation environnementale stratégique, de Heer Consulting und Ecoscan, Lausanne.
- Département du Rhône (2013):** Révision du Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du Rhône – Projet de Rapport environnemental, dossier d'enquête : pièce n°5/7, Département du Rhône, Lyon.
- Europäische Kommission (2003):** Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Brüssel. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf
- Europäische Kommission (2009):** Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG).
- Ferretti, J., Podhora, A., Weingarten, E., Niestroy, I. (2012):** Möglichkeiten und Hemmnisse zur Berücksichtigung von Umweltbelangen im Folgenabschätzungssystem der Europäischen Union. In: UVP-report 26 (1), S. 4–9.
- Fischer, T.B. (2007).** Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach. London: Earthscan.
- Fischer, T.B. (2010)** Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial core strategies. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 62-69.
- Fundingsland Tetlow, M., Hanusch, M. (2012):** Strategic environmental assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30 (1), S. 15-24.
- Glasson, J., Thérivel R. and Chadwick A., eds. (2005):** Introduction to Environmental Impact Assessment. London: Routledge.
- Hanusch, M. and Glasson J. (2008):** Much ado about SEA/SA monitoring: The performance of English Regional Spatial Strategies, and some German comparisons. *Environmental Impact Assessment Review*, 28, 601-617.
- IAIA (2002):** Strategic Environmental Assessment Performance Criteria. International Association for Impact Assessment (IAIA) Special Publication Series No. 1. January 2002. www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf
- INFRAS, Ecosens (2013):** Energiestrategie 2050: Umweltanalyse und Bewertung von Technologien zur Stromerzeugung; INFRAS und Ecosens im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt.
- Jha-Thakur, U., Gazzola, P., Fischer, T.B., Peel, D., and Kidd, S. (2009):** SEA Effectiveness – The Significance of Learning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), 133-144.

- Jacob, K., Veit, S., Hertin, J. (2009):** Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Jones, C., Baker, M., Carter, J., Jay, S., Short, M., and Wood C. (2005):** Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning, An International Evaluation. London: Earthscan.
- Kanton Genf (2014):** Webseite des Kantons Genf zum Thema SUP (Evaluation environnementale stratégique, EES), <http://ge.ch/impact-environnement/evaluation-environnementale-strategique-ees> (aufgerufen am 5. Mai 2014).
- Kørnøv, L. and Thissen, W.A.H. (2000):** Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18, 191-200.
- Le Bris (2013):** Préconisations relatives à l'EES – Note méthodologique, Charlotte Le Bris, présentation lors de la journée technique COTITA «L'évaluation environnementale stratégique», 17.10. 2013, Lyon.
- Nilsson, M. and Dalkmann H. (2001):** Decision making and strategic environmental assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 3, 305-327.
- Owens, S., Rayner, T., and Bina, O. (2004):** New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research. *Environment and Planning A*, 36, 1943-1959.
- Pomaroli (2014):** Screening-Formulare für die strategische Umweltprüfung in der örtlichen Raumordnung Niederösterreichs.
- Partidário, R. M. do (2012):** Strategic Environmental Assessment. Better Practice Guide. Methodological guidance for strategic thinking in SEA, on behalf of the Portuguese Environment Agency and Redes Energéticas Nacionais (REN), SA, Lisbon, 2012.
- Runhaar, H. and Driessen, P.P.J. (2007):** What makes environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25 (1), March, 2-14.
- Sadler, B. and Verheem R. (1996):** Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions. The Hague: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Sadler et al. (2011):** Handbook of strategic environmental assessment; B. Sadler, R. Aschermann, J. Dusik, T. B. Fischer, M. R. Partidário, R. Verheem; Earthscan, London 2011.
- Sangenstedt, C. (2000):** Stand der Einführung einer Strategischen Umweltprüfung in Europa und Handlungsbedarf in Deutschland. Beitrag für die Konferenz: Strategische Umweltprü-

fung von Plänen und Programmen - Wann und wie kommt die SUP? Bund Deutscher Landschaftsarchitekten. Kassel.

- Sangenstedt, C. (2006):** Die Umsetzung der SUP durch das SUP-Gesetz. In: Erbguth, W. (Ed.): Strategische Umweltprüfung (SUP) - Stand, Rechtsfragen, Perspektiven. Nomos, Baden-Baden: 77-96.
- Schmidt, M., João, E. and Albrecht E., eds. (2005):** Implementing Strategic Environmental Assessment. Berlin: Springer.
- Smith, S., Richardson, J., and McNab A. at Scott Wilson Ltd. (2010):** Towards a more efficient and effective use of Strategic Environmental Assessment and Sustainability Appraisal in spatial planning. London: Department for Communities and Local Government.
- Sommer, A. (2002):** Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen – Vorgehen und Kriterien für das Screening bei strategischen Umweltprüfungen. Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft, Umwelt u. Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien.
- Sommer, A. (2005):** Strategische Umweltprüfung: Vom Untersuchungsrahmen zur Erfolgskontrolle. Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft, Umwelt u. Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien.
- Stoeglehner, G., Brown A.L., and Kørnø L. (2009):** SEA and planning: ‘ownership’ of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), June, 111–120.
- Stoeglehner, G. (2010):** Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 28 (3), 217-231.
- Thérivel, R. and Partidário M.R. (1996):** The Practice of Strategic Environmental Assessment, London: Earthscan.
- Thérivel, R. (2004):** Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan.
- Thérivel, R., Christian, G., Craig, C., Grinham, R., Macins, D., Smith, J., Sneller, T., Turner, R., Walker, D., and Yamane, M. (2009):** Sustainability-focussed impact assessment: English experiences. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), June, 155-168.
- Thissen, W. (2001):** Strategic environmental assessment and policy: developments and challenges, In: L. Billing, C. Jones, B. Sadler, and C. Wood, eds. *Environmental Assessment Yearbook 2001*, The EIA Centre, University of Manchester
- Verheem, R. and Dusik J. (2011):** “A hitchhiker’s guide to SEA: Are we on the same planet?” Opening plenary. IAIA Special Conference on SEA, Prague, 21-23 September.
- Wachter, D. (2007):** Nachhaltigkeitsbeurteilung: Erweiterung oder Konkurrenz zur Umweltprüfung? In: UVP-report 21 (1+2), S. 31–35.