

# Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland

Marie Hanusch

Transkription der Präsentation im Rahmen der Tagung „SUP & Raumplanung“

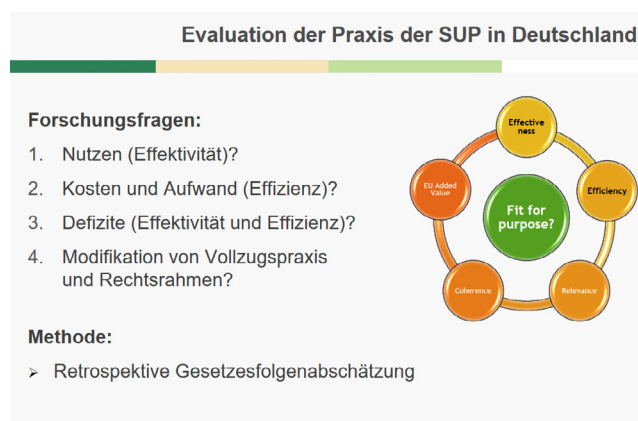
Ich bedanke mich für die Einladung und bin sehr erfreut über den wichtigen Austausch zwischen Österreich und Deutschland zur Strategischen Umweltprüfung. Denn in den beiden Ländern finden zwar unterschiedliche SUP-Ansätze Anwendung, doch sind sich diese Ansätze dank der teilweisen Parallelen in den Planungssystemen so nahe, wie sie es nur sein können.

Ich stelle heute das noch nicht abgeschlossene Forschungsvorhaben der Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland vor. Im Auftrag des Umweltbundesamtes führen wir, das heißt Bosch & Partner (Anm.: Planungs- und Beratungsbüro), in einem Forschungsteam, diese erste umfassende Evaluation der SUP in Deutschland durch. Drei meiner Kolleginnen und Kollegen, Dipl.-Ing. Janine Sybertz, BSc. Esther Johannwerner und Dr.-Ing. Stefan Balla und ich haben die letzten Jahre sehr aktiv daran gearbeitet. Hauptauftragnehmer ist die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse unter der Leitung von Prof. Dr. Martin Führ von der Hochschule Darmstadt. Prof. Dr. Thomas Bunge, Direktor beim Umweltbundesamt a.D, ein vielen wahrscheinlich bekannter, sehr erfahrener Vertreter der SUP, rundet das Team ab.

Der Rechtsrahmen für die SUP besteht auf Bundesebene seit mehr als 10 Jahren. Als wir 2017 begonnen haben, war die große Frage: Wie hat sich das Instrument in der Praxis etabliert? Eingebettet in den REFIT-Prozess der europäischen Kommission ist das Forschungsvorhaben auch eine wichtige Grundlage für den Fitness-Check der SUP-Richtlinie. Hinter diesem Fitness-Check stehen fünf Fragestellungen: *Effectiveness*, *Efficiency*, *Relevance*, *Coherence* and *Added Value*. Ich habe in meiner Präsentation nur *Effectiveness* und *Efficiency* hervorgehoben, da unser Forschungsvorhaben dazu den größten Beitrag leistet. Wir fragen mit dem Vorhaben nach der Effektivität der

SUP, auch hinsichtlich des Kostenaufwands, um vor allem Defizite zu erkennen. Als Ergebnis wollen wir, soweit erforderlich, eine Modifikation von Vollzugspraxis und Rechtsrahmen feststellen, mit der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung. In Deutschland wurde auch die UVP schon mit dieser Methode evaluiert - sie ist eine etablierte Untersuchungsmethode, um die Effektivität des Rechtsrahmens zu ermitteln.

**Abbildung 1:** Forschungsfragen Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland



Quelle: M. Hanusch, 2019, S. 6.

Wir sind dem üblichen Ablauf eines Forschungsvorhabens mit zentralen Forschungsfragen und Methodenentwicklung gefolgt und haben uns dann erst einmal der Aufgabe gewidmet, eine Gesamtübersicht über den SUP-Datenstand zu erlangen. Bei der anschließenden Erhebung von SUP-Verfahren wurden ca. 125 SUP-Standard Fallstudien über alle Ebenen und Sektoren hinweg untersucht. Der Anspruch des Vorhabens ist, trotz der Komplexität, die

Evaluierung von allen Facetten der Anwendung, auch wenn das das Vereinheitlichen von Endaussagen erschwert. Die Bundesebene, die lokale Ebene und die unterschiedlichen Planungstypen unter einen Hut zu bringen ist kompliziert, aber wir wollen eine Gesamtaussage zur Wirkung der SUP. Wir haben nun die Erhebung abgeschlossen und sind bei dem Punkt der Vertiefungsstudien angekommen. Letzte Woche gab es einen Workshop zur Bauleitplanung, diese Woche einen zur Regionalplanung. Zu den Ergebnissen: Wir haben es nicht geschafft, eine komplette Erhebung sämtlicher SUP-Beispiele in Deutschland durchzuführen, weil die Ebene der lokalen Bauleitplanung so umfassend ist- es gibt über 11.000 Kommunen in Deutschland-, dass das Abdecken aller nicht möglich ist. Da ist die größte Unschärfe drin'. Mithilfe des Umweltministeriums gab es hier Schätzungen auf fast 30.000 SUP-Fälle in der lokalen Bauleitplanung seit Einführung der SUP. Künftig wird es ein Portal geben, in das Umweltprüfungen der Bauleitplanung eingestellt werden müssen, und damit eine bessere Erfassung. Die Bauleitplanung ist der absolut größte Anwendungsbereich. Abgesehen davon gibt es schätzungsweise 50-70 SUP-Fälle pro Jahr. Zur Verhältnismäßigkeit: knapp 98% der SUP-Fälle liegen im Bereich Bauleitplanung. Der stärkste andere, einzeln identifizierbare Sektor, mit 1,3%, ist die Raumordnungsplanung, alle anderen Fachplanungen und die Landesgesetze der Bundesländer sind noch einmal 0,8%. Daran haben wir uns grob orientiert, aber aufgrund des Ungleichgewichts ist es keine repräsentative Abbildung. Nach etlichen Runden der Annäherung und sorgfältiger Auswahl haben wir uns auf 45 Fallstudien aus der Raumordnungsplanung, 45 Fallstudien aus der Bauleitplanung sowie 35 weitere Fallstudien aus den Fachplanungen und dem Landesrecht festgelegt. Die Regionen überschneiden sich im Idealfall um Zusammenhänge abbilden zu können, und wir haben eine möglichst gute Verteilung der Fallstudien über die Bundesländer hinweg.

Wir haben als einen weiteren Schritt in der Anfangsphase Hypothesen aufgestellt, die sind, sage ich mal, die üblichen Hypothesen, die man aus dem SUP-Bereich kennt. Wir haben unser Erhebungsinstrumentarium so aufgebaut, dass wir diese Hypothesen dann auch überprüfen können. Die empirischen Erhebungen sind der große Block an Arbeit, der bei so einem Vorhaben anfällt. Der Schritt ist in drei Teile gegliedert: erstens eine Dokumentenanalyse durch das GutachterInnenteam mit umfangreichem Erhebungsbogen, zweitens ein Online-Fragebogen zum Nutzen-Aufwandverhältnis, ausgesandt an VertreterInnen der Behörden. Auf Grundlage des Fragebogens wurden dann drittens noch leitfadengestützte Interviews mit den Beschäftigten geführt. Eine große Masse an empirischem Material liegt uns aktuell vor. Erhoben und ausgewertet wurden Aspekte zu 10 „SUP-Stationen“ entlang des Gesetzes. Neben den klassischen Verfahrensschritten und Vorgaben aus dem UVP-Gesetz haben wir auch noch eine Station „Vorwirkungen aufgrund der SUP-Pflicht“ eingeführt, da dieser Bereich in der SUP-Forschung zu wenig beleuchtet wird. Der Bereich war schwer zu untersuchen aufgrund

der mangelnden Unterlagen und Informationen dazu, das haben wir über Fragen ausgeglichen. Es folgte eine quantitative und qualitative Auswertung. Die qualitative Auswertung wird anhand des Verständnisses des Homo Oeconomicus Institutionalismus durchgeführt, also dem Verständnis der Forschenden aus der Welt der Institution. Dabei geht man davon aus, dass man den VertreterInnen einer Institution zubilligt, dass sie eigene Gefühle, eigene kognitive Möglichkeiten haben. Man möchte die Institution etwas weiter fassen als nur im engen ökonomischen Sinne. Wir haben in der ersten Auswertung Optimierungsvorschläge entwickelt, wie man administrativ und rechtlich Dinge verändern kann und diese werden noch in den Vertiefungsstudien geprüft.

Jetzt kommen wir zu ein paar ersten Ergebnissen: Was ich hier gerade darstelle ist eine Aussage, die aus dem Nutzenaufwand-Fragebogen an BehördenvertreterInnen kommt. Das ist nicht unsere Beurteilung aus der Dokumentenanalyse, sondern wir haben nachgefragt, wie die InterviewpartnerInnen in Bezug auf die jeweiligen Verfahren die Qualität der Umweltprüfung insgesamt empfinden. Eher gut - niemand hat die Qualität als mangelhaft eingestuft - aber niemand würde die eigene Arbeit als mangelhaft einstufen. Daher muss die Fragestellung in diesem Kontext betrachtet werden. Aber die Qualität scheint aus Sicht der BehördenvertreterInnen doch überwiegend gut zu sein. Ein anderes Beispiel ist die Höhe des Aufwandes für das *Scoping*. Wir haben lange überlegt wie man den Aufwand ermitteln kann, haben dann die Anzahl an Personentagen als probates Mittel festgelegt. Die Antworten über sämtliche Plantypen (unterschiedlich kontrovers und umfassend) hinweg zeigen interessante Ergebnisse: qualitativ gibt es eine große Antwortvielfalt. Wir haben das verschlagwortet und werden das in weiteren Schritten genauer auswerten, um die Heterogenität der Aussagen zu zeigen. Die SUP erhöht die Qualität des Planes- das wird durchaus gesagt- aber es ist auch eine Aussage, dass die SUP reine Formalität ist oder dass sie viel Zeit und Aufwand bedeutet. Die Bandbreite ist sehr groß. Die SUP wird durch die Wissenschaft aufgebläht, wird immer komplizierter et

Abbildung 2: Auswertung der Fragebögen

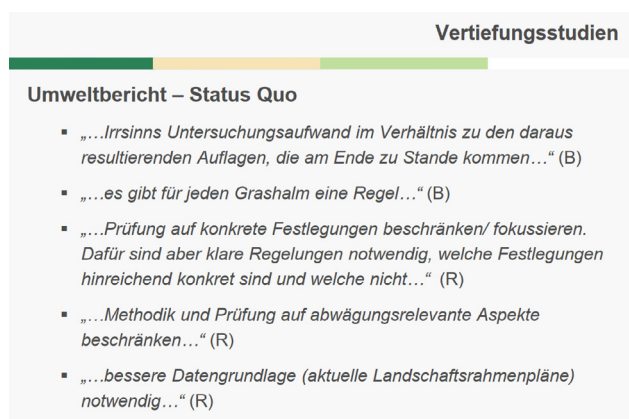
Qualitative Auswertung Interviews (Beispiele)	
Aussage	Schlagwort
Die SUP erhöht die Qualität des Plans.	Mehrwert
Wir wünschen uns einheitliche Vorgaben auf Landesebene.	Standards
Das für die Ebene notwendige prüfen (nicht das unnötige tun!), dann ist Aufwand überschaubar.	Verschlangung
SUP wurde durch die Wissenschaft aufgebläht - es wird immer komplizierter.	Verschlangung
SUP ist reine Formalität, da alles schon in der Planbegründung dokumentiert ist.	Mehrwert
Die SUP bedeutet sehr viel Zeit und Aufwand. Am besten wäre es, wenn man sie nicht machen muss.	Mehrwert
Am wichtigsten ist eine gute Datengrundlage (Landschaftsplanung).	Datengrundlage
Wer liest denn überhaupt den Umweltbericht?	(Folge) Wirkung

Quelle: M. Hanusch, 2019, S.23.

cetera. Immer Thema ist auch die Datengrundlage, die zentrale Grundlage ist die Landschaftsplanung. Spannend ist wer überhaupt Umweltberichte liest... das bringt einen zum Nachdenken. Welche Inhalte werden eigentlich gelesen und von wem? Verständliche Dokumente, präzise Dokumente, das ist sehr offensichtlich ein Thema. Es gibt ein paar positive Aussagen der qualitativen Auswertungen, aber insgesamt ist das Ergebnis eher geprägt von einer Grundstimmung des generellen Hinterfragens der Notwendigkeit des Instruments. Das ist ein Widerspruch zur guten angegebenen Qualität der SUP, denn trotzdem fragen sich viele PraktikerInnen, was sie eigentlich bringt und welchen Zweck sie hat.

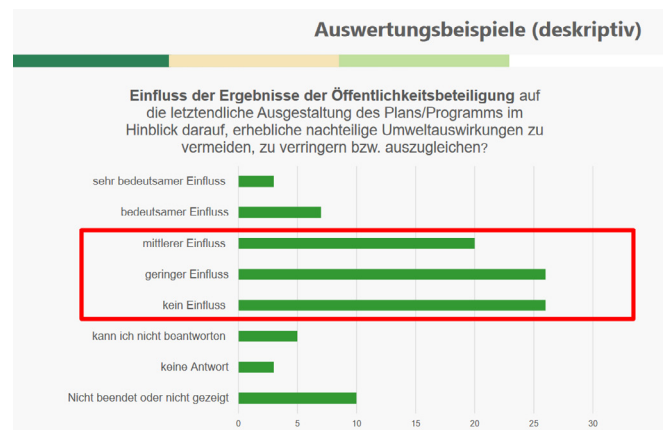
Zu den Vertiefungsstudien: entlang der Stationen haben wir noch einmal überlegt wo wir genauer nachhaken wollen. Da habe ich auch nochmal ein paar Aussagen zum Umweltbericht gesammelt: das Thema des Untersuchungsaufwandes im Verhältnis zum Outcome, abwägungsrelevante Aspekte beschränken, besser fokussieren et cetera sind die Hautpaussagen beim Umweltbericht. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung sind es auch bekannte Aussagen, zum Beispiel, dass die Rückmeldung und das Interesse aus der Bevölkerung gering sind. Mehr digitale Medien, die Stellungnahmen sind nicht zielführend, zu kompliziert.... In der Auswertung kommt heraus, dass der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Ausgestaltung des Planes eigentlich nicht groß ist. Da kommt man ins Grübeln und teilweise fehlen Argumente für die Sinnhaftigkeit der SUP. Ob Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt Einfluss ausübt - da wollen wir uns die Unterschiede auf den verschiedenen Ebenen noch genauer anschauen. Das Monitoring ist wie erwartet ein eher dünnes Kapitel der SUP, die Aussagen gehen in Richtung Papiertiger, Mangel rechtlicher Verpflichtung, landet in der Lade und so weiter. Das spiegelt sich auch in der Befragung wieder, wobei es auch Aussagen gibt, dass die Qualität des Monitoring gut ist. Aber der Punkt dabei ist, dass man sich fragen muss, welche Dinge gut sind. Die Maßnahmenbeschreibung im Monitoring - ja, aber es fehlt an guten Beispielen für die Durchführung.

Abbildung 3: Aussagen aus den Interviews



Quelle: M. Hanusch, 2019, S.28.

Abbildung 4: Auswertung- Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung



Quelle: M. Hanusch, 2019, S.30.

Abschließend haben wir neuralgische Punkte stationsübergreifend definiert. Das große Thema ist, dass der Mehrwert der SUP nicht erkannt wird, die Integration nicht immer gut läuft, die ownership, also die Verantwortung für die SUP-Aspekte fehlt, eher Zuständigkeits-Wirrwarr herrscht und SUP-Aspekte im Prozess zu kurz kommen. Da sagen wir: Das könnte ein Schlüssel zum Erfolg sein, wenn man das stärkt und Personen einsetzt, die sich verantwortlich fühlen und sich im jeweiligen Kontext stärker durchsetzen. Das Forschungsvorhaben läuft noch ein bisschen weiter, der Schlussbericht wird Anfang nächsten Jahres vorliegen und ich denke, die Ergebnisse werden für alle sehr spannend sein.

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

## Quellenverzeichnis

Hanusch, Marie (2019): Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.