TEXTE
112/2023

Evaluation der Praxis der Strategischen Umweltprüfung in Deutschland und Entwicklung von Vorschlägen zur Optimierung des Vollzugs und des Rechtsrahmens

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 112/2023

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 13 101 0
FB000999

Evaluation der Praxis der Strategischen Umweltprüfung in Deutschland und Entwicklung von Vorschlägen zur Optimierung des Vollzugs und des Rechtsrahmens

von

Prof. Dr. Martin Führ, Dr. Claudia Schreider
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e. V. (sofia), Darmstadt

Dr. Lukas Meub
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e. V. (sofia), Göttingen

Dr. Marie Hanusch, Dr. Janine Sybertz, M. Sc. Esther Johannwerner
Bosch & Partner GmbH, Hannover

Dr. Stefan Balla
Bosch & Partner GmbH, Hannover/Herne

Prof. Dr. Thomas Bunge, Berlin

sowie unter Mitwirkung von

Dr. Georg Cichorowski, Dr. Silke Kleihauer und Eva Wolf
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e. V. (sofia), Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Abschlussdatum:
Juni 2021

Redaktion:
Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juli 2023

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Aufgabe der vorliegenden Studie ist es, die Praxis der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in Deutschland zu evaluieren, etwaige Defizite zu ermitteln und Gestaltungsoptionen für einen effizienten und effektiven Vollzug zu erarbeiten. Viele der Optionen lassen sich durch administrativ-organisatorische Maßnahmen realisieren; bei anderen bedarf es Änderungen auf gesetzlicher Ebene.

Kernstück der Studie ist eine empirische Untersuchung von 143 Fallstudien aus den Jahren 2005 bis 2018. Die Fallstudien verteilen sich auf die drei Plantypen „Raumordnungsplanung", „Bauleitplanung" und „Fachplanung" und sollen einen breiten Querschnitt der SUP-Praxis in Deutschland repräsentieren. Die Vorgaben des SUP-Rechts bilden den Maßstab für die Bewertung der empirischen Befunde. Dabei unterscheidet die Evaluation zwei Qualitätsbegriffe. Der Begriff „tatsächliche Qualität" bezeichnet die Befunde, die das Forschungsteam mittels der Erhebungsinstrumente bei der Auswertung der Dokumente zu den Fallstudien ermittelt hat. Der Begriff „wahrgenommene Qualität" bezeichnet die von den befragten SUP-Beteiligten wiedergegebenen Einschätzungen zur Qualität der SUP im jeweiligen Verfahren.

Die empirischen Befunde zeigen, dass Umweltaspekte eine beachtliche „Vorwirkung" bereits im Vorfeld des eigentlichen Planungsprozesses entfalten. Sie sind auch im weiteren Verlauf der Planungen im Anwendungsbereich des SUP-Rechts von erheblicher Relevanz.

Hervorzuheben ist die überwiegend gute Zielerreichung für das „Herzstück" der SUP, den Umweltbericht. Die inhaltliche Bearbeitung der SUP läuft sowohl aus Sicht der Befragten als auch der Evaluierenden über weite Strecken gut – auch wenn vermutete Schwachstellen, wie die Alternativenprüfung, bestätigt wurden.

Für die Effektivität des SUP-Instrumentariums letztlich ausschlaggebend ist, inwieweit dessen Ergebnisse die Entscheidung über den Plan oder das Programm beeinflussen. Daher verlangen die rechtlichen Vorgaben, die SUP-Prüfresultate im Prozess der Entscheidung über den jeweiligen Plan oder das Programm zu berücksichtigen; sie enthalten hierfür jedoch keine materiellen Maßstäbe. Stattdessen vertraut man der prozedural vermittelten Ergebnisrelevanz. Die empirischen Befunde aus den Fallstudien zeigen für alle drei Plantypen, dass dieses Vertrauen jedenfalls zum Teil gerechtfertigt ist, wie die folgenden Beispiele illustrieren. So haben die Planungsträger die „erheblichen Umweltauswirkungen" in ca. 46 % der Verfahren (n=111) *zum Großteil* oder sogar *vollständig,* zumindest jedoch *etwa zur Hälfte* in der abschließenden Entscheidung berücksichtigt. Ohne die knapp 35 % Fälle, in denen nach der SUP keine negativen Umweltauswirkungen zu erwarten waren, beträgt diese Quote fast 70 %. Auch bei einem weiteren zentralen SUP-Element, den differenzierten planerischen Vorgaben zur „Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen" (n=96), stellten die Planungsträger in knapp 43 % der Fälle die Ergebnisse der SUP *etwa zur Hälfte* oder *zum größten Teil* oder sogar *vollständig* in Rechnung. Eine solche Berücksichtigung der SUP-Resultate fehlte dagegen in fast 20 % der Fälle weitgehend oder gänzlich, während sich in immerhin knapp 38 % der Fallstudien diese Frage nicht beantworten ließ.

In der Gesamtschau aus den Fallstudien und den Einschätzungen der Befragten lässt sich das Ergebnis auf die Formel bringen: „Die SUP wirkt". Dies bedeutet aber nicht, dass hier nicht noch weiteres Effektivierungspotential zu erschließen wäre. Entsprechende Empfehlungen versammelt Kapitel 7 des Berichts. Die wichtigsten Ergebnisse fasst Kapitel 8 zusammen.

Abstract

The task of this study is to evaluate the practice of Strategic Environmental Assessment (SEA) in Germany, to identify any deficits and to develop design options for an efficient and effective implementation. Some of the options can be realised through administrative-organisational measures; others require changes at the legal level.

The core of the study is an empirical analysis of 143 case studies on SEAs conducted in the years 2005 to 2018. The case studies are distributed across the three types of plans "spatial planning", "urban land use planning" and "sectoral planning" and represent as broad a cross-section as possible of SEA practice in Germany. The requirements of SEA law form the benchmark for the evaluation of the empirical findings. The evaluation distinguishes between two concepts of quality. The term "actual quality" refers to the findings that the research team determined by means of the survey instruments when evaluating the case study documents. The term "perceived quality" refers to the assessments of the quality of the SEA in the respective procedure given by the SEA participants interviewed.

The empirical findings show that environmental aspects already have a considerable "advance effect" in the forefront of the actual planning process. They are also of considerable relevance in the further course of planning within the scope of application of SEA law.

The predominantly good achievement of objectives for the "heart" of the SEA, the environmental report, should be emphasised. From the point of view of both the interviewees and the evaluators, the substantive processing of the SEA is going well for the most part – even if suspected weaknesses, such as the alternatives assessment, were confirmed in the analysis.

The effectiveness of the SEA instruments ultimately depends on the extent to which their results influence the decision on the plan or programme. Therefore, the legal requirements demand that the SEA assessment results be taken into account in the process of deciding on the respective plan or programme; however, they do not contain any substantive standards for this. Instead, the legal provisions trust in the procedural relevance of the results. The empirical findings from the case studies show for all three types of plans that this trust is at least partially justified, as the following examples illustrate. In approx. 46 % of the procedures (n=111), the planning authorities took the "significant environmental impacts" into account for the most part or even completely, but at least about half of them, in the final decision. Excluding the almost 35 % cases in which no negative environmental impacts were expected after the SEA, this rate is almost 70 %. In the case of another central SEA element, the differentiated planning requirements for the "avoidance and reduction of environmental impacts" (n=96), the planning authorities also took the results of the SEA into account in almost 43 % of the cases, either for half or for the most part or even completely. In contrast, such consideration of the SEA results was largely or completely absent in almost 20% of the cases, while this question could not be answered in almost 38% of the case studies.

In the overall view from the case studies and the assessments of the respondents, the result can be summarised as follows: "SEA has an effect in the planning practice". However, this does not mean that there is no further potential for effectiveness to be tapped. Chapter 7 of the report contains corresponding recommendations. Chapter 8 summarises the most important results.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis VI
Abbildungsverzeichnis XIII
Tabellenverzeichnis XVI
Abkürzungsverzeichnis XVIII
Glossar wichtiger Begriffe XXII
Zusammenfassung XXVIII
Summary XXXII
1 Einleitung 1
1.1 Anlass und Aufgabenstellung 1
1.2 Methodik und Vorgehensweise im „Kaskadenmodell“ 2
1.3 Rechtsvorschriften über die SUP 4
1.4 Besonderheiten des SUP-Rechts 12
1.5 Gang der Darstellung 15
2 Methodenentwicklung für die Evaluation der SUP-Regelungen 17
2.1 Maßstab der Evaluation: Qualität gemessen an den Vorgaben des Rechts 17
2.2 Die „SUP-Stationen“ in der Evaluation 18
2.3 Relevante Nutzenkomponenten der SUP und Hypothesenbildung 19
3 Vorgehen und Erhebungsinstrumente 21
3.1 Gesamtüberblick über die Anwendung des SUP-Rechts (Ebene 1) 21
3.2 Ermittlung spezifischer Grundgesamtheiten (Ebene 2) 25
3.3 Auswahl der Fallstudien (Ebene 3) 26
3.4 Erhebungsinstrumente in den Fallstudien 39
3.5 Auswertung der Befunde zu den Fallstudien 44
3.6 Vertiefende Betrachtung (Ebene 4) 49
3.7 Methodische Einordnung des Untersuchungsdesigns und der Befunde 51
4 Stationenbezogene Auswertung der empirischen Erhebung (Ebene 3) 54
4.0 Vorwirkung (Station V) 55
4.1 Scoping (Station 1) 55
4.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen; Umweltbericht (Station 2) 76
4.3 Behördenbeteiligung (Station 3) 125
4.4 Öffentlichkeitsbeteiligung (Station 4) 132
4.5 Überprüfung der Darstellung und Bewertung (Station 5) 139
4.6 Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP (Station 6) 146
4.7 Zusammenfassende Erklärung (Station 7) 167
4.8 Festlegung der Überwachungsmaßnahmen (Station 8) 176
4.9 Durchführung des Monitorings (Station M) 181
4.10 Einschätzungen der Nicht-Regierungs-Organisationen 189
5 Übergreifende Befunde (Ebene 3) 193
5.1 „Vorwirkung“ der SUP („Station V“) 193
5.2 Stationsübergreifende Auswertung 196
5.3 Zielerreichung der SUP-Praxis in Deutschland 211
5.4 Verfahren ohne SUP 216
5.5 Neuralgische Punkte der SUP-Praxis in Deutschland 218
5.6 Zusammenfassende Würdigung der stationsübergreifenden Befunde 224
6 Institutionenanalytische Auswertung der Befunde (Ebene 4) 227
6.1 Methodische Grundlagen 227

6.2 Organisatorische und administrative Gestaltungsoptionen zu Instrumenten und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der SUP 234
6.3 Legislative Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Qualität der SUP 269
7 Überblick über die Empfehlungen 278
7.1 Empfehlungen entlang der SUP-Stationen 278
7.2 Übergreifende Aspekte 283
8 Ergebnisse und Schlussfolgerungen 284
8.1 Gesamtüberblick sowie Ermittlung spezifischer Grundgesamtheiten (Ebenen 1 und 2) 285
8.2 Untersuchung von Fallstudien (Ebene 3) 285
8.3 Institutionenanalytische Betrachtung: Gestaltungsoptionen (Ebene 4) 296
8.4 Umsetzungsempfehlungen 305
8.5 Offene Fragen und weiterer Forschungsbedarf 306
9 Quellenverzeichnis 307
10 Anhang: Erhebungsinstrumente 311
10.1 Standardfallstudien 311
10.2 Interviewleitfaden Befragung der Nichtregierungsorganisationen 311
10.3 Qualität - Ausgangstabelle 311
Anlage: Übersicht der Beispiele vorbildhafter Praxis 312

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis XIII
Tabellenverzeichnis XVI
Abkürzungsverzeichnis XVIII
Glossar wichtiger Begriffe XXII
Zusammenfassung XXVIII
Summary XXXII
1 Einleitung 1
1.1 Anlass und Aufgabenstellung 1
1.2 Methodik und Vorgehensweise im „Kaskadenmodell“ 2
1.3 Rechtsvorschriften über die SUP 4
1.3.1 Vorgaben auf supra- und internationaler Ebene 4
1.3.2 Vorgaben im Bundes- und Landesrecht 4
1.3.3 Vorgaben des SUP-Rechts als Evaluationsmaßstab 5
1.3.4 Ausgewählte Rechtsprechung 5
1.3.5 Verfahren der SUP und Inhalte des Umweltberichts 7
1.3.5.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 7
1.3.5.2 Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch 10
1.3.6 Kenntnisstand zur Zielerreichung und Wirksamkeit der SUP 10
1.3.6.1 Berichte der Europäischen Kommission 10
1.3.6.2 Weitere Untersuchungen und Erfahrungen 11
1.4 Besonderheiten des SUP-Rechts 12
1.4.1 Schnittstellen zwischen SUP und Planungsverfahren 13
1.4.2 Anwendungsschwerpunkte der Evaluation 13
1.4.3 Berücksichtigung von Charakter und Abstraktionsgrad der Pläne und Programme 13
1.4.4 Einbettung in kaskadenförmige Planungs- und Zulassungsverfahren 14
1.4.5 Materiell-rechtliche Prägung 14
1.4.6 Schlussfolgerungen für die Methodenentwicklung 14
1.5 Gang der Darstellung 15
2 Methodenentwicklung für die Evaluation der SUP-Regelungen 17
2.1 Maßstab der Evaluation: Qualität gemessen an den Vorgaben des Rechts 17
2.1.1 Qualitätsanforderungen aus der Fachwelt 17
2.1.2 Abbildung der Qualität der SUP im Untersuchungsansatz 17
2.2 Die „SUP-Stationen“ in der Evaluation 18
2.3 Relevante Nutzenkomponenten der SUP und Hypothesenbildung 19
3 Vorgehen und Erhebungsinstrumente 21
3.1 Gesamtüberblick über die Anwendung des SUP-Rechts (Ebene 1) 21
3.2 Ermittlung spezifischer Grundgesamtheiten (Ebene 2) 25
3.3 Auswahl der Fallstudien (Ebene 3) 26
3.3.1 Raumordnungsplanung 26
3.3.2 Bauleitplanung 28
3.3.3 Fachplanung 31
3.3.4 Fallstudien ohne SUP 32
3.3.5 Fallstudien der Stichprobe 32
3.4 Erhebungsinstrumente in den Fallstudien 39
3.4.1 Erhebungsinstrument „Grunddatenblatt“ 39
3.4.2 Erhebungsinstrument „Zielerreichungsgrad nach Stationen“ (ZEG) 40
3.4.3 Erhebungsinstrument „Nutzen-Aufwand-Fragebogen“ (NAB) 42
3.4.4 Erhebungsinstrument „Behördenbefragung“ (Interviewleitfaden) 43

3.4.5 Pretests ... 43
3.4.6 Vorgehen bei der Erhebung ... 44
3.4.7 Abstimmungsprozesse der Evaluierenden ... 44
3.5 Auswertung der Befunde zu den Fallstudien ... 44
3.5.1 Quantitative Auswertung ... 44
3.5.2 Qualitative Auswertung ... 48
3.5.3 Auswertung der Fallstudien ohne SUP ... 49
3.6 Vertiefende Betrachtung (Ebene 4) ... 49
3.6.1 Neuralgische Punkte ... 49
3.6.2 Vertiefungs-Workshops ... 50
Raumordnungsplanung ... 50
Bauleitplanung ... 50
3.6.3 Interviews mit Nichtregierungsorganisationen ... 51
3.7 Methodische Einordnung des Untersuchungsdesigns und der Befunde ... 51
4 Stationenbezogene Auswertung der empirischen Erhebung (Ebene 3) ... 54
4.0 Vorwirkung (Station V) ... 55
4.1 Scoping (Station 1) ... 55
4.1.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben ... 55
4.1.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ... 56
4.1.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) ... 56
4.1.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) ... 56
4.1.1.4 Untersuchungsschwerpunkte ... 56
4.1.2 Raumordnungsplanung ... 57
4.1.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 57
4.1.2.2 Auswertung NAB, Interviews und Workshop ... 59
4.1.3 Bauleitplanung ... 61
4.1.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 61
4.1.3.2 Auswertung NAB, Interviews und Workshop ... 63
4.1.4 Fachplanung ... 66
4.1.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblatt ... 66
4.1.4.2 Auswertung NAB und Interviews ... 68
4.1.5 Plantypübergreifende Auswertung ... 70
4.1.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP ... 73
4.1.7 Zusammenfassende Würdigung ... 73
4.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen; Umweltbericht (Station 2) ... 76
4.2.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben ... 76
4.2.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ... 76
4.2.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) ... 76
4.2.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) ... 77
4.2.1.4 Untersuchungsschwerpunkte ... 77
4.2.2 Raumordnungsplanung ... 78
4.2.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 78
4.2.2.2 Quantitative Auswertung NAB ... 87
4.2.2.3 Qualitative Auswertung NAB, Interviews und Workshop ... 89
4.2.3 Bauleitplanung ... 91
4.2.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 91
4.2.3.2 Quantitative Auswertung NAB ... 101
4.2.3.3 Qualitative Auswertung NAB, Interviews und Workshop ... 103
4.2.4 Fachplanung ... 104
4.2.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 104

4.2.4.2 Quantitative Auswertung NAB ... 112
4.2.4.3 Qualitative Auswertung NAB und Interviews ... 114
4.2.5 Plantypübergreifende Auswertung ... 114
4.2.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP ... 118
4.2.7 Zusammenfassende Würdigung ... 118
4.3 Behördenbeteiligung (Station 3) ... 125
4.3.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben ... 125
4.3.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ... 125
4.3.1.2 Raumordnungsgesetz ... 125
4.3.1.3 Baugesetzbuch ... 126
4.3.1.4 Untersuchungsschwerpunkte ... 126
4.3.2 Empirische Befunde ... 126
4.3.3 Bezug zu anderen Schritten der SUP ... 130
4.3.4 Zusammenfassende Würdigung ... 130
4.4 Öffentlichkeitsbeteiligung (Station 4) ... 132
4.4.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben ... 132
4.4.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ... 132
4.4.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) ... 133
4.4.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) ... 133
4.4.1.4 Untersuchungsschwerpunkte ... 134
4.4.2 Empirische Befunde ... 134
4.4.3 Bezug zu anderen Schritten der SUP ... 138
4.4.4 Zusammenfassende Würdigung ... 138
4.5 Überprüfung der Darstellung und Bewertung (Station 5) ... 139
4.5.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben ... 140
4.5.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ... 140
4.5.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) und Baugesetzbuch (BauGB) ... 140
4.5.1.3 Untersuchungsschwerpunkte ... 140
4.5.2 Raumordnungsplanung ... 141
4.5.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 141
4.5.2.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops ... 141
4.5.3 Bauleitplanung ... 142
4.5.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 142
4.5.3.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops ... 142
4.5.4 Fachplanung ... 142
4.5.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 142
4.5.4.2 Auswertung NAB und Interviews ... 143
4.5.5 Plantypübergreifend Auswertung ... 143
4.5.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP ... 144
4.5.7 Zusammenfassende Würdigung ... 144
4.6 Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP (Station 6) ... 146
4.6.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben ... 146
4.6.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ... 147
4.6.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) ... 147
4.6.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) ... 147
4.6.1.4 Zum Aussagegehalt der rechtlichen Vorgaben ... 147
4.6.1.5 Untersuchungsschwerpunkte ... 148
4.6.2 Raumordnungsplanung ... 148
4.6.2.1 Auswertung der ZEG-Bögen ... 149
4.6.2.2 Auswertung der NAB ... 150
4.6.2.3 Auswertung der Interviews ... 151

4.6.3 Bauleitplanung 152
4.6.3.1 Auswertung der ZEG-Bögen 152
4.6.3.2 Auswertung der NAB 154
4.6.3.3 Auswertung der Interviews 155
4.6.4 Fachplanung 156
4.6.4.1 Auswertung der ZEG-Bögen 156
4.6.4.2 Auswertung der NAB 158
4.6.4.3 Auswertung der Interviews 158
4.6.5 Plantypenübergreifende Auswertung 159
4.6.5.1 Zusammenfassender Überblick 159
4.6.5.2 Vergleich der einzelnen Plantypen 162
4.6.6 Bezug zu anderen Stationen der SUP 164
4.6.7 Zusammenfassende Würdigung 165
4.7 Zusammenfassende Erklärung (Station 7) 167
4.7.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben 168
4.7.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) 168
4.7.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) 168
4.7.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) 168
4.7.1.4 Untersuchungsschwerpunkte 168
4.7.2 Raumordnungsplanung 169
4.7.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter 169
4.7.2.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops 169
4.7.3 Bauleitplanung 170
4.7.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter 171
4.7.3.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops 171
4.7.4 Fachplanung 172
4.7.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter 172
4.7.4.2 Auswertung NAB und Interviews 173
4.7.5 Plantypübergreifende Auswertung 174
4.7.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP 175
4.7.7 Zusammenfassende Würdigung 176
4.8 Festlegung der Überwachungsmaßnahmen (Station 8) 176
4.8.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben 177
4.8.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) 177
4.8.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) 178
4.8.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) 178
4.8.1.4 Untersuchungsschwerpunkte 178
4.8.2 Raumordnungsplanung 178
4.8.3 Bauleitplanung 179
4.8.4 Fachplanung 179
4.8.5 Plantypübergreifende Auswertung 179
4.8.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP 180
4.8.7 Zusammenfassende Würdigung 180
4.9 Durchführung des Monitorings (Station M) 181
4.9.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben 181
4.9.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) 182
4.9.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) 182
4.9.1.3 Baugesetzbuch (BauGB) 182
4.9.1.4 Untersuchungsschwerpunkte 182
4.9.2 Raumordnungsplanung 183
4.9.2.1 Auswertung der ZEG-Bögen und Grunddatenblätter 183

4.9.2.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops ... 183
4.9.3 Bauleitplanung ... 184
4.9.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 184
4.9.4 Fachplanung ... 185
4.9.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter ... 186
4.9.4.2 Auswertung NAB und Interviews ... 186
4.9.5 Plantypübergreifende Auswertung ... 187
4.9.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP ... 188
4.9.7 Zusammenfassende Würdigung ... 188
4.10 Einschätzungen der Nicht-Regierungs-Organisationen ... 189
5 Übergreifende Befunde (Ebene 3) ... 193
5.1 „Vorwirkung“ der SUP („Station V“) ... 193
5.1.1 Daten aus den Fallstudien ... 193
5.1.2 Würdigung: „Vorwirkung“ der SUP ... 195
5.2 Stationsübergreifende Auswertung ... 196
5.2.1 Qualität und Mehrwert ... 197
5.2.1.1 Möglicher Mehrwert: Verbesserung Verfahrensablauf ... 201
5.2.1.2 Möglicher Mehrwert: Gerichtsfestigkeit ... 202
5.2.2 Stellung der SUP im Planungsprozess ... 203
5.2.3 Externe und interne Mitwirkende ... 204
5.2.4 Verantwortlichkeit für die Durchführung der SUP („Ownership“) ... 205
5.2.5 Gezieltes SUP-Projektmanagement ... 206
5.2.6 Nutzen-Aufwand-Verhältnis ... 207
5.2.7 Hemmnis-Faktoren ... 208
5.2.8 Geschlechtergerechte Sprache ... 209
5.2.9 Ausbildungsabschlüsse und Altersgruppen ... 209
5.3 Zielerreichung der SUP-Praxis in Deutschland ... 211
5.3.1 Auswahl an Beispielen vorbildhafter Praxis ... 211
5.3.2 Zielerreichungsbeiträge der SUP ... 214
5.4 Verfahren ohne SUP ... 216
5.5 Neuralgische Punkte der SUP-Praxis in Deutschland ... 218
5.6 Zusammenfassende Würdigung der stationsübergreifenden Befunde ... 224
6 Institutionenanalytische Auswertung der Befunde (Ebene 4) ... 227
6.1 Methodische Grundlagen ... 227
6.1.1 Vorgehen in der Delta-Analyse ... 227
6.1.2 Stufenheuristik im homo oeconomicus institutionalis ... 227
6.1.3 Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnis-Situation der Akteure ... 229
6.1.3.1 SUP-Behörde ... 230
6.1.3.2 Externes Fachbüro ... 232
6.1.3.3 Beteiligte Fachbehörden (Naturschutz- und weitere Umweltfachbehörden) ... 232
6.1.3.4 Umweltverbände ... 233
6.1.3.5 Vorhabenträger ... 234
6.2 Organisatorische und administrative Gestaltungsoptionen zu Instrumenten und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der SUP ... 234
6.2.1 Stationsübergreifende Optionen ... 234
6.2.1.1 SUP-Wissensplattform ... 235
6.2.1.2 Externe Unterstützungsinstanz ... 237
6.2.1.3 Informationsaustausch der SUP-Behörden untereinander ... 240
6.2.1.4 Fachlich qualifiziertes Personal, ausreichende Sachmittel ... 241
6.2.1.5 Enge Verknüpfung von SUP und Planungsprozess ... 242

6.2.1.6 Interne für die SUP verantwortliche Person („Product owner“) ... 246
6.2.1.7 Leitfäden und Arbeitshilfen ... 247
6.2.1.8 Aus- und Fortbildung ... 249
6.2.2 Optionen für einzelne Stationen ... 250
6.2.2.1 Scoping ... 250
6.2.2.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen; Umweltbericht ... 253
6.2.2.3 Beteiligung der Öffentlichkeit ... 259
6.2.2.4 Hinweise und Empfehlungen für die Öffentlichkeit ... 263
6.2.2.5 Überprüfung des Umweltberichts, Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP in der Entscheidung, zusammenfassende Erklärung ... 264
6.2.2.6 Monitoring ... 267
6.3 Legislative Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Qualität der SUP ... 269
6.3.1 Rechtsgrundlage für SUP-Portale ... 269
6.3.2 Stärkung der Landschaftsplanung ... 270
6.3.3 Dokumentation des Untersuchungsrahmens (Scoping) ... 273
6.3.4 Vorschriften über den Umweltbericht insbesondere im Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz ... 274
6.3.5 Ergänzung der Monitoring-Vorschriften ... 275
6.3.5.1 Pflicht, bei erheblichen Umweltbeeinträchtigungen Abhilfemaßnahmen zu treffen 276
6.3.5.2 Pflicht zur Dokumentation der Monitoring-Ergebnisse; Einstellung in das SUP-Portal ... 276
6.3.5.3 Koordination der Monitoring-Aufgaben ... 276
6.3.5.4 Monitoring-Ergebnisse als Grundlage für einen späteren Scoping-Prozess ... 277
7 Überblick über die Empfehlungen ... 278
7.1 Empfehlungen entlang der SUP-Stationen ... 278
7.2 Übergreifende Aspekte ... 283
8 Ergebnisse und Schlussfolgerungen ... 284
8.1 Gesamtüberblick sowie Ermittlung spezifischer Grundgesamtheiten (Ebenen 1 und 2) ... 285
8.2 Untersuchung von Fallstudien (Ebene 3) ... 285
8.2.1 Zentrale Ergebnisse der Zielerreichung der SUP-Praxis ... 286
8.2.2 Stationsbezogene Ergebnisse ... 287
8.2.2.1 Festlegung des Untersuchungsrahmens ... 287
8.2.2.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen; Umweltbericht ... 288
8.2.2.3 Beteiligung anderer Behörden ... 290
8.2.2.4 Beteiligung der Öffentlichkeit ... 291
8.2.2.5 Überprüfung der Darstellung und Bewertung ... 292
8.2.2.6 Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP ... 292
8.2.2.7 Zusammenfassende Erklärung ... 293
8.2.2.8 Festlegung der Überwachungsmaßnahmen ... 294
8.2.2.9 Durchführung des Monitorings ... 294
8.2.3 Ergebnisse der Befragung von Umweltorganisationen ... 294
8.2.4 Stationsübergreifende Befunde ... 295
8.2.5 Fazit zu Untersuchungsschwerpunkten ... 295
8.3 Institutionenanalytische Betrachtung: Gestaltungsoptionen (Ebene 4) ... 296
8.3.1 Organisatorische Gestaltungsoptionen ... 297
8.3.1.1 Stationsübergreifende Optionen ... 297
SUP-Wissensplattform, Leitfäden und Arbeitshilfen ... 297
Externe Unterstützungsinstanz ... 297
Informationsaustausch, Aus- und Fortbildung, fachlich qualifiziertes Personal ... 297
Enge Verknüpfung von SUP und Planungsprozess, SUP-Verantwortlichkeit ... 298

8.3.1.2 Stationsbezogene Optionen ... 298
8.3.1.3 Würdigung der organisatorischen Gestaltungsoptionen ... 300
8.3.2 Legislative Gestaltungsoptionen ... 301
8.3.2.1 Rechtsgrundlage für SUP-Portale und SUP-Wissensplattform ... 301
8.3.2.2 Stärkung der Landschaftsplanung ... 302
8.3.2.3 Vorschriften zum Umweltbericht, insbesondere im Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz ... 302
8.3.2.4 Ergänzung der Vorschriften zu den Überwachungsmaßnahmen ... 303
8.3.3 Umsetzung in einer Verwaltungsvorschrift ... 304
8.4 Umsetzungsempfehlungen ... 305
8.5 Offene Fragen und weiterer Forschungsbedarf ... 306
9 Quellenverzeichnis ... 307
10 Anhang: Erhebungsinstrumente ... 311
10.1 Standardfallstudien ... 311
10.1.1 Grunddatenblatt ... 311
10.1.2 Grunddatenblatt Fallstudien ohne SUP ... 311
10.1.3 Zielerreichungsgrad nach Stationen (ZEG) ... 311
10.1.4 Zielerreichungsgrad (ZEG) Fallstudien ohne SUP ... 311
10.1.5 Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) ... 311
10.1.6 Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) Fallstudien ohne SUP ... 311
10.1.7 Interviewleitfaden Behördenbefragung ... 311
10.1.8 Interviewleitfaden Behördenbefragung Fallstudien ohne SUP ... 311
10.2 Interviewleitfaden Befragung der Nichtregierungsorganisationen ... 311
10.3 Qualität - Ausgangstabelle ... 311
Anlage: Übersicht der Beispiele vorbildhafter Praxis ... 312

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konkretisierung des empirischen Untersuchungsrahmens (Kaskadenmodell) in Phase I (eigene Darstellung). 3
Abbildung 2: Verfahrensschritte des SUP-Verfahrens und seine Verknüpfung zum Trägerverfahren (eigene Darstellung für den Anwendungsbereich des UVPG, die Vorgaben im ROG und im BauGB berücksichtigt die Abbildung nicht). 9
Abbildung 3: Modelle für das Verhältnis von SUP und Planungsprozess (nach Partidário 2012 übersetzt ins Deutsche). 12
Abbildung 4: Verteilung aller Fallstudien über die Bundesrepublik Deutschland für die Raumordnungs- und Bauleitplanung (links) sowie für die Fachplanung (rechts); [eigene Darstellung, gestützt auf BKB 2018 und BBSR 2018]. 37
Abbildung 5: Auszug aus Anhang 10.3 – Verwendung von Indizes zur Ermittlung der Qualität. 46
Abbildung 6: Auszug der Indizes-Tabelle (Anhang 10.3) zur Veranschaulichung der Anwendung der Likert-Skala. 46
Abbildung 7: Zusammenfassung der Indizes-Tabelle zur Ermittlung der Qualität aus Anhang 10.3. 48
Abbildung 8: Vollständigkeit der Angaben im Scoping (Raumordnungsplanung). 57
Abbildung 9: Einschätzung der Behörden zur Qualität des Scopings (Raumordnungsplanung). 59
Abbildung 10: Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings (Raumordnungsplanung). 60
Abbildung 11: Vollständigkeit der Angaben im Scoping (Bauleitplanung). 62
Abbildung 12: Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings (Bauleitplanung). 64
Abbildung 13: Einschätzung der Behörden zur Qualität des Scopings (Bauleitplanung). 65
Abbildung 14: Vollständigkeit der Angaben im Scoping (Fachplanung). 67
Abbildung 15: Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings (Fachplanung). 68
Abbildung 16: Einschätzung der Behörden zur Qualität des Scopings (Fachplanung). 69
Abbildung 17: Wahrgenommene (NAB) und tatsächliche Qualität (ZEG) der Station „Scoping“ für die drei Plantypen. 72
Abbildung 18: Vollständigkeit der Angaben im Umweltbericht für die Raumordnungsplanung. 79
Abbildung 19: Berücksichtigung von Umweltzielen bei der Ausarbeitung von Raumordnungsplänen und -programmen. 80
Abbildung 20: Alternativenprüfung mit Bezug auf die Umweltauswirkungen in der Raumordnungsplanung. 85
Abbildung 21: Aussagen über voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung (AVZ) in der Raumordnungsplanung. 87
Abbildung 22: Selbsteinschätzung der Behörden aus der Raumordnungsplanung zur Qualität der Erstellung des Umweltberichts. 88
Abbildung 23: Vollständigkeit der Angaben im Umweltbericht für die Bauleitplanung. 91
Abbildung 24: Berücksichtigung von Umweltzielen bei der Ausarbeitung von Bauleitplänen. 93
Abbildung 25: Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen in der Bauleitplanung. 100
Abbildung 26: Aussagen über voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in der allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung (AVZ) in der Bauleitplanung. 101
Abbildung 27: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität der Erstellung des Umweltberichts in der Bauleitplanung. 102
Abbildung 28: Vollständigkeit der Angaben im Umweltbericht für die Fachplanung. 106
Abbildung 29: Berücksichtigung von Umweltzielen bei sonstigen Plänen/Programmen (insbesondere Fachpläne und –programme). 107
Abbildung 30: Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen in der Fachplanung. 111
Abbildung 31: Aussagen über voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung (AVZ) in der Fachplanung. 112
Abbildung 32: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität der Erstellung des Umweltberichts in der Fachplanung. 113

Abbildung 33: Plantypübergreifende Gegenüberstellung der in den Umweltberichten gemachten Angaben 115
Abbildung 34: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Umweltbericht“ für die drei Plantypen. 117
Abbildung 35: Im Umweltbericht berücksichtigte Schutzgüter in der Raumordnungsplanung. 119
Abbildung 36: Im Umweltbericht berücksichtigte Schutzgüter in der Bauleitplanung. 120
Abbildung 37: Im Umweltbericht berücksichtigte Schutzgüter in der Fachplanung. 121
Abbildung 38: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Behördenbeteiligung“ für die drei Plantypen. 130
Abbildung 39: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Öffentlichkeitsbeteiligung“ für die drei Plantypen. 138
Abbildung 40: Differenzierte Aussagen zu Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung in der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm in der Raumordnungsplanung. 150
Abbildung 41: Differenzierte Aussagen zu Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung in der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm in der Bauleitplanung. 154
Abbildung 42: Differenzierte Aussagen zu Vermeidungs- und Verminderungs-Maßnahmen in der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm in der Fachplanung. 157
Abbildung 43: Plantypübergreifender Vergleich zur Wirkung der SUP (hier: Änderung der Planung aufgrund der SUP, um Umweltbeeinträchtigungen zu reduzieren). 160
Abbildung 44: Vergleichende Darstellung der Einschätzung der Qualität der BehördenvertreterInnen zur SUP-Station „Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung in der Entscheidung“. 161
Abbildung 45: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Berücksichtigung der Ergebnisse“ für die drei Plantypen. 162
Abbildung 46: Plantypübergreifender Vergleich der Ergebnisse zur Berücksichtigung der erheblichen Umweltauswirkungen in der Abwägung. 163
Abbildung 47: Plantypübergreifender Vergleich der Ergebnisse zur Berücksichtigung der Gesamtplanwirkung in der Abwägung. 164
Abbildung 48: Einschätzung aus den Behörden zur Qualität der zusammenfassenden Erklärung in der Raumordnungsplanung. 170
Abbildung 49: Einschätzung aus den Behörden zur Qualität der zusammenfassenden Erklärung in der Bauleitplanung. 172
Abbildung 50: Einschätzung aus den Behörden zur zusammenfassenden Erklärung in der Fachplanung. 174
Abbildung 51: Vergleich der wahrgenommenen (NAB) und der tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Zusammenfassende Erklärung“ für die drei Plantypen. 175
Abbildung 52: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität des Monitorings in der Raumordnungsplanung. 183
Abbildung 53: Selbsteinschätzung aus den Behörden zur Qualität des Monitorings in der Bauleitplanung. 185
Abbildung 54: Selbsteinschätzung aus den Behörden zur Qualität des Monitorings in der Fachplanung. 186
Abbildung 55: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Durchführung des Monitorings“ für die drei Plantypen. 187
Abbildung 56: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität der SUP im von ihnen betreuten Verfahren. 197
Abbildung 57: Wahrnehmung von Verbesserungen durch die Einführung der SUP-Pflicht in der Planung. 198
Abbildung 58: Wahrgenommener Mehrwert der SUP in der Raumordnungsplanung. 199
Abbildung 59: Wahrgenommener Mehrwert der SUP in der Bauleitplanung. 200
Abbildung 60: Wahrgenommener Mehrwert der SUP in der Fachplanung. 201
Abbildung 61: Einschätzung zur besseren Strukturierung des Verfahrensablaufs durch die SUP. 202
Abbildung 62: Einschätzung zur verbesserten Gerichtsfestigkeit von Plänen und Programmen durch die SUP. 203
Abbildung 63: Einschätzung zu Einflussfaktoren, die eine optimale Umsetzung der SUP stark oder sehr stark behindern. 209
Abbildung 64: Angaben zum Alter der befragten Beschäftigten der Behörden (NAB). 211

Abbildung 65: Schematische Darstellung zur Integration der SUP in den Prozess der Bauleitplanung (eigene Darstellung). 245
Abbildung 66: Box-Plot: Umfang des Umweltberichts in den Fallbeispielen (alle Plantypen). 256
Abbildung 67: Box-Plot: Umfang des Plans oder Programms in den Fallbeispielen (alle Plantypen). 257
Abbildung 68: System der Gesamtplanung und der Landschaftsplanung (eigene Darstellung). 271
Abbildung 69: Schematische Darstellung des methodischen Vorgehens (eigene Darstellung). 284
Abbildung 70: Zusammenspiel von Gestaltungsoptionen und Planungsprozess (eigene Darstellung). 301

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Stationen der SUP als Grundlage für eine handlungsorientierte Evaluation. 19
Tabelle 2: Angaben zur Zahl der durchgeführten SUPen und zur Auswahl der Fallstudien (Stand Januar 2017). 24
Tabelle 3: Gegenüberstellung von angenommener Grundgesamtheit und Stichprobenauswahl je Plantyp. 26
Tabelle 4: Verteilung der siedlungsstrukturellen Regionstypen innerhalb der Raumordnungsregionen in Deutschland und die Verteilung für die Stichprobe (ROR: Raumordnungsregionen). 28
Tabelle 5: Übersicht über die Größenklassen von Gemeinden. 30
Tabelle 6: Geschätzte Anzahl durchgeführter Verfahren von Fachplänen und -programmen (Stand Januar 2017) sowie der Anzahl und Auswahl für die Stichprobe 32
Tabelle 7: Übersicht über die Anzahl Fallstudien ohne SUP je Planungstyp. 32
Tabelle 8: Gesamtübersicht zu den erhobenen Fallstudien nach Plantypen. 33
Tabelle 9: Auswahl der Raumordnungspläne für die Stichprobe. 33
Tabelle 10: Auswahl der Gemeinden für die Stichprobe zur Evaluierung der SUP (Bebauungspläne und Flächennutzungspläne). 35
Tabelle 11: Auswahl der Pläne und Programme aus der Fachplanung für die Stichprobe. 38
Tabelle 12: Beispiel einer Ausfüll-Hilfe aus dem ZEG-Bogen. 41
Tabelle 13: Ausgewählte Ergebnisse des ZEG zum Scoping (Raumordnungsplanung) 58
Tabelle 14: Ausgewählte Ergebnisse des ZEG zum Scoping (Bauleitplanung) 63
Tabelle 15: Ausgewählte Ergebnisse des ZEG zum Scoping (Fachplanung) 67
Tabelle 16: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Scoping. 75
Tabelle 17: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Umweltbericht. 123
Tabelle 18: Nachvollziehbare Darlegung der eingegangenen Behörden-Stellungnahmen (ZEG). 127
Tabelle 19: Einfluss der Behördenbeteiligung auf den Planungsprozess (NAB). 128
Tabelle 20: Einschätzungen zu Qualität und Aufwand der Befragten aus den Behörden für die Behördenbeteiligung (NAB). 129
Tabelle 21: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Behördenbeteiligung 131
Tabelle 22: Nachvollziehbare Darlegung der eingegangenen Äußerungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung (ZEG) 135
Tabelle 23: Anteil durchgeführter Erörterungstermine (Grunddatenblatt) 135
Tabelle 24: Einfluss der Äußerungen der Öffentlichkeit auf den Planungsprozess (NAB). 136
Tabelle 25: Einschätzungen zu Qualität und Aufwand der Behörden für die Öffentlichkeitsbeteiligung (NAB). 137
Tabelle 26: Zusammenfassung der Empfehlungen zur Station Öffentlichkeitsbeteiligung. 139
Tabelle 27: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Überprüfung der Darstellung und Bewertung. 146
Tabelle 28: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP. 167
Tabelle 29: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station zusammenfassende Erklärung. 176
Tabelle 30: Zusammenfassende Würdigung der Ergebnisse zur Station 8 „Festlegung der Überwachungsmaßnahmen“. 181
Tabelle 31: Zusammenfassende Würdigung der Ergebnisse zur Station M „Durchführung des Monitorings“. 189
Tabelle 32: Einschätzung der Akteure zur „Vorwirkung“ der SUP bzw. der im Verfahren zu berücksichtigenden Umweltaspekte auf die Planung. 195
Tabelle 33: Ausbildungshintergründe der Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. 210

Tabelle 34: Stationenbezogene Übersicht zu Elementen vorbildhafter Praxis. 213
Tabelle 35: Übersicht über die identifizierten neuralgischen Punkte, die Gegenstand der Diskussion im Projektbeirat sowie in den Vertiefungs-Workshops waren. 219
Tabelle 36: Empfehlungen auf der Basis der stationsübergreifenden Befunde. 225
Tabelle 37: Übersicht zu den stationsbezogenen Gestaltungsoptionen. 278
Tabelle 38: Organisatorische Gestaltungsoptionen als Gegenstände einer SUP-Verwaltungsvorschrift. 304

Abkürzungsverzeichnis

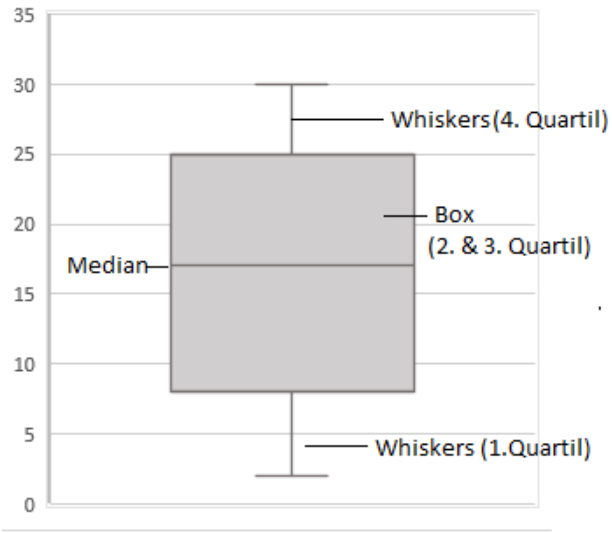
AtG	Atomgesetz
AVZ	Allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone (in der Nord- und Ostsee)
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Brandenburg
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BE	Berlin
BFO	Bundesfachplan Offshore
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
B-Plan	Bebauungsplan
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
etc.	et cetera (lateinisch für „und die übrigen“)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
FNP	Flächennutzungsplan
GDB	Grunddatenblatt-Erhebungsbogen (siehe Anhang 10.1.1)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geoinformationssystem
GrwV	Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung)

HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
LaPro	Landschaftsprogramm
LEP	Landesentwicklungsplan
LNatSchG NRW	Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturschutzgesetz)
LP	Landschaftsplan
LRP	Landschaftsrahmenplan
LStrBPl	Landesstraßenbedarfsplan
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
mind.	mindestens
MSRL	Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. EU L 164 S. 19)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n	Stichprobengröße
NAB	Nutzen-Aufwand-Fragebogen (siehe Anhang 10.1.5)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NatSchG Bln	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz)
NEP	Netzentwicklungsplan
NRO	Nichtregierungsorganisation
NI	Niedersachsen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVP	Nahverkehrsplan
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung

OGewV	Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung)
PT	Personenarbeitstage
rd.	rund
RegPl	Regionalplan
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
ROR	Raumordnungsregion(en)
RP	Rheinland-Pfalz
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
s.	siehe
SEA	Strategic Environmental Assessment
SEA-Protokoll	Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (BGBl. 2006 II S. 498)
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
StandAG	Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz)
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG L 197 S. 30)
TH	Thüringen
TÖB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	unter anderem; und andere
u. U.	unter Umständen
UB	Umweltbericht
UBA	Umweltbundesamt
UN ECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPPortV	Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Portale-Verordnung)

WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WindSeeG	Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZEG	Zielerreichungsgrad-Fragebogen (siehe Anhang 10.1.3)
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZVBN	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen

Glossar wichtiger Begriffe

Abschichtung	In mehrstufigen Planungs- und Entscheidungsverfahren finden Umweltprüfungen zumeist auf allen Stufen statt. Dabei wird das Untersuchungsprogramm der SUP oder der UVP jedoch auf einer höheren Stufe oftmals beschränkt, sodass bestimmte Umweltauswirkungen „abgeschichtet“, also erst im Verfahren auf der nächsten Stufe (oder den nächsten Stufen) prognostiziert und bewertet werden.
Allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung (AVZ)	Die allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung soll die Angaben aus dem Umweltbericht enthalten, die Dritte benötigen, um zu beurteilen, inwieweit sie von den Umweltauswirkungen des Plans oder Programms betroffen sind. Das UBA empfiehlt, diese Zusammenfassung in bürgernaher Sprache zu verfassen.[1]
Behördenfragebogen	Die Fallstudien schließen – soweit möglich – ergänzend zu der Analyse der Dokumente offene, halbstandardisierte Interviews mit den Beschäftigten in den Behörden ein, die in den einzelnen Fällen für die SUP zuständig sind oder waren. Sie sollen offen gebliebene Fragen aus dem → Nutzen-Aufwand-Bogen klären, Gründe für Abweichungen im → Zielerreichungsgrad feststellen und allgemeine Erfahrungen zu bestimmten Aspekten und Wirkungen der SUP sammeln. Die Basis für diese Interviews bildet der Behördenfragebogen.
Box-Plot	Der Box-Plot ist eine Diagrammart, die es ermöglicht, Streuung und Lage eines oder mehrere Merkmale zu visualisieren.  Die Box-Plot-Darstellung ist bei statistischen Auswertungen eine beliebte Darstellungsform, da man sich sehr schnell einen Überblick über die gesamte Datenreihe verschaffen kann. Dazu bedient man sich der Hilfe von → Quantilen bzw. → Quartilen. Allgemein bezeichnen Quantile in der Statistik ein Lagemaß. Quartile stellen eine besondere Form der Quantile dar, bei denen die sortierte Datenreihe in vier gleich große Teile unterteilt wird, also „Datenbereiche“ abgegrenzt werden.

1 Umweltbundesamt (Hrsg.; 2018): Lesefreundliche Dokumente in Umweltprüfungen.

	Für die Darstellung im Box-Plot gilt die Konvention, dass das 1. Quartil und das 4. Quartil in Form von → „Whiskers“ dargestellt werden, dies sind die durchgezogenen Linien außerhalb der grauen Box, die an Schnurrhaare erinnern können. Die graue Box steht für das 2. und 3. Quartil, also die mittleren 50% der Daten, innerhalb dieser Box liegt der → Median, der hier als graue Linie dargestellt ist. Daten, die statistisch betrachtet als Ausreißer gelten, werden als Punkte dargestellt, das dargestellte Beispiel enthält jedoch keine Ausreißer.
Ebenen 1 – 4	Die Evaluation der Praxis der SUP findet auf vier Ebenen statt (siehe Kapitel 3): Ebene 1 gibt einen Gesamtüberblick über SUP-Verfahren in Deutschland, differenziert nach den Plantypen Raumordnungsplanung, Bauleitplanung und Fachplanung. Ebene 2 ermittelt spezifische Grundgesamtheiten für die einzelnen Plantypen, die es erlauben, die Fallstudien so auszuwählen, dass eine möglichst hohe Aussagekraft der Ergebnisse gewährleistet ist. Auf Ebene 3 werden Fallstudien (ausgewählte Regionalpläne, landesweite Raumordnungspläne, Bauleitpläne, Fachpläne und -programme) untersucht; die Ergebnisse machen die Stärken und Schwächen der SUP in der Praxis deutlich und liefern Anhaltspunkte für Optimierungen. Ebene 4 betrachtet in Vertiefungsfallstudien und Workshops die Anreiz- und Hemmnis-Situation der Akteure und entwickelt potenzielle Instrumente bzw. einen Instrumentenmix zur Optimierung der SUP (s. auch Abschnitt 1.2 und Abbildung 1).
Grunddatenblatt	Im Rahmen des Forschungsvorhabens erstellter Erhebungsbogen, der die allgemeinen Angaben über das jeweilige Fallbeispiel enthält, z. B. Bezeichnung des Plans, räumliche Einordnung (Bund/Land/Gemeinde), zuständige Behörde, verfügbare Unterlagen, zeitlicher Verlauf der Planung. Das Grunddatenblatt findet sich in Anhang 10.1.1 und für Fallstudien ohne SUP in Anhang 10.1.2.
Homo oeconomicus institutionalis	Ökonomisches Modell, dessen Grundlage das Modell des eigennutzorientierten Akteurs (Homo oeconomicus) bildet, das aber durch verhaltenswissenschaftliche, insbesondere sozialpsychologische Elemente angereichert ist (s. dazu Abschnitt 6.1).
Median	Der Median ist in der Statistik ein Mittelwert und ein Lagemaß. Er wird auch Zentralwert genannt, da er genau in der Mitte einer sortierten Datenreihe liegt. Zur Berechnung werden die Daten der Größe nach sortiert; der Wert genau in der Mitte ist der Median. Bei einer geraden Anzahl an Werten werden die beiden mittleren Werte addiert und anschließend durch zwei geteilt, um den Median zu berechnen. Der Median ist nicht identisch mit dem arithmetischen Mittel, das i. d. R. gemeint ist, wenn vom „Mittelwert“ gesprochen wird.
Monitoring	Nach der Annahme eines Plans oder Programms erfolgt die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen, die bei der Plan- oder Programmdurchführung auftreten. Dabei soll überprüft werden, wie sich die Annahmen und Prognosen der SUP über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen zu den tatsächlichen Auswirkungen verhalten, die bei der Umsetzung des Plans oder Programms zu beobachten sind.

Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB)	Der „Nutzen-Aufwand-Fragebogen“ dient dazu, die aufgrund der Dokumentenanalyse gewonnenen Ergebnisse durch die Sichtweise der Beteiligten an den jeweiligen Planungs- oder Programmerstellungsverfahren zu ergänzen. Die Fragen betreffen vor allem Einschätzungen zu Qualität, Aufwand und Wirkung der SUP. Der Nutzen-Aufwand-Bogen findet sich in Anhang 10.1.5 und für die Fallstudien ohne SUP in Anhang 10.1.6.
Ownership	Der Begriff bezeichnet die innere Einstellung der Person in der zuständigen Behörde, die federführend für die Durchführung der SUP verantwortlich ist (SUP-Verantwortlichkeit; siehe „Product Owner“ und Abschnitt 5.2.4).
Phasen I und II	Das Forschungsvorhaben wurde in zwei Phasen durchgeführt. In Phase I, die Mitte 2017 abgeschlossen wurde, ging es darum, eine kaskadenartig strukturierte Methodik zu entwickeln (s. auch Abschnitt 1.2), die Vorgehensweise bei der empirischen Erhebung zu diskutieren und sie einem Pretest zu unterziehen. Arbeitsschritt der Phase II, deren Ergebnisse vorrangig in diesem Bericht vorgestellt werden, waren die empirische Erhebung selbst, eine ausführliche Analyse von deren Resultaten und die Entwicklung potenziell zu nutzender Instrumente zur Optimierung der SUP.
Plan- oder Programmart	Kategorie von Fachplänen und -programmen, die auf deren fachliche Aufgaben abstellt (z. B. Verkehrswegeplanung, wasserwirtschaftliche Planung, Bedarfsplanung für das Strom-Übertragungsnetz); → Plan- oder Programmtyp
Plan- oder Programmtyp	Das Forschungsvorhaben teilt die SUP-pflichtigen Pläne und Programme in die Kategorien (oder Typen) ► Raumordnungspläne und -programme, ► Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) und ► Fachpläne und -programme ein. Der Grund hierfür liegt darin, dass es im deutschen Recht für jeden dieser Plan- oder Programmtypen eigene Vorschriften (das Raumordnungsgesetz, das Baugesetzbuch und das UVP-Gesetz) gibt.
Planungsprozess	Die „inhaltlichen“ Arbeiten bei der Plan- oder Programmerstellung, also Problembeschreibung, Bestimmung und Konkretisierung der Planungsziele und -grundsätze, Erhebung und Bewertung des Ist-Zustands, Entwicklung eines planerischen Vorschlags und von Alternativen, vergleichende Bewertung und Auswahl einer Vorzugsalternative (Entscheidungsvorschlag).
Planungsverfahren	Das förmliche, rechtlich vorgeschriebene Verfahren zur Erstellung oder Änderung eines Plans oder Programms. Es beginnt oftmals mit einem förmlichen Beschluss über die Erstellung oder Änderung und umfasst mehrere Schritte, zu denen unter anderem die → SUP-Stationen gehören.
Fallstudien mit SUP	Untersuchte Fälle von Plänen oder Programmen, für die eine SUP durchgeführt wurde.
Fallstudien ohne SUP	Untersuchte Fälle von Plänen und Programmen, für die keine SUP durchgeführt wurde, die jedoch vom Gegenstand her mit den SUP-pflichtigen Plänen und Programmen vergleichbar sind
Product owner	Die Person in der zuständigen Behörde, die speziell für die SUP verantwortlich ist, für deren effektiven und effizienten Ablauf und für die Koordination mit dem → Planungsverfahren sowie dem → Planungsprozess sorgt (SUP-Verantwortlichkeit; siehe Abschnitt 5.2.4).

Quantil	Ein Quantil ist ein statistisches Lagemaß, vereinfacht kann man es als Schwellenwert bezeichnen. Ein bestimmter Teil der Werte aus der zu betrachtenden Datenreihe liegt unterhalb des Quantils (≤ p), der Rest darüber (1-p).
Quartil	Quartile sind eine besondere Form von Quantilen, die eine Datenreihe in vier gleich große Teile (Quartile) teilen. 1. Quartil: >0% ≤25% der sortierten Datenreihe 2. Quartil: >25%≤50% der sortierten Datenreihe 3. Quartil: >50%≤75% der sortierten Datenreihe 4. Quartil: >75%≤100% der sortierten Datenreihe
Schutzgüter der SUP und der UVP	Menschen – insbesondere die menschliche Gesundheit –, Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Schutzgütern
Scoping	Bestimmung des Untersuchungsrahmens für eine SUP oder UVP
Screening	Einige Pläne und Programme müssen einer SUP nur unterzogen werden, wenn sie sich im Einzelfall erheblich auf die Umwelt auswirken können (vgl. § 35 Abs. 2 und § 37 UVPG; ähnlich § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG für geringfügige Änderungen eines Raumordnungsplans und § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB für bestimmte kleinere Bebauungspläne der Innenentwicklung). Der Begriff „Screening“ bezeichnet in diesen Fällen die Feststellung, ob der betreffende Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat.
Scrum	Betriebswirtschaftliches Vorgehensmodell beim Projekt- und Produktmanagement
SUP	Strategische Umweltprüfung: Umfassende, medienübergreifende Untersuchung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms im Rahmen des behördlichen Verfahrens der Plan- oder Programmerstellung.
SUP-Station	Das SUP-Verfahren und der anschließende Planungsprozess untergliedern sich in einzelne Abschnitte oder Stationen: (1) Feststellung der SUP-Pflicht, (2) Scoping (Festlegung des Untersuchungsrahmens), (3) Ermittlung (Prognose) und Bewertung der Umweltauswirkungen und Erstellung des Umweltberichts, (4) Behördenbeteiligung, (5) Beteiligung der Öffentlichkeit, (6) Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts anhand der Stellungnahmen der beteiligten Behörden und der Äußerungen aus der Öffentlichkeit. Anschließend berücksichtigt die zuständige Behörde die Ergebnisse bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm (7). Nach der Annahme des Plans oder Programms, die öffentlich bekannt gemacht werden muss, legt sie folgende Dokumente zur Einsicht aus (8): den Plan oder das Programm, eine → zusammenfassende Erklärung über die Rolle der SUP im Planungsprozess, eine Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen und eine Rechtsbehelfsbelehrung. Bei der Durchführung des Plans oder Programms verlangen die einschlägigen Vorschriften, die daraus resultierenden erheblichen Umweltauswirkungen zu überwachen (9). Die Untersuchung erfasst zudem die Vorwirkungen aufgrund der SUP-Pflicht („Station V“).

	Siehe auch Tabelle 1: Stationen der SUP als Grundlage für eine handlungsorientierte Evaluation. Die stationenbezogene Analyse ist Gegenstand des Kapitels 4 dieser Untersuchung; stationsübergreifende Befunde werden in Kapitel 5 behandelt.
Tatsächliche Qualität	Die „tatsächliche Qualität“ basiert auf einer stationsbezogenen und gewichteten Auswertung der Fragen aus dem → Zielerreichungsgrad-Bogen (ZEG). Die berücksichtigten Merkmale sowie ihre jeweilige Gewichtung bei der Ermittlung der tatsächlichen Qualität sind dem Anhang 10.3 zu entnehmen.
Umweltbericht	Wichtigstes im Rahmen einer SUP zu erstellendes Dokument, das insbesondere die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms beschreibt und bewertet, aber auch weitere Angaben enthält.
UVP	Umfassende, medienübergreifende Untersuchung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens im Rahmen eines behördlichen Verfahrens, das der Zulassung des Vorhabens dient.
Wahrgenommene Qualität	Die „wahrgenommene Qualität“ bildet die subjektive Einschätzung der für das jeweilige SUP-Verfahren (Fallbeispiel) zuständigen Akteure ab. Sie zeigt im Vergleich zur → tatsächlichen Qualität, ob und wieweit sich die Qualitätseinschätzung der Evaluierenden aufgrund der Dokumentenauswertung und die Qualitätseinschätzung der beteiligten Akteure decken. Abgefragt wird sowohl die wahrgenommene Qualität der einzelnen SUP-Stationen als auch die des gesamten Verfahrens. Die Grundlage für die Ermittlung der wahrgenommenen Qualität bildet insbesondere der Nutzen-Aufwand-Fragebogen, der hier in Anhang 10.1.5 (Policy on-Fälle) und 10.1.6 (Policy off-Fälle) abgedruckt ist. Ergänzend werden die einschlägigen Angaben im Rahmen der Interviews mit den Akteuren in den zuständigen Behörden herangezogen.
Whiskers	Darstellungsform für das 1. und 4. Quartil einer Datenreihe in einem Box-Plot. Die Darstellungsform der durchgezogenen Linie mit einer kurzen, im rechten Winkel stehenden Begrenzungslinie erinnert an Schnurrhaare, daher der Begriff „Whiskers“ (engl. für Schnurrhaare).
Zielerreichungsgrad	Im Rahmen der Analyse der ausgewählten Fallstudien (→ Ebene 3 des Forschungsvorhabens) wird für jede → Station der SUP jeweils für mehrere Kriterien die „Zielerreichung“ bzw. Qualität bestimmt. Dabei geht es um die Bewertung, in welcher Qualität die Anforderungen zur Bearbeitung der Umweltaspekte jeweils erfüllt werden. Der jeweilige Zielerreichungsgrad bemisst sich an den rechtlichen Vorgaben und umweltbezogenen Zielen der SUP-Richtlinie, des UVPG, des ROG und des BauGB. Diese Vorgaben und Ziele bilden die Grundlage für die für jede Station entwickelten Bewertungskriterien und die dazugehörigen Indikatoren. Die Bewertung im Einzelfall erfolgt dadurch, dass jedem dieser Indikatoren eine der festgelegten Bewertungsstufen (zwischen 1 = *vollständig* bis 5 = *insgesamt nicht*) zugeordnet wird.

Zielerreichungsgrad-Bogen (ZEG)	Im Rahmen des Forschungsvorhabens erstellter Erhebungsbogen zur Ermittlung der → „tatsächlichen Qualität“. Anhand dieses Bogens wird untersucht, wieweit die SUP in den einzelnen Fallbeispielen die normativen Zielvorgaben für die SUP im UVPG, ROG und BauGB erreicht; dies geschieht jeweils getrennt für die einzelnen SUP-Stationen (→ Zielerreichungsgrad). Der Zielerreichungsgrad-Bogen findet sich in Anhang 10.1.3 und in Anhang 10.1.4 für die Fallstudien ohne SUP.
Zusammenfassende Erklärung	Erklärung der zuständigen Behörde, wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, wie der → Umweltbericht, die Stellungnahmen der beteiligten Behörden und die Äußerungen aus der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan oder das angenommene Programm nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 UVPG; ähnlich § 10 Abs. 3 ROG sowie § 6a Abs. 1 und § 10a Abs. 1 BauGB).

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie evaluiert die Praxis der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2018 mit dem Ziel, etwaige Defizite zu ermitteln und Gestaltungsoptionen für einen effizienten und effektiven Vollzug zu erarbeiten. Die Ergebnisse zeigen, dass die SUP einen deutlichen Einfluss auf die Planung hat. Andererseits gibt es bei ihrer Anwendung eine Reihe von Defiziten; die Studie entwickelt deshalb Gestaltungsoptionen für einen effizienten und effektiven Vollzug. Manche der Optionen lassen sich durch administrativ-organisatorische Maßnahmen realisieren; bei anderen bedarf es Änderungen auf gesetzlicher Ebene.

Kernstück der Studie ist eine empirische Untersuchung von 143 Fallstudien aus den Jahren 2005 bis 2018, die sich auf die drei Plantypen „Raumordnungsplanung", „Bauleitplanung" und „Fachplanung" aufteilen und einen breiten Querschnitt der strategischen Umweltprüfungen in Deutschland repräsentieren. In 133 dieser Fälle schließt der Planungsprozess eine SUP ein; zum Vergleich dienen zehn weitere Fälle ohne SUP. Um zu möglichst konkreten und detaillierten Befunden zu gelangen, werden das Verfahren und der Inhalt der SUP – entsprechend den rechtlichen Vorgaben – in die folgenden Abschnitte („Stationen") unterteilt: (1) Scoping-Prozess, (2) Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltwirkungen, Umweltbericht, (3) Behördenbeteiligung, (4) Öffentlichkeitsbeteiligung, (5) Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts, (6) Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm und (7) zusammenfassende Erklärung. Da schon allein die Existenz der SUP-Anforderungen den Planungsprozess beeinflussen kann, kommt vor Beginn der SUP die Station „Vorwirkung" („V") hinzu. Eine weitere Station ist schließlich die gesetzlich vorgeschriebene Überwachung der Umweltauswirkungen nach Abschluss der SUP (Monitoring – „M"), die durch spezifische Angaben im Umweltbericht vorzubereiten ist. Die Monitoring-Praxis selbst ließ sich im Rahmen der Studie nur bei einigen Fallstudien untersuchen, weil es hierfür oftmals noch nicht genügend Informationen der Planungsträger gibt.

Methodisch geht es in jeder Station im ersten – wichtigsten – Schritt um die Auswertung der in jedem betrachteten Fall zur Verfügung stehenden Dokumente, in den Planungsverfahren mit SUP also insbesondere der Scoping-Unterlagen, des Umweltberichts, der Überprüfung dieses Berichts und der anschließend erstellten zusammenfassenden Erklärung. Die Grundlage hierfür bildet (neben einem Grunddatenblatt für die einzelnen Fallstudien) in erster Linie ein Zielerreichungsgrad-Bogen, der für jede Station des SUP-Verfahrens die jeweils relevanten Kriterien festlegte. Mit seiner Hilfe lässt sich anhand der Unterlagen klären, ob der Ablauf und die Ergebnisse jeder Station – beispielsweise der Untersuchungsrahmen, der Umweltbericht, die Behörden- und die Öffentlichkeitsbeteiligung – im Einzelfall den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Insgesamt nennt der Bogen mehr als 100 Merkmale, die zum einen den Inhalt und zum anderen das Verfahren der SUP betreffen. Zumeist stehen für die Bewertung der Qualität fünf Wertstufen (z. B. bei zahlreichen Angaben des Umweltberichts von „(nahezu) vollständig angemessen" bis „insgesamt nicht angemessen") zur Verfügung. Nur bei wenigen Kriterien gibt es lediglich die Kategorien „ja" oder „nein". Daneben verwendet die Studie einen Nutzen-Aufwand-Bogen, den die für die jeweilige SUP Verantwortlichen in den Behörden ausfüllten; er enthält vor allem die Einschätzung dieser Personen zur Dauer der einzelnen SUP-Schritte und zur Effektivität der SUP.

Die Auswertung der schriftlichen Unterlagen ergänzen mehrere methodische Instrumente: Primär sind dies halbstrukturierte Interviews mit den für die jeweilige SUP Verantwortlichen, die es insbesondere erlauben, zusätzliche Einzelheiten abzufragen. Außerdem fanden drei Workshops – zwei davon nur mit Repräsentanten aus der Bauleitplanung bzw. der Raumordnung sowie einer mit Repräsentanten aller Gruppen zur abschließenden Diskussion der Ergebnisse – statt, in denen spezifische Schwierigkeiten bei der Durchführung der SUP und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert wurden. Schließlich erfassen halbstrukturierte Interviews mit vier Umweltverbänden aus unterschiedlichen Bundesländern deren Sichtweise zu bestimmten Themen. Sie befassen sich mit der inhaltlichen und

prozeduralen Integration der SUP in den Planungsprozess, der Relevanz der Öffentlichkeitsbeteiligung, der Qualität der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung des Umweltberichts und mit der Möglichkeit, Internet-Beteiligungsportale einzurichten.

Den Maßstab für die Bewertung der empirischen Befunde bilden die Vorgaben des SUP-Rechts. Dabei unterscheidet die Evaluation zwei Qualitätsbegriffe. Der Begriff „tatsächliche Qualität" bezeichnet die Befunde, die das Forschungsteam mittels der Erhebungsinstrumente bei der Auswertung der Dokumente zu den Fallstudien ermittelt hat, der Begriff „wahrgenommene Qualität" dagegen die von den befragten SUP-Beteiligten wiedergegebenen Einschätzungen zur Qualität der SUP im jeweiligen Verfahren.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung gibt Kapitel 4 des Berichts wieder. Sie machen deutlich, dass die Praxis der SUP in allen Stationen relativ weitgehend den gesetzlichen Anforderungen genügt, allerdings mit deutlichen Unterschieden im Einzelnen. In einigen Stationen schneiden bestimmte Plantypen – überwiegend die Raumordnungs- und die Fachplanung – besser ab als andere, in anderen lassen sich Mängel bei allen Plantypen in ähnlichem Ausmaß konstatieren.

Beim **Scoping-Prozess** klärt die Studie zunächst, ob die jeweiligen Planungsträger einen Untersuchungsrahmen erstellten und – wenn ja – ob die Grundlage hierfür eine Besprechung mit den beteiligten Behörden oder aber schriftliche Stellungnahmen dieser Behörden bildeten. Daneben geht es um die Frage, ob und wie gut das Scoping-Ergebnis dokumentiert ist. Inhaltlich ist von Interesse, ob der jeweilige Untersuchungsrahmen alle im Einzelfall erforderlichen Prüffragen anspricht und plausibel beschreibt, ob er vernünftige Alternativen zu den beabsichtigten Plan- oder Programmfestlegungen identifiziert und ob er Festlegungen zur Abschichtung einzelner Prüfaspekte trifft.

Die empirische Untersuchung der Station „**Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltwirkungen, Umweltbericht**" gehört zu den Schwerpunkten der empirischen Untersuchung. Hier geht die Studie vor allem darauf ein,

- ob der jeweilige Umweltbericht zu allen rechtlich vorgeschriebenen Gegenständen vollständige Angaben enthielt oder welche Angaben ganz oder teilweise fehlten,
- welche Qualität die einzelnen Angaben aufwiesen, ob sie also angemessen und plausibel formuliert waren.

Daneben befasst sie sich mit der in den einzelnen Fällen angewandten Methodik der Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen, mit den jeweiligen Datengrundlagen, dem Umfang und der Struktur des Umweltberichts sowie mit der Frage, inwieweit es gelang, die Erstellung des Umweltberichts in den Planungsprozess zu integrieren.

In Bezug auf die **Behördenbeteiligung** spielt zunächst die Frage eine Rolle, ob in den evaluierten Fällen dokumentierte Angaben über diesen Schritt zur Verfügung standen. Sofern sich auf solche Unterlagen zurückgreifen ließ, untersucht die Studie, ob sich die SUP-Behörde plausibel mit den Argumenten der beteiligten Behörden auseinandersetzte.

Schwerpunkte bei der **Öffentlichkeitsbeteiligung** bilden zum einen die Zahl der Äußerungen von Einzelpersonen und Verbänden, die die Behörden in den einzelnen Fällen erhielten, sowie zum anderen die Frage, ob die Wortmeldungen in relevantem Umfang den Umweltbericht beeinflussten. Die Studie untersucht auch, ob die Behörden weitere Beteiligungsformate nutzten, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen.

Bei der Station „**Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts**" befasst sich die Studie insbesondere mit der Frage, ob die Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu erkennbaren Änderungen des Umweltberichts oder des Plan- oder Programmentwurfs führten, also zu differenzierteren Aussagen zur Vermeidung oder Kompensation von Umweltbeeinträchtigungen und zu den Monitoring-Maßnahmen.

Soweit es um die **Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse** bei der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm geht, spricht sie vier für die SUP besonders relevante Elemente an:

- Sie stellt fest, wieweit die Planungsträger die **erheblichen Umweltauswirkungen** in der abschließenden Entscheidung berücksichtigt haben.
- Daneben geht sie auf die Frage ein, wieweit der Plan oder das Programm aufgrund der SUP differenziertere Vorgaben zur **Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen** enthält.
- Des Weiteren klärt sie, ob und wie der **Planentwurf infolge der SUP** bei der abschließenden Entscheidung **geändert** wurde.
- Schließlich befasst sie sich mit der Frage, ob die Planungsträger die **Umweltauswirkungen** nicht nur für einzelne Festlegungen, sondern auch **für den gesamten Plan berücksichtigt** haben.

Ein weiteres Thema bildet die Art und Weise der Berücksichtigung von Umweltbeeinträchtigungen, also etwa durch Änderung der planerischen Festlegungen, durch Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung solcher negativen Folgen oder aber auch dadurch, dass der Planungsträger die Beeinträchtigungen der Umwelt in Kauf nimmt.

Im Hinblick auf die **zusammenfassende Erklärung** stellt die Studie zum einen in jedem Einzelfall fest, ob ein solches Dokument vorliegt. Sofern dies zutrifft, beurteilt sie die darin enthaltenen Angaben auf ihre Plausibilität und daraufhin, ob sie zur Transparenz des SUP- und des Planungsprozesses beitrugen.

Was die Station „**Überwachung der Umweltauswirkungen (Monitoring)**“ betrifft, geht es in erster Linie um die Angaben zu dieser Thematik im Umweltbericht. Die Studie befasst sich mit der Frage, ob die Umweltberichte solche Aussagen enthalten und – wenn ja – ob sie die in Aussicht genommenen Monitoring-Maßnahmen planspezifisch festlegen. Die anschließende Durchführung dieser Maßnahmen selbst ließ sich nur in wenigen Fällen betrachten, weil die Behörden solche Maßnahmen im Untersuchungszeitraum nur in wenigen Fällen umsetzten. Dieses Thema wurde jedoch im Rahmen der Interviews und der Workshops angesprochen.

Soweit die empirische Untersuchung Mängel bei den einzelnen Stationen aufzeigt, ließen sich schon an dieser Stelle jeweils Empfehlungen formulieren, mit denen sie sich vermeiden oder vermindern lassen. Diese Empfehlungen bilden später eine der Grundlagen für die Entwicklung von Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der SUP-Praxis.

Kapitel 5 des Berichts enthält die stationsübergreifenden Befunde der empirischen Untersuchung. Sie zeigen, dass Umweltaspekte erstens überhaupt und zweitens in doch relativ vielen Fällen den Gang der Planung deutlich beeinflussen. Sie sind für die Planungen im Anwendungsbereich des SUP-Rechts von erheblicher Relevanz und entfalten auch eine beachtliche Vorwirkung im Vorfeld des eigentlichen Planungsprozesses.

Aus der Empirie lässt sich zudem folgender Mehrwert der SUP ableiten:

- der eindeutige Auftrag an die Planungsträger, sich umfassend mit Umweltbelangen auseinanderzusetzen und schon im Vorfeld der Planung Umweltbelange in den Blick zunehmen;
- die Strukturierung und prozedurale Verbesserung des Planungsprozesses sowohl im Vorfeld als auch prozessbegleitend;
- die Transparenz, die sich aus dem Scoping, dem Umweltbericht und dessen allgemein verständlicher, nichttechnischer Zusammenfassung sowie (nach der Entscheidung über den Plan oder das Programm) aus der zusammenfassenden Erklärung ergibt.

Die Höhe des Mehrwerts hängt maßgeblich auch davon ab, wer sich innerhalb der planaufstellenden Behörde dafür verantwortlich fühlt, federführend den SUP-Prozess zu steuern (sog. „Ownership“ oder „SUP-Verantwortlichkeit“). Ein weiterer wichtiger Faktor ist die möglichst weitgehende Integration

der SUP in den gesamten Planungsprozess. Korrespondierend damit spielen daher die prozessbegleitende informelle Kommunikation der Personen, die in der zuständigen Behörde an der SUP beteiligt sind, und der Informationsaustausch zwischen ihnen ebenfalls eine bedeutende Rolle.

Aus den Interviews und den Workshops ergaben sich Erkenntnisse zu Hemmnissen, die die Effektivität und die Effizienz der SUP beeinträchtigen können: Dazu zählen beispielsweise schlechte personelle Ausstattung der zuständigen Behörde, zeitliche Restriktionen, hohe Anforderungen an die fachliche oder methodische Kompetenz der Beteiligten, das Fehlen einheitlicher Standards oder auch der Umstand, dass kein Zugang zu den im Einzelfall benötigten aktuellen Daten besteht.

Andererseits ließen sich in den Fallstudien auch eine Reihe von Beispielen für eine besonders gute SUP-Praxis identifizieren. Es handelt sich in erster Linie um Fälle der Raumordnungsplanung, daneben auch um Fälle der Bauleitplanung sowie der Fachplanung. Sie zeichnen sich durch die Qualität bestimmter SUP-Stationen aus, selten durch die Qualität des gesamten SUP-Prozesses quer durch alle Stationen.

Aufgrund der empirisch ermittelten Defizite und Hemmnisse formuliert die Studie *„neuralgische Punkte“* der gegenwärtigen SUP-Praxis, d. h. Ansatzpunkte, an denen sich durch organisatorische oder legislative Maßnahmen Verbesserungen der SUP-Praxis erzielen lassen.

Anschließend geht es in Kapitel 6 darum, solche Verbesserungsmöglichkeiten auszuloten. Dazu wertet die Studie die Befunde institutionenanalytisch aus, wobei sie das Modell des Homo oeconomicus institutionalis zugrunde legt. Sie charakterisiert die Anreiz- und Hemmnis-Situation jedes der an der SUP beteiligten Akteure und entwickelt daraus zahlreiche Gestaltungsoptionen, die zu größerer Effektivität und auch Effizienz der Praxis beitragen können. Sie haben teilweise stationsübergreifende Bedeutung, teilweise betreffen sie lediglich bestimmte SUP-Stationen. Die meisten dieser Optionen lassen sich durch administrativ-organisatorische Maßnahmen realisieren; andere erfordern Änderungen auf gesetzlicher Ebene.

Kapitel 7 nennt die zuvor in Kapitel 4 formulierten Empfehlungen zur Verbesserung der SUP-Praxis nochmals im Zusammenhang. Das abschließende Kapitel 8 gibt die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie wieder.

Summary

This study evaluates the practice of Strategic Environmental Assessment (SEA) in Germany from 2005 to 2018 with the aim of identifying any deficits and developing design options for efficient and effective implementation. The results show that SEA has a significant impact on planning. On the other hand, there are a number of deficits in its application; the study therefore develops design options for efficient and effective enforcement. Some of the options can be realised through administrative-organisational measures; others require changes at the legal level.

The core of the study is an empirical analysis of 143 case studies from the years 2005 to 2018, which are divided into the three planning types "spatial planning", "urban land use planning" and "sectoral planning" and represent a broad cross-section of strategic environmental assessments in Germany. In 133 of these cases, the planning process includes an SEA; ten further cases without an SEA serve as a comparison. In order to arrive at findings that are as concrete and detailed as possible, the procedure and the content of the SEA - in accordance with the legal requirements - are divided into the following sections ("stations"): (1) scoping process, (2) identification, description and assessment of environmental impacts, environmental report, (3) involvement of authorities, (4) public participation, (5) review of the representations and assessments of the environmental report, (6) consideration of the results of the SEA in the decision on the plan or programme, and (7) summary statement. Since the very existence of the SEA requirements can influence the planning process, the station "Pre-effect" ("V") is added before the SEA begins. Finally, another station is the legally required monitoring of environmental impacts after completion of the SEA (Monitoring - "M"), which is to be prepared by specific information in the environmental report. The monitoring practice itself could only be examined in some case studies within the framework of the study, because there is often not yet sufficient information from the planning authorities for this.

Methodologically, the first - most important - step in each station is the evaluation of the documents available in each case under consideration, i.e. in the planning procedures with SEA in particular the scoping documents, the environmental report, the review of this report and the subsequently prepared summary statement. The basis for this (in addition to a basic data sheet for the individual case studies) is first and foremost a target achievement level sheet, which defined the relevant criteria for each stage of the SEA procedure. With its help, it can be clarified on the basis of the documents whether the procedure and the results of each station - for example, the investigation framework, the environmental report, the participation of the authorities and the public - meet the legal requirements in the individual case. In total, the sheet lists more than 100 characteristics that relate to the content and procedure of the SEA. In most cases, five levels are available for assessing the quality (e.g. for numerous statements in the environmental report from "(almost) completely adequate" to "not adequate overall"). Only for a few criteria are there only the categories "yes" or "no". In addition, the study uses a benefit-effort sheet, which was filled out by the persons responsible for the respective SEA in the authorities; it mainly contains the assessment of these persons on the duration of the individual SEA steps and on the effectiveness of the SEA.

The evaluation of the written documents is supplemented by several methodological instruments: Primarily, these are semi-structured interviews with those responsible for the respective SEA, which in particular allow additional details to be queried. In addition, three workshops were held - two of them only with representatives from urban land use planning and spatial planning, respectively, and one with representatives from all groups for the final discussion of the results - in which specific difficulties in the implementation of the SEA and possibilities for improvement were discussed. Finally, semi-structured interviews with four environmental associations from different federal states captured their views on specific topics. They deal with the integration of SEA into the planning process in terms of content and procedure, the relevance of public participation, the quality of the generally comprehensible, non-technical summary of the environmental report and the possibility of setting up internet participation portals.

The benchmark for the evaluation of the empirical findings is the requirements of SEA law. The evaluation distinguishes between two concepts of quality. The term "actual quality" refers to the findings that the research team determined by means of the survey instruments when evaluating the documentation on the case studies, whereas the term "perceived quality" refers to the assessments of the quality of the SEA in the respective procedure as reported by the SEA participants interviewed.

The results of the empirical analysis are presented in Chapter 4 of the report. They make it clear that the practice of SEA in all wards meets the legal requirements to a relatively large extent, but with clear differences in detail. In some stations, certain types of plans - predominantly spatial planning and sectoral planning - perform better than others; in others, deficiencies can be found in all types of plans to a similar extent.

In the **scoping process**, the study first clarifies whether the respective planning authorities drew up a study framework and - if so - whether this was based on a discussion with the authorities involved or on written comments from these authorities. In addition, the question is whether and how well the scoping result is documented. In terms of content, it is of interest whether the respective assessment framework addresses and plausibly describes all the assessment questions required in the individual case, whether it identifies reasonable alternatives to the intended plan or programme specifications and whether it makes specifications for the stratification of individual assessment aspects.

The empirical analysis of the station **"Determination, description and evaluation of environmental impacts, environmental report"** is one of the core aspects of the empirical analysis. Here, the study primarily addresses,

- whether the respective environmental report contained complete information on all legally required items or which information was missing in whole or in part,
- the quality of the individual statements, i.e. whether they were formulated appropriately and plausibly.

In addition, it deals with the methodology applied in the individual cases for forecasting and evaluating the environmental impacts, with the respective data basis, the scope and structure of the environmental report, and with the question of the extent to which it was possible to integrate the preparation of the environmental report into the planning process.

With regard to the **involvement of the authorities**, the first question is whether documented information on this step was available in the cases evaluated. If such documents were available, the study examines whether the SEA authority plausibly dealt with the arguments of the authorities involved.

The main focus of the **public participation** is on the one hand the number of comments from individuals and associations that the authorities received in the individual cases, and on the other hand the question of whether the comments influenced the environmental report to a relevant extent. The study also examines whether the authorities used further participation formats that go beyond the legal requirements.

In the station **"Review of the representations and assessments of the environmental report"**, the study deals in particular with the question of whether the results of the participation of the authorities and the public led to recognisable changes in the environmental report or the draft plan or programme, i.e. to more differentiated statements on the avoidance or compensation of environmental impairments and on the monitoring measures.

As far as the **consideration of the SEA results** in the final decision on the plan or programme is concerned, it addresses four elements that are particularly relevant for SEA:

- It establishes the extent to which the planning authorities have taken the **significant environmental effects** into account in the final decision.
- In addition, it addresses the question of the extent to which the plan or programme contains differentiated requirements for the **avoidance and reduction of environmental impacts** as a result of the SEA.

- Furthermore, it clarifies whether and how the **draft plan was changed as a result of the SEA** when the final decision was taken.
- Finally, it addresses the question of whether the planning authorities have **considered** the **environmental impacts** not only for individual specifications, but also **for the plan as a whole**.

Another topic is the way in which environmental impacts are taken into account, e.g. by amending the planning specifications, by taking measures to avoid or reduce such negative impacts, or by the fact that the planning authority accepts the environmental impacts.

With regard to the **summary statement**, the study first determines in each individual case whether such a document exists. If this is the case, it assesses the plausibility of the information contained therein and whether it contributes to the transparency of the SEA and planning process.

As far as the station **"Monitoring of environmental impacts"** is concerned, the study is primarily concerned with the information on this topic in the environmental report. The study addresses the question of whether the environmental reports contain such statements and - if so - whether they specify the envisaged monitoring measures in a plan-specific manner. The subsequent implementation of these measures themselves could only be considered in a few cases, because the authorities only implemented such measures in a few cases during the period under study. However, this issue was raised during the interviews and workshops.

Insofar as the empirical analysis reveals deficiencies at the individual stations, recommendations could be formulated at this point to avoid or reduce them. These recommendations will later form one of the bases for developing design options to improve the effectiveness and efficiency of SEA practice.

Chapter 5 of the report contains the cross-station findings of the empirical analysis. They show that environmental aspects firstly influence the course of planning in the first place and secondly in a relatively large number of cases. They are of considerable relevance for planning within the scope of application of SEA law and also have a considerable preliminary effect in the run-up to the actual planning process.

The following added value of SEA can also be derived from the empirical evidence:

- The clear mandate to the planning authorities to deal comprehensively with environmental concerns and to take environmental concerns into account in the run-up to planning;
- The structuring and procedural improvement of the planning process, both in advance and during the process;
- transparency resulting from scoping, the environmental report and its generally comprehensible, non-technical summary, and (after the decision on the plan or programme) from the summary statement.

The level of added value also depends to a large extent on who within the planning authority feels responsible for leading the SEA process (so-called "ownership" or "SEA responsibility"). Another important factor is the integration of SEA into the entire planning process as far as possible. Corresponding to this, the process-related informal communication of the persons involved in SEA in the competent authority and the exchange of information between them also play an important role.

From the interviews and the workshops, insights were gained into obstacles that can impair the effectiveness and efficiency of SEA: These include, for example, poor staffing of the competent authority, time restrictions, high demands on the technical or methodological competence of those involved, the lack of uniform standards or the fact that there is no access to the current data required in individual cases.

On the other hand, a number of examples of particularly good SEA practice were identified in the case studies. These are primarily cases of spatial planning, but also of urban land use planning and sectoral planning. They are characterised by the quality of certain SEA stations, rarely by the quality of the entire SEA process across all stations.

Based on the empirically determined deficits and obstacles, the study formulates "neuralgic points" of current SEA practice, i.e. starting points where improvements in SEA practice can be achieved through organisational or legislative measures.

Chapter 6 then explores such possibilities for improvement. To this end, the study evaluates the findings from an institutional analysis based on the homo economicus institutionalis model. It characterises the incentive and obstacle situation of each of the actors involved in SEA and develops from this numerous design options that can contribute to greater effectiveness and also efficiency of the practice. Some of these options have a cross-station significance, while others only affect specific SEA stations. Most of these options can be realised through administrative-organisational measures; others require changes at the legislative level.

Chapter 7 lists the recommendations for improving SEA practice formulated in Chapter 4 in a comprehensive manner. The final chapter 8 presents the results and conclusions of the study.

1 Einleitung

Die Strategische Umweltprüfung (SUP)[2] untersucht in systematischer Weise die voraussichtlichen Umweltwirkungen bestimmter Pläne oder Programme, um diese Auswirkungen im Zuge entsprechender Aufstellungs- oder Änderungsverfahren in die Entscheidungsfindung einzubringen.

Der bundesgesetzliche Rahmen für die SUP existiert mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), dem Baugesetzbuch (BauGB) und dem Raumordnungsgesetz (ROG) seit nunmehr etwa 15 Jahren, sodass sich die SUP mittlerweile in der Praxis etabliert hat. Das legt es nahe, dieses Instrument retrospektiv umfassend zu evaluieren. Eine solche Untersuchung empfiehlt sich zugleich als innerstaatliche Ergänzung der auf europäischer Ebene von 2017 bis 2019 laufenden Überprüfung der SUP-Richtlinie 2001/42/EG[3] (SUP-RL) im Rahmen des sogenannten REFIT-Prozesses der Europäischen Kommission. Diese Überprüfung kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei der SUP-Richtlinie um ein wichtiges Element des EU-Umweltrechts handle. Die Richtlinie bleibe auch 18 Jahre nach ihrer Einführung weiterhin relevant, um ein hohes Maß an Umweltschutz zu erreichen und zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Ihr komme deswegen ebenfalls ein eindeutiger EU-Mehrwert zu. Grundsätzlich sei sie auf andere EU-Rechtsvorschriften abgestimmt, die Umweltprüfungen verlangten (z. B. auf die FFH-Richtlinie). Die Vorteile, die die SUP-Richtlinie biete, verursachten keine unverhältnismäßigen Kosten für die nationalen Verwaltungen. Die Wirksamkeit der Richtlinie unterscheide sich je nach den einzelnen Sektoren und Arten von Plänen und Programmen, auf die sie angewandt werde. Ihre Effektivität hänge maßgeblich davon ab, wie die Mitgliedstaaten sie jeweils innerstaatlich umsetzten und die strategische Umweltprüfung durchführten.[4] Diese letztere Thematik ist Gegenstand des vorliegenden Berichts.

1.1 Anlass und Aufgabenstellung

Ähnlich wie die REFIT-Überprüfung verfolgt die vorliegende Untersuchung das Ziel, die Auswirkungen der deutschen SUP-Vorschriften – insbesondere auf Bundesebene – auf den Vollzug des Umwelt- und Planungsrechts und auf die Erstellung von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen zu ermitteln, etwaige Schwachstellen zu identifizieren und mögliche Verbesserungen für einen effektiven und effizienten Vollzug zu entwickeln. Sie fand in den Jahren 2016 bis 2019 statt und untergliederte sich in zwei Phasen: In Phase I ging es darum, die Methodik, die Vorgehensweise und das Erhebungskonzept festzulegen. Dabei ließ sich auf das Konzept zurückgreifen, das bereits 2007/2008 einer Vorläuferstudie[5] – für die Evaluation der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung – zugrunde lag. Ebenso wie dort empfahl sich auch jetzt ein gestuftes Vorgehen („Kaskadenmodell“, siehe Abschnitt 1.2). Der damals angewandte Methodenmix aus Dokumentenanalysen und Interviews mit den jeweils beteiligten Akteuren kam in aktualisierter und erweiterter Form zum Einsatz. Selbstverständlich waren die Stichprobenauswahl und die einzelnen Erhebungsinstrumente auf den Rechtsrahmen und die Praxis der SUP zuzuschneiden. Vorzustellen sind daher zunächst die verschiedenen Anwendungsbereiche des SUP-Rechts (Abschnitt 1.3), aus denen sich die Besonderheiten des SUP-Rechts herleiten lassen (Abschnitt 1.4), um daraus Schlussfolgerungen für die Konzeption der Evaluation zu ziehen (siehe dazu Kapitel 2).

Die Phase II des Vorhabens begann im Sommer 2017 und schließt mit dem vorliegenden Bericht ab. Sie baut auf den Resultaten der Phase I auf und umfasst eine umfangreiche empirische Untersuchung,

[2] Wenn im Folgenden von „Strategischer Umweltprüfung“ bzw. SUP die Rede ist, meint dies nicht nur die Anwendung der Vorschriften aus dem UVPG, sondern jeweils auch die äquivalenten Vorschriften in anderen Regelwerken; siehe Abschnitt 1.3.

[3] Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27. Juni 2001, ABl. L 197, S. 30.

[4] Europäische Kommission (2019a); deutsche Kurzfassung: Europäische Kommission (2019b).

[5] Führ et al. (2009), Evaluation des UVPG des Bundes (UBA-Texte 03/09).

die die Grundlage dafür bildet, Empfehlungen für eine Optimierung der SUP zu formulieren. Dabei geht es sowohl um mögliche Änderungen im Rechtsrahmen (legislative Empfehlungen) als auch um solche, die den organisationalen Kontext des behördlichen Vollzugs und die administrativen Abläufe betreffen (organisationale und administrative Empfehlungen).

Der vorliegende Bericht geht auf die Ergebnisse aus Phase I – soweit notwendig – noch einmal kurz ein. Im Schwerpunkt gibt er jedoch die Ergebnisse der Phase II wieder.

1.2 Methodik und Vorgehensweise im „Kaskadenmodell“

Die Vorschriften des SUP-Rechts sollen – wie jede Rechtsvorschrift – menschliches Verhalten beeinflussen. Adressaten des SUP-Rechts sind neben dem Planungsträger in erster Linie die zu beteiligenden Fachbehörden, aber auch die betroffene sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Um die Wirkungen der geltenden Bestimmungen abschätzen zu können, ist zu erfassen, in welcher Anreizsituation sich die jeweiligen Akteure befinden und wie das SUP-Recht ihr Verhalten beeinflusst. Darauf aufbauend sind mögliche Anreizlücken zu identifizieren, deren Schließung die Wirksamkeit der SUP erhöhen könnte. Auf Basis der Anreizanalyse kann man mithin die Wirkung des bestehenden SUP-Rechts beurteilen und zukünftige Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Instruments konzipieren.

Die Evaluation des SUP-Rechts lässt sich als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung bezeichnen, deren Kernstück eine empirische Untersuchung von 143 Fallstudien aus den Jahren 2005 bis 2018 ist. Die Fallstudien sind eingebettet in einen gestuften und differenzierten Untersuchungsansatz, um der Komplexität der SUP mit ihren Bezügen zu anderen Rechtsgebieten sowie den aus empirischer Sicht bestehenden Erfordernissen adäquat zu begegnen. Die Untersuchung stützt sich dabei auf ein als „Kaskadenmodell“ bezeichnetes vierstufiges Vorgehen (siehe dazu Abbildung 1 sowie Kapitel 3), wobei die Fallstudien auf Ebene 3 zu finden sind:

- Die erste Ebene schafft einen Gesamtüberblick über die Anwendung des SUP-Rechts in Bund und Ländern, insbesondere zur vorhanden Datenlage.
- Die zweite Ebene beschreibt die spezifischen Grundgesamtheiten durchgeführter SUP-Verfahren für die verschiedenen SUP-pflichtigen Plan- und Programmtypen. Daran orientiert ist die Anzahl der für jeden Plan-/Programmtyp zu untersuchenden Fälle in der Stichprobe festzulegen.
- Die dritte Ebene untersucht Fallstudien mit Hilfe verschiedener Erhebungsinstrumente und wertet den standardisierten Teil der Erhebungen unter Anwendung statistischer Methoden aus. Die Auswertung des nicht-standardisierten Teils erfolgt qualitativ. Die dabei festgestellten Ergebnisse geben Aufschluss darüber, an welchen Ansatzpunkten instrumentelle Verbesserungen möglich und sinnvoll sein können.
- Auf der vierten Ebene des Kaskadenmodells sind diese Instrumente vertiefend zu untersuchen. Im Mittelpunkt steht dabei die Anreizsituation der Akteure, um so die Bedingungen in den Blick zu nehmen, unter denen die ausgewählten Instrumente zu einer Steigerung von Effektivität und Effizienz der SUP beitragen können. Diese letzte Ebene dient also der weiteren Optimierung der SUP, nicht zuletzt auf der Basis der in Ebene 3 vorgefundenen Beispiele vorbildhafter Praxis.

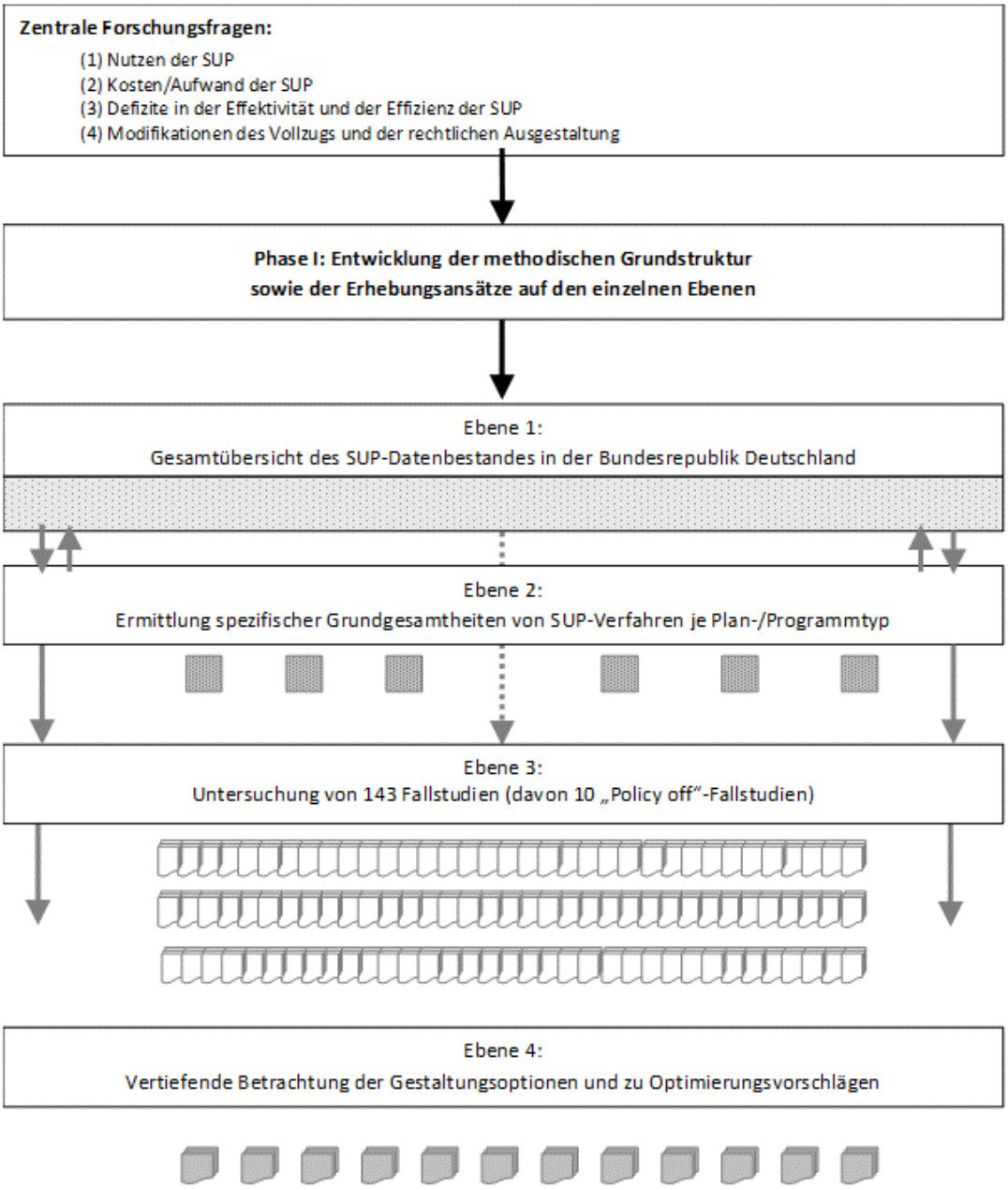
Die Evaluationsmethodik (siehe Kapitel 2) hat den Besonderheiten der SUP Rechnung zu tragen. Insbesondere muss sie die unterschiedlichen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen berücksichtigen, in denen eine strategische Umweltprüfung stattfindet (Abschnitt 1.4). Um eine vergleichende Betrachtung zu ermöglichen, ist aber andererseits ein einheitlicher Evaluationsmaßstab erforderlich. Im Hinblick darauf, dass das Vorhaben darauf abzielt, die Anwendung des bestehenden Rechts zu evaluieren, sind hier die Anforderungen zugrunde zu legen, die das Recht formuliert (siehe Abschnitt 2.1).

Die Leitfrage der Untersuchung lautet vor diesem Hintergrund:

Inwiefern hat die SUP dazu geführt, dass die Planfestlegungen die Umweltfolgen besser berücksichtigen?

Die darauf bezogenen zentralen Erhebungsgegenstände lassen sich um vier Untersuchungsschwerpunkte gruppieren: (1) der Nutzen der SUP und (2) der dafür zu leistende Aufwand, (3) Defizite in der Effizienz und Effektivität der SUP sowie (4) gegebenenfalls Vorschläge zur Modifikationen des Vollzugs des SUP-Rechts sowie dessen rechtlicher Ausgestaltung.

Abbildung 1: Konkretisierung des empirischen Untersuchungsrahmens (Kaskadenmodell) in Phase I (eigene Darstellung).



1.3 Rechtsvorschriften über die SUP

Das Instrument der SUP ist als unselbständiges Verfahren dadurch gekennzeichnet, dass es spezifisch mit den jeweiligen Trägerverfahren, d. h. den Planaufstellungs- oder -änderungsverfahren verknüpft ist. Die Art der formalen und inhaltlichen Verknüpfung sowie die unterschiedlichen administrativen und prozeduralen Kontexte sind zentrale Stellschrauben sowohl für die Effektivität als auch für die Effizienz der SUP.

Bevor Kapitel 2 das Untersuchungskonzept umschreibt, ist zunächst der Rechtsrahmen kurz zu skizzieren; aufzuzeigen ist dabei insbesondere das Verhältnis zum Fachrecht mit seinen gestuften Entscheidungsverfahren sowie das administrative Mehrebenen-System. Daraus ergeben sich spezifische Merkmale, die im Rahmen der Evaluation besonders zu würdigen sind.

1.3.1 Vorgaben auf supra- und internationaler Ebene

Die **SUP-Richtlinie** legt den Mindestrahmen für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen in den Mitgliedstaaten fest. Sie enthält Anforderungen insbesondere für

- den Anwendungsbereich der SUP,
- das Verfahren der Prüfung (Scoping, Konsultationen, Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung),
- den Inhalt und die Qualität der Prüfung (vor allem im Zusammenhang mit dem Umweltbericht) und
- das spätere Monitoring während und nach der Durchführung der Pläne und Programme.

Darüber hinaus regelt die Richtlinie in allgemeiner Form weitere Themen, beispielweise den Zeitraum, innerhalb dessen die Umweltprüfung stattfinden muss, oder die Vermeidung von Mehrfachprüfungen, wenn Pläne und Programme Teil einer Hierarchie (eines gestuften Planungs- und Entscheidungsprozesses) sind.

Das im Rahmen der UN ECE entwickelte, 2003 unterzeichnete und 2010 völkerrechtlich in Kraft getretene **SEA-Protokoll**[6] entspricht inhaltlich weitgehend der SUP-Richtlinie, erweitert den dort festgelegten Anwendungsbereich der SUP von Plänen und Programmen aber noch in gewisser Weise: Nach Art. 13 des Protokolls muss sich jede Partei bemühen sicherzustellen, dass umweltbezogene Belange bei der Vorbereitung von Politiken und Rechtsvorschriften, die sich voraussichtlich erheblich auf die Umwelt auswirken, angemessen erwogen und einbezogen werden. Dabei hat sie die geeigneten Grundsätze des Protokolls zu beachten. Die „praktischen Einzelheiten“ bei der Anwendung dieser Vorgaben bestimmt sie selbst.

1.3.2 Vorgaben im Bundes- und Landesrecht

In Deutschland wurde die SUP-Richtlinie zunächst im Gesamtplanungsrecht umgesetzt: Das *Europarechtsanpassungsgesetz Bau* vom 24. Juni 2004[7] fügte Vorschriften über die Umweltprüfung in der Bauleitplanung ins Baugesetzbuch (BauGB) und entsprechende rahmenrechtliche Regelungen für die Raumordnungspläne der Länder ins Raumordnungsgesetz (ROG) ein.[8] Es handelt sich jeweils um spezielle Normen, die allein für die SUP dieser Pläne und Programme gelten. Beide Gesetze sprechen

[6] Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (SEA-Protokoll), BGBl. 2006 II S. 498.

[7] BGBl. I S. 1359.

[8] Seit der Novelle des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) statuiert dieses Gesetz keine Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung mehr, sondern unmittelbar für die Raumordnung in den Ländern und auf Bundesebene geltende Regelungen. Die Länder können jedoch vom Bundesgesetz abweichende Vorschriften treffen (Art. 72 Abs. 3 GG).

lediglich von „Umweltprüfung“, ohne dass mit diesem Begriff jedoch etwas grundsätzlich Anderes gemeint wäre als mit dem Terminus „Strategische Umweltprüfung“.

Mit dem *Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der EG-Richtlinie 2001/42/EG* vom 25. Juni 2005[9] wurde auch das UVPG um Regelungen zur SUP erweitert. Das UVPG versteht sich als bundesweites Stammgesetz für Umweltprüfungen (UVP und SUP). Es enthält zur SUP ausschließlich Vorschriften für bundesrechtlich geregelte Pläne und Programme. Insoweit legt es zunächst den Anwendungsbereich dieser Prüfung fest. Anschließend statuiert es einheitliche Mindestanforderungen für das Prüfverfahren, den Prüfinhalt und die Berücksichtigung der Prüfergebnisse bei der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm. Was die Umweltprüfung von Raumordnungsplänen und Bauleitplänen betrifft, verweisen jedoch § 48 Satz 1 und § 50 Abs. 2 UVPG pauschal auf die Vorschriften des ROG und des BauGB.

Den Ländern überlassen bleiben SUP-Vorschriften zu landesrechtlich vorgesehenen Plänen oder Programmen. Die einschlägigen Regelungen auf Landesebene unterscheiden sich erheblich voneinander, insbesondere was den Kreis der SUP-pflichtigen Pläne und Programme betrifft. Oftmals verlangen sie, Verkehrswegeplanungen des betreffenden Landes und Landschaftsplanungen einer SUP zu unterziehen, teilweise auch andere Pläne und Programme wie etwa landesrechtlich geregelte Abwasserpläne. Was das SUP-Verfahren, den Inhalt der Prüfung und die Rolle der Prüfergebnisse im Entscheidungsprozess betrifft, verweist das Landesrecht dagegen jeweils im Grundsatz auf die Regelungen des UVPG des Bundes. In verschiedenen Ländern finden sich allerdings ergänzende oder auch abweichende Vorschriften über bestimmte Einzelheiten, z. B. zur Information der Öffentlichkeit über den Plan- oder Programmentwurf und den Umweltbericht durch (zusätzliche) Einstellung der Dokumente ins Internet.

1.3.3 Vorgaben des SUP-Rechts als Evaluationsmaßstab

Der für die Studie gewählte methodische Ansatz (siehe Abschnitt 1.2) geht davon es, es sei wenig ertragreich, pauschal „die SUP“ evaluieren. Der Evaluationssmaßstab ergibt sich vielmehr aus den spezifischen Vorgaben des Gesetzes: Darauf bezogen sind die Hypothesen zu formulieren,die einzelnen Erhebungsinstrumente zu konzipieren und schließlich die empirischen Befunde zu bewerten.

Die Rechtslage in Deutschland zu deren Wirksamkeit fassen die folgenden Abschnitte zusammen (1.3.4 bis 1.3.6); die Besonderheiten des SUP-Rechts erläutert Abschnitt 1.4. Dabei formuliert das Recht für die einzelnen Verfahrensschritte („SUP-Stationen“; siehe Abschnitt 2.2) jeweils spezifische Vorgaben: Zu fragen ist, welche Akteure danach zu welchem Zeitpunkt welche Verhaltensbeiträge zu erbringen haben. Die empirische Erhebung nimmt folglich die einzelnen zeitlichen „Stationen“ des SUP-Verfahrens jeweils gesondert in den Blick. Weil sich auch die rechtlichen Vorgaben jeweils auf eine bestimmte „Station“ beziehen, lassen sich auf diese Weise auch Ansatzpunkte für optimierende Gestaltungsoptionen identifizieren, um so jeweils spezifisch die konkrete Handlungssituation in der einzelnen Station zu verändern.[10] Dementsprechend stützt sich die Evaluation auf mehrere, sich gegenseitig ergänzende Erhebungsinstrumente (zu den Einzelheiten siehe Kapitel 3).

1.3.4 Ausgewählte Rechtsprechung

Unmittelbar auf die SUP bezogene Rechtsprechung gibt es, soweit ersichtlich, in erster Linie auf EU-Ebene; der Europäische Gerichtshof hat in den letzten 15 Jahren zahlreiche Vorgaben der SUP-

[9] BGBl. I S. 1746.

[10] Damit folgt die Studie – wie bereits in Abschnitt 1.1 dargelegt – der Grundkonzeption, die auch schon der Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes zugrunde lag; siehe Führ et al. (2009). Zu Wirkungen der UVP-Richtlinie auf das Entscheidungsverhalten von Akteuren anhand ausgewählter Fallbeispiele in Deutschland, Großbritannien und Griechenland siehe auch Heinelt et al. (2000).

Richtlinie interpretiert und damit konkretisiert.[11] Das Bundesverwaltungsgericht befasste sich demgegenüber bisher fast nur mit speziellen – hier nicht einschlägigen oder nur am Rande relevanten – Fragen wie etwa den Voraussetzungen des § 13a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung), der es bei solchen Plänen u. U. erlaubt, auf die Umweltprüfung zu verzichten. Die von den Verwaltungsgerichten in den letzten Jahren entwickelten methodischen Grundlagen für die Festlegung von Konzentrationszonen für Windenergie in Bauleitplänen[12] oder Regionalplänen betreffen die Art und Weise, wie die Belange des Natur- und Umweltschutzes und der Landschaftspflege in solchen Fällen zu berücksichtigen sind. Dies bezieht sich aber nicht auf Anforderungen, die speziell durch die SUP-Pflicht eingeführt wurden.

Lediglich ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2019 geht detailliert auf die SUP des Bundesverkehrswegeplans 2016 ein;[13] es untersucht, ob diese Prüfung den Vorgaben der SUP-Richtlinie und des UVPG genügte. Dabei gab der Sachverhalt Anlass, folgende Themen anzusprechen: die Methodik bei der Ermittlung der Umweltauswirkungen einzelner in den Plan aufgenommener Projekte, die erforderliche Datengrundlage bei der Prüfung von Alternativen, Einzelheiten der Bewertungsmethodik, die Vorgehensweise bei der Berücksichtigung der Äußerungen von Seiten der Öffentlichkeit im weiteren Verfahren und die Anforderungen an die zusammenfassende Erklärung. Das Urteil kommt zu dem Ergebnis, die hier interessierende SUP weise keine Mängel auf. Das zuständige Bundesverkehrsministerium habe ihre Ergebnisse ebenfalls für den Entwurf der Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes 2016 nutzen können, also im Entwurfsverfahren keine eigene SUP durchführen müssen. Die Aussagen dieses Urteils sind jedoch – weil sie die besonderen Umstände bei der Bundesverkehrswegeplanung betreffen, die einen Einzelfall der SUP darstellen – zu speziell, als dass sie für die Evaluation der SUP in Deutschland relevant wären.

In anderen Entscheidungen befasste sich das Bundesverwaltungsgericht bisher nur mit wenigen Einzelheiten der SUP. Allein die Fragen, welche Anforderungen an die Auslegung des Planentwurfs und der Unterlagen und die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB zu stellen sind,[14] und welche allgemeinen Vorgaben für den Umweltbericht gelten,[15] gehören zur Thematik des SUP-Verfahrens. Andere Urteile und Beschlüsse betreffen – ebenso wie das erwähnte Urteil zur Bundesverkehrswegeplanung – die Alternativenprüfung; auch sie haben aber kaum unmittelbaren Bezug zur SUP, da im Rahmen von Planungen schon ohne die Regelungen über die Umweltprüfung auch relevante Alternativen zu ermitteln und in die Bewertung einzustellen sind; implizit ergibt sich dies aus den Vorgaben zur Planrechtfertigung und insbesondere zur Abwägung der Belange. Dass kaum innerstaatliche Rechtsprechung existiert, abgesehen von den Entscheidungen zur Bauleit- und zur Regionalplanung, hängt damit zusammen, dass Einzelpersonen die in Deutschland SUP-pflichtigen Pläne und Programme oftmals nicht isoliert anfechten können. Auch für anerkannte Umweltverbände besteht diese Rechtsbehelfsmöglichkeit erst seit wenigen Jahren.[16]

11 Der REFIT-Bericht der Europäischen Kommission (2019a) verweist etwa auf folgende Entscheidungen des EuGH: Urteil vom 27.10.2016 – C-290/15 (*D'Oultremont u. a.*), ECLI:EU:C:2016:816; Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (*Inter-Environnement Bruxelles u. a.)*, ECLI:EU:C:2018:403; Urteil vom 7.6.2018 - C-160/17 (*Thybaut u. a.*), ECLI:EU:C:2018:401; Urteil vom 12.6.2019 – C-321/18 (*Terre wallonne*), ECLI:EU:C:2019:484; Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (*Compagnie d'entreprises CFE*), ECLI:EU:C:2019:483, Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (*Associazione „Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus" u .a.*), ECLI:EU:C:2019:384. Einen detaillierten Überblick gibt auch Europäische Kommission (2020), insbesondere auf S. 145 ff.

12 BVerwG, Urteil vom 13. 3.2003 – 4 C 3.02, NVwZ 2003, 1261; Beschluss vom 15.9.2009 – 4 BN 25.09, ZfBR 2010, 65; Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 2.04, BVerwGE 122, 109; Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231.

13 BVerwG, Urteil vom 11.7.2019 – 9 A 13.18, juris, Rn. 57 – 86.

14 Siehe zu diesen Fragen etwa BVerwG, Urteil vom 4.11.2015 – 4 C 9.14, NVwZ 2016, 864; Urteil vom 18.7.2013 – 4 CN 3.12, BVerwGE 147, 206.

15 Siehe dazu BVerwG, Beschluss vom 18.1.2011 – 7 B 19.10, NVwZ 2011, 812, Rn. 64.

16 Siehe dazu den erst 2017 eingefügten § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG; zur Rechtsprechung vor der UmwRG-Novelle 2017 insbesondere BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312.

1.3.5 Verfahren der SUP und Inhalte des Umweltberichts

Die einzelnen Verfahrensschritte des SUP-Verfahrens sind in den §§ 34 ff. UVPG festgelegt. Abbildung 2 auf Seite 9 zeigt eine entsprechende Übersicht.

1.3.5.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Vorgaben zur SUP im UVPG umfassen einerseits spezifische Beteiligungs- und Abstimmungsschritte (insbesondere Scoping, Behördenbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung), andererseits inhaltliche Prüf- und Dokumentationspflichten (insbesondere Feststellung der SUP-Pflicht, Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, Prüfung von Alternativen, Umweltbericht, zusammenfassende Erklärung). Nähere Erläuterungen dazu finden sich beispielsweise im SUP-Leitfaden des Umweltbundesamtes.

Wie bereits dargestellt, ist das SUP-Verfahren darüber hinaus durch seine unselbständige Rolle innerhalb eines formellen „Trägerverfahrens“ zur Planaufstellung bzw. Planänderung gekennzeichnet. Das SUP-Verfahren führt mithin dazu, dass das Trägerverfahren um die entsprechenden Verfahrensschritte ergänzt wird bzw. vorhandene Verfahrensschritte um die jeweiligen SUP-spezifischen Prüfinhalte und Dokumente angereichert werden.

Das Dokument, in dem die wesentlichen inhaltlichen Prüfergebnisse der SUP gesamthaft zu dokumentieren sind, ist der Umweltbericht. Es ist Aufgabe der zuständigen Behörde, also in der Praxis der Stelle, die den Plan oder das Programm erarbeitet, diesen Bericht zu erstellen. Nach § 40 Abs. 2 i. V. m. § 39 UVPG muss er folgende Angaben enthalten:

1. Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Plans oder Programms sowie der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen,
2. Darstellung der für den Plan oder das Programm geltenden Ziele des Umweltschutzes sowie der Art, wie diese Ziele und sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder des Programms berücksichtigt wurden,
3. Darstellung der Merkmale der Umwelt, des derzeitigen Umweltzustands sowie dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder des Programms,
4. Angabe der derzeitigen für den Plan oder das Programm bedeutsamen Umweltprobleme, insbesondere der Probleme, die sich auf bestimmte ökologisch empfindliche Gebiete beziehen,
5. Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt,
6. Darstellung geplanter Maßnahmen, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen,
7. Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse,
8. Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen sowie eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung durchgeführt wurde,
9. Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen gemäß § 45 UVPG.

§ 40 Abs. 3 UVPG verlangt, die Umweltauswirkungen des Plans oder Programms im Umweltbericht nicht nur zu beschreiben, sondern sie auch im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze vorläufig zu bewerten.

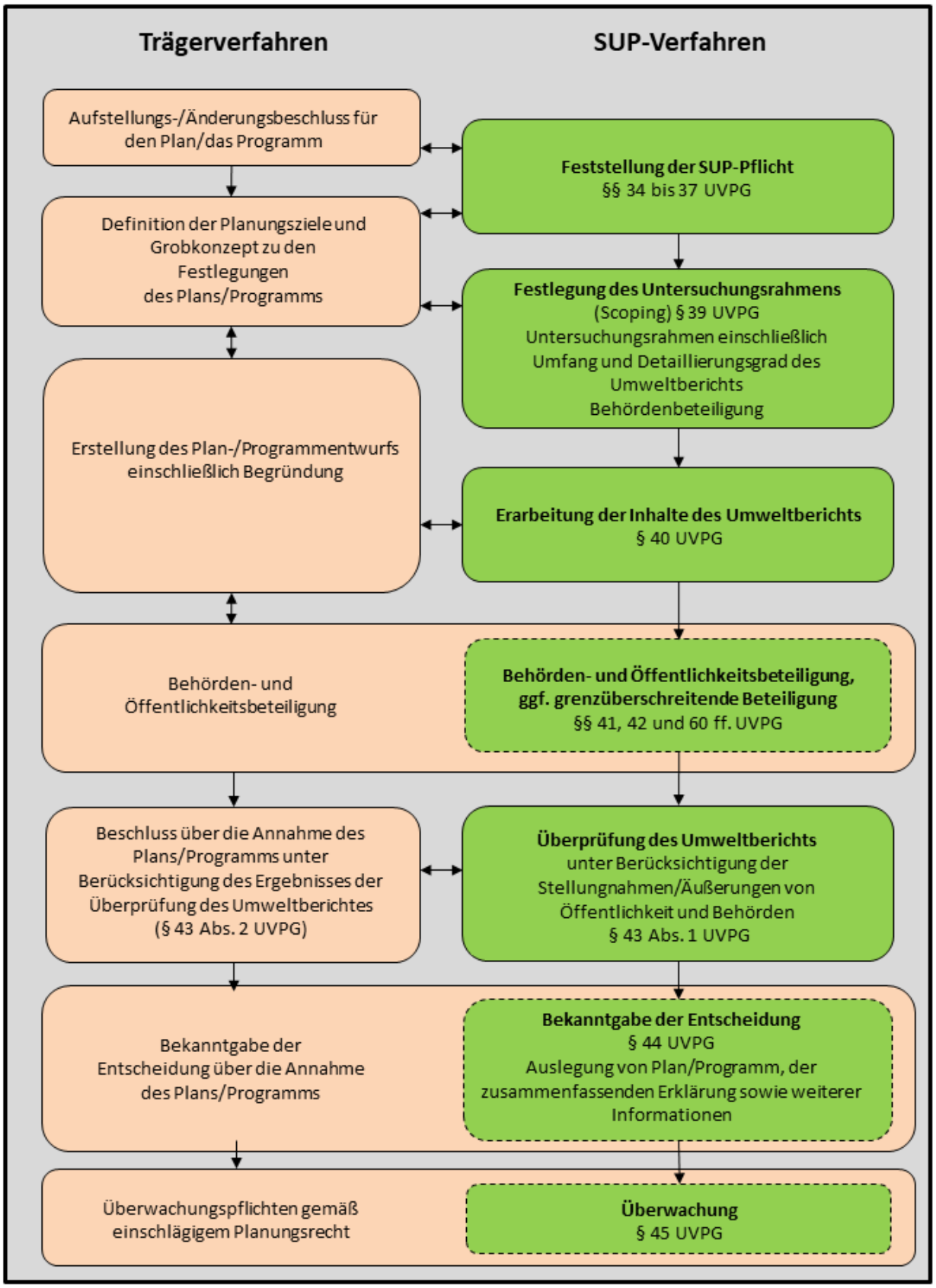
Zu beachten ist, dass der Umweltbericht zunächst „nur“ als Grundlage für die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung dient. Aufgrund der Ergebnisse dieser Beteiligungsschritte hat die Behörde die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts zu überprüfen (§ 43 Abs. 1 UVPG). Kommt sie dabei zu dem Ergebnis, dass die Darstellungen nicht (mehr) zutreffen oder die vorläufige Bewertung geändert werden muss, hat sie dies zu dokumentieren.[17] Das aus der SUP resultierende Ergebnis als

[17] Siehe Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, § 43 Rn. 4.

Grundlage für die abschließende planerische Entscheidung umfasst somit mehr als den Umweltbericht.

Abweichend von den Vorgaben des UVPG als Stammgesetz zur SUP finden sich in mehreren Fachgesetzen spezielle Regelungen über das Verfahren der SUP. So ist etwa die Vorbereitung der Bundesbedarfsplanung für Stromleitungen (§ 12e EnWG) eng mit der Netzentwicklungsplanung von Seiten der Übertragungsnetzbetreiber (§§ 12a, 12b EnWG) verbunden, sodass hier der Entwurf des Netzentwicklungsplans und der Umweltbericht Gegenstand der Behörden- und der Öffentlichkeitsbeteiligung sind (§ 12c Abs. 3 EnWG). Auch das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) legt besondere Anforderungen an das Prüfverfahren im Rahmen der Bundesfachplanung fest. Das Standortauswahlgesetz enthält in den §§ 5 ff. spezielle und teilweise über das UVPG hinausgehende Bestimmungen über die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Abbildung 2: Verfahrensschritte des SUP-Verfahrens und seine Verknüpfung zum Trägerverfahren (eigene Darstellung für den Anwendungsbereich des UVPG, die Vorgaben im ROG und im BauGB berücksichtigt die Abbildung nicht).



1.3.5.2 Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch

Das ROG und das BauGB statuieren, soweit es um die Umsetzung der SUP-Richtlinie geht, weitgehend ähnliche Vorschriften wie das UVPG. Da sie jeweils nur die in ihnen geregelten Gesamtplanungen betreffen, können sie die SUP (in beiden Gesetzen: „Umweltprüfung") mit ihren Verfahrensschritten enger mit dem jeweiligen Planungsverfahren verknüpfen, als dies dem UVPG – das sich auf viele unterschiedliche Plan- und Programmarten bezieht – möglich ist. Unterschiede zu den Anforderungen nach den §§ 38 ff. UVPG gibt es darüber hinaus in kleineren Einzelpunkten. So ist bei Raumordnungs- und Bauleitplänen nicht ausdrücklich vorgeschrieben, die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht im Anschluss an die Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit nochmals zu überprüfen. In der Sache ist diese Überprüfung aber auch bei solchen Plänen in aller Regel erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Stellungnahmen und Äußerungen Dritter sachgemäß in Rechnung gestellt werden. Unterschiede von untergeordneter Relevanz finden sich ebenfalls in den Regelungen über den Inhalt des Umweltberichts, der im ROG und im BauGB jeweils in einem Anhang umschrieben wird. Auch diese Vorschriften gehen aber auf die Vorgaben des Anhangs I der SUP-Richtlinie zurück.

1.3.6 Kenntnisstand zur Zielerreichung und Wirksamkeit der SUP

Zu der Frage, inwieweit die SUP-Vorschriften die selbst gesetzten Ziele erreichen, liegen Berichte der Europäischen Kommission und weitere Studien vor.

1.3.6.1 Berichte der Europäischen Kommission

Der erste Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung und Wirksamkeit der SUP-Richtlinie aus dem Jahr 2009[18] betont als ausdrückliche Stärke der SUP ihren Beitrag zur Verbesserung der Struktur und der Transparenz von Planungsverfahren und zu deren Harmonisierung. Vorteile der SUP seien zudem die Einbeziehung von Umweltbelangen in Pläne und Programme sowie eine Erleichterung der Zusammenarbeit verschiedener Behörden. Schwächen werden in dem Bericht kaum thematisiert. Die Kommission weist aber darauf hin, dass in den Mitgliedstaaten teilweise ein unterschiedliches Verständnis der SUP vorliegt.

Der zweite Bericht der Europäischen Kommission über die SUP-Richtlinie (2017)[19] beschreibt in knapper Form die unterschiedliche Umsetzung der Richtlinienvorgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten und geht auch auf einzelne Probleme bei der Anwendung der Regelungen in der Praxis ein. Zur Wirksamkeit der SUP führt die Kommission (2017, 10 f.) aus, alle Mitgliedstaaten hätten „bestätigt, dass das Instrument den Planungsprozess zumindest bis zu einem gewissen Grad beeinflusse und die Qualität der Pläne und Programme verbessert" habe. Es bestehe weitgehend Einigkeit darüber, dass die „Wirksamkeit des Verfahrens vom politischen Willen" abhänge, „wirkungsvoll auf den Planungsprozess Einfluss zu nehmen". Dies stelle sicher, dass „Umwelterwägungen in vollem Umfang in die Planung und Entscheidungsfindung einbezogen" würden. Aus Sicht der Mitgliedstaaten

- werde das SUP-Verfahren voraussichtlich eher kleine und regionale Pläne und Programme (etwa zur Flächennutzung) beeinflussen, dagegen weniger nationale Pläne und Programme, für die die strategischen Entscheidungen häufig auf politischer Ebene getroffen würden und bei denen wenig Spielraum bestehe, dass sie nach dem SUP-Verfahren überprüft würden,
- könne die angemessene Prüfung der Alternativen den Inhalt der Pläne und Programme beeinflussen; in der Praxis konzentrierten sich die Alternativen jedoch überwiegend darauf, die negativen Auswirkungen zu verringern oder abzumildern. Auch solche Maßnahmen könnten indessen wirksam zum Umweltschutz beitragen,

[18] Europäische Kommission (2009).

[19] Europäische Kommission (2017); darauf stützen sich auch die folgenden Ausführungen.

- komme der öffentlichen Konsultation bei der Verbesserung der Transparenz und Glaubwürdigkeit der Prüfung erhebliche Bedeutung zu.

Die Staaten hätten nach zehnjähriger Praxis allerdings festgestellt, dass der Umfang, in dem die Ergebnisse der strategischen Umweltprüfung in die endgültige Entscheidung über Pläne und Programme einflössen, oftmals von den besonderen Verfahren der Entscheidungsfindung abhänge; die Bandbreite könne von einer sorgfältigen Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Prüfung bis zum einfachen Abhaken einer Verfahrensvorschrift reichen.

Der REFIT-Bericht[20] kommt zu weitgehend gleichlautenden Schlussfolgerungen. Er betont den integrierenden Charakter des Instrumentes, weist aber auch darauf hin, dass die Einschätzungen der beteiligten staatlichen Stellen und der sonstigen Anspruchsgruppen divergieren; so etwa bei der Frage des Anwendungsbereiches der SUP.

1.3.6.2 Weitere Untersuchungen und Erfahrungen

Die Auswertung weiterer Untersuchungen zur Wirksamkeit der SUP ergibt hingegen ein durchwachsenes Bild.[21] Ein Meta-Review zur SUP-Forschung zeigt, dass sich die in Deutschland erfolgten Evaluierungen dabei vorrangig auf die prozedurale Wirksamkeit konzentrieren. [22] Das Review stellt zusammenfassend fest, dass die Praxis der SUP in Deutschland stark von einer rechtlichen Planungstradition geprägt ist und damit vom Verständnis, dass die SUP als rechtliches Verfahren entsprechend des Gesetzes durchgeführt werden muss.

Verschiedene Studien kommen zu dem Schluss, dass die SUP wenig direkte oder messbare Wirkungen auf den Inhalt und die Ergebnisse der Planungen hat. Unzulänglichkeiten werden auch beim SUP-Prozess gesehen, z. B. bei der Aufgabe, vernünftige Alternativen zu prüfen und die Gründe für die Auswahl im Umweltbericht zu dokumentieren.[23] Die ineffektive Verlagerung von Prüfinhalten auf nachfolgende Ebenen wird ebenso kritisiert wie der unklare Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung.[24] Für die SUP auf Bundesebene hat ein Forschungsvorhaben zur bestehenden SUP-Praxis festgestellt, dass die Alternativenprüfung und die Prüfung kumulativer Effekte oftmals nicht hinreichend durchgeführt werden und dass die im Umweltbericht beschriebenen Überwachungskonzepte recht vage bleiben.[25]

Diese Einschätzungen lassen sich aufgrund der Expertise des Projektteams mit der SUP-Praxis in Deutschland, in Verbindung mit Erkenntnissen aus im benachbarten Ausland durchgeführten Evaluationsstudien[26] sowie aus weiterer Fachliteratur,[27] insgesamt bestätigen.

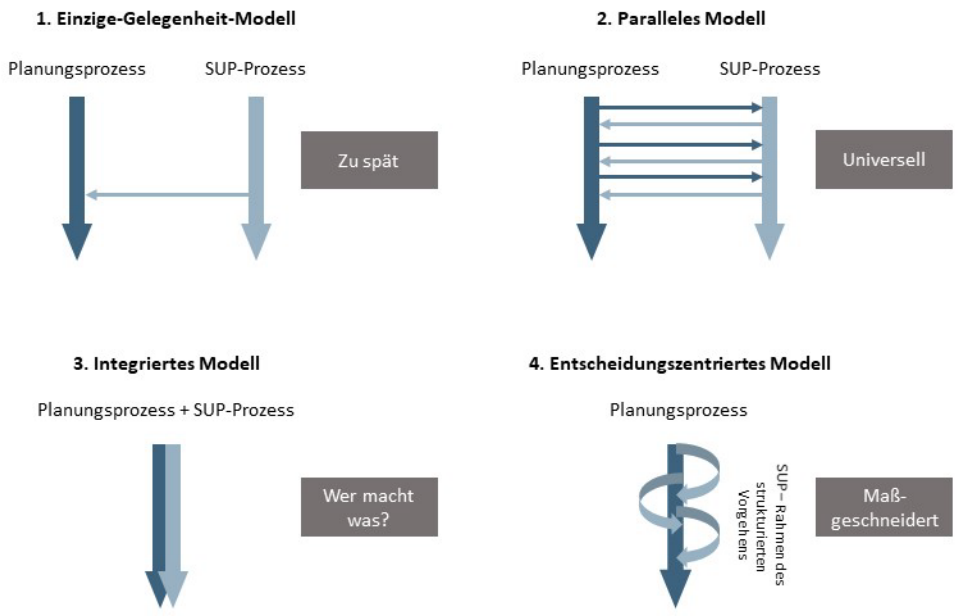
Wichtige Erfolgsfaktoren sind die Überzeugung vom Nutzen der SUP und die damit einhergehende Mitwirkungsbereitschaft bei den betroffenen Planern (im Sinne einer positiven „Ownership“).[28]

Nach praktischen Erfahrungen aus zahlreichen verschiedenen SUP-Verfahren und entsprechend den Ergebnissen aus Evaluationen in anderen Ländern hängt die Wirksamkeit der SUP zudem vor allem davon ab, wie konsequent und frühzeitig die SUP mit der Planung verknüpft wird, d. h. wie effektiv und frühzeitig die Verfahrensschritte und inhaltlichen Ergebnisse der SUP in den eigentlichen Planaufstellungs- bzw. Planänderungsprozess und das entsprechende Trägerverfahren integriert werden.

20 Europäische Kommission (2019b), 65 ff.
21 Fundingsland Tetlow/Hanusch (2012), Impact Assessment and Project Appraisal (30), no.1, 15-24.
22 Geißler/Rehhausen/Fischer/Hanusch (2019).
23 Peters/Weingarten/Schicketanz/Balla/Bunge (2020).
24 Hanusch/Fundingsland Tetlow/Geneletti/Hrabar/Jurkeviciute/Gardner (2016).
25 Köppel/Geißler/Rehhausen/Wende/Albrecht/Syrbe/Magel/Scholles/ Putschky/ Hoppenstedt/Stemmer (2018).
26 BAFU (2014) (zu den Erfahrungen in der Schweiz und in Nachbarländern).
27 Geißler/Rehhausen (2014), UVP-report 28 (3+4), 119-127.
28 Stoeglehner/Brown/Kørnøv (2009), Impact Assessment and Project Appraisal, 27 (2), 111–120.

Dies wird auch von der internationalen[29] und nationalen Literatur[30] zur Wirksamkeit der SUP bestätigt. Trotz der vorhandenen gesetzlichen Vorgaben sind hier im Planungsprozess sehr verschiedene Wege denkbar und werden praktiziert. Die nachfolgende Abbildung 3 – übernommen aus Partidário (2012)[31] – zeigt entsprechende Varianten.

Abbildung 3: Modelle für das Verhältnis von SUP und Planungsprozess (nach Partidário 2012 übersetzt ins Deutsche).



Auch die gesetzlichen Vorschriften machen deutlich, dass die Berücksichtigung der im Rahmen der SUP durchgeführten Prüfungen der Umweltauswirkungen nicht erst am Ende des Planungsprozesses, sondern möglichst frühzeitig erfolgen soll. Gemäß § 40 Abs. 2 Nr. 2 UVPG ist bereits im Umweltbericht und nicht erst in der späteren zusammenfassenden Erklärung explizit die Art, wie die Umweltschutzziele und sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder des Programms berücksichtigt wurden, darzustellen. Dem UVPG liegt damit insgesamt die Intention zugrunde, eine frühzeitig beginnende, über die gesamte Planerstellung laufende Einbeziehung der SUP zu etablieren.[32]

1.4 Besonderheiten des SUP-Rechts

Bei der Konzeption der Evaluation sind die Besonderheiten der verschiedenen Anwendungsbereiche des SUP-Rechts zu berücksichtigen: die Schnittstellen zwischen der SUP und dem jeweiligen Planungsverfahren, in das sie eingebettet ist; die Anwendungsschwerpunkte der SUP; der Charakter und Abstraktionsgrad der betreffenden Pläne und Programme; deren Einbindung in mehrstufige Planungs- und Entscheidungsprozesse und die materiellrechtliche Prägung der SUP.

29 Therivel/González (2019), Impact Assessment and Project Appraisal, 37 (3-4), 181-187; Gazzola/Rinaldi (2016), Journal of Environmental Assessment Policy and Management 18, 16500021, 1-24, sowie die in den vorstehenden Fußnoten genannten Quellen.

30 Köppel/Geißler/Rehhausen/Wende/Albrecht/Syrbe/Magel/Scholles/ Putschky/ Hoppenstedt/Stemmer (2018).

31 Partidário (2012).

32 Siehe im Hinblick auf die Vorgaben zur Prüfung der SUP-Pflicht, zum Umweltbericht, zur Auslegung der Unterlagen und zur grenzüberschreitenden Beteiligung §§ 34, 40, 42, 60 i.V.m. § 54 UVPG.

1.4.1 Schnittstellen zwischen SUP und Planungsverfahren

Der Aufwand für die SUP lässt sich an zeitlichen Faktoren sowie dem Personaleinsatz für die notwendigen Untersuchungen festmachen. Schwieriger ist die Messung der Nutzenkomponente. Hier ist vor allem die Schnittstelle zum eigentlichen Planaufstellungs- bzw. Planänderungsprozess relevant. Die Untersuchungen innerhalb der einzelnen SUP-Stationen müssen sich daher im Schwerpunkt auch auf diese Schnittstelle konzentrieren, denn entscheidend für den Output der SUP ist *die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse* im Verfahren. Dieser Verfahrensschritt spielt daher eine hervorgehobene Rolle für die Untersuchung. Er bezieht sich nicht nur auf die abschließende Entscheidung, sondern verlangt insbesondere auch eine frühzeitige Berücksichtigung von SUP-(Zwischen-)Ergebnissen im Zuge des gesamten Planungsprozesses.

1.4.2 Anwendungsschwerpunkte der Evaluation

Eine erste Einschätzung der Anwendungsschwerpunkte ergibt sich aus dem Spektrum der in Anlage 5 zum UVPG definierten, grundsätzlich in jedem Fall SUP-pflichtigen Pläne und Programme. Ein Großteil der dort aufgeführten Pläne und Programme wird nur relativ selten und deshalb in überschaubarer Zahl erstellt. Eine Ausnahme bilden die Raumordnungs- und Bauleitplanungen, die in deutlich größerer Anzahl vorkommen.

Es lassen sich demnach folgende Anwendungsschwerpunkte feststellen:

- Der größte Anwendungssektor sind Raumordnung (Landesentwicklungspläne, Regionalpläne) und Bauleitplanung (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne). Bei weitem die meisten Umweltprüfungen finden bei der Erstellung oder Änderung von Bauleitplänen statt.
- Ein weiterer Schwerpunkt liegt im Bereich der Wasserwirtschaft (Maßnahmenprogramme gemäß § 82 WHG, Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß § 75 WHG).
- Ein aktueller Schwerpunkt ist der Ausbau des Stromnetzes (Netzentwicklungsplan/Bundesbedarfsplan [laufend, früher zwei-, inzwischen vierjährlich], anschließend Bundesfachplanung).
- Zahlreiche SUPen fanden in der Vergangenheit zudem für operationelle Programme aus EU-Fonds statt. Nach derzeitiger Rechtslage sind diese jedoch nur noch SUP-pflichtig, wenn sie den Rahmen für die Zulassung UVP- oder vorprüfungspflichtiger Vorhaben setzen oder solche rahmenartigen Vorgaben für die Zulassung anderer Vorhaben treffen und sich erheblich auf die Umwelt auswirken können.

Die Aufstellung oder Änderung der weiteren SUP-pflichtigen Pläne und Programme erfolgt derzeit in der Regel

- in relativ großen Zeitabständen (z. B. Bundesverkehrswegeplan, Landesverkehrspläne z. B. in Brandenburg und Sachsen) oder
- eher sporadisch (nur [1] bei Rahmensetzung für die Zulassung UVP- oder vorprüfungspflichtiger Vorhaben, [2] bei Rahmensetzung für die Zulassung anderer Vorhaben und erheblichen Umweltauswirkungen oder aber [3] nach Landesrecht; auf Bundesebene z. B.: Luftreinhaltepläne, Lärmminderungspläne, Abfallwirtschaftspläne; auf Landesebene: Landschaftsplanung).

Diese Einschätzung der Anwendungsschwerpunkte ist von zentraler Bedeutung sowohl für die Ermittlung der Gesamtübersicht des SUP-Datenbestandes als auch für die Auswahl der näher zu untersuchenden Fallstudien.

1.4.3 Berücksichtigung von Charakter und Abstraktionsgrad der Pläne und Programme

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die SUP-pflichtigen Pläne und Programme im Hinblick auf die jeweils möglichen Festlegungen eine gewisse Bandbreite aufweisen. Die bisherigen Erfahrungen der

SUP-Praxis deuten darauf hin, dass die SUP ihre Wirksamkeit insbesondere bei folgenden Kategorien entfalten kann:

- bei Plänen mit umfassendem raumordnerischen Ansatz (insbesondere Landesentwicklungsplänen, Regionalplänen und Bauleitplänen) und
- bei Fachplänen mit raumkonkretem Eingriffscharakter (z. B. bei Verkehrsplänen, bei der Bundesfachplanung für den Ausbau des Stromnetzes).

Beispiele für eine gute Verwaltungspraxis sind folglich vor allem bei Plänen und Programmen dieser Kategorien zu erwarten.

Bei der Kategorie von Plänen und Programmen, die überwiegend dem Umweltschutz dienen sollen (z. B. Landschaftspläne, Lärmminderungspläne, Luftreinhaltepläne, Maßnahmenprogramme nach Wasserhaushaltsgesetz), gibt es hingegen zahlreiche Stimmen, die den Nutzen der SUP für gering halten und insbesondere das Verhältnis von Nutzen und Aufwand in Frage stellen.

1.4.4 Einbettung in kaskadenförmige Planungs- und Zulassungsverfahren

Die Strategische Umweltprüfung und das jeweilige Planaufstellungs- bzw. Planänderungsverfahren sind in der Regel in einen mehrstufigen Planungs- und Entscheidungsprozess eingebunden. Auf den vorgelagerten Planungs- und Verfahrensebenen – etwa: Bedarfsplanung für den Ausbau des Stromnetzes und Bundesfachplanung; landesweite Raumordnungsplanung und Regionalplanung – wird eine (teilweise mehrstufige) SUP durchgeführt. Auf den nachgelagerten Planungs- und Verfahrensebenen – z. B. Linienbestimmung, Planfeststellung – folgt eine teilweise mehrstufige projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung. Ähnlich ist es auch im Verhältnis zwischen Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung und Vorhabenzulassung. Hier gleicht die Umweltprüfung in der Bebauungsplanung je nach konkretem Gegenstand entweder eher einer Strategischen Umweltprüfung oder aber eher einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Daraus ergibt sich die Frage, wie der Plan bzw. das Programm und die Inhalte dieser einzelnen Umweltprüfungen zweckmäßigerweise aufeinander bezogen und voneinander abgegrenzt werden können („Abschichtung“), um einerseits Lücken in der Prüfung der Umweltfolgen, andererseits aber auch überflüssige Mehrfachprüfungen zu vermeiden.

1.4.5 Materiell-rechtliche Prägung

Die materiell-rechtliche Prägung der SUP ist bislang wenig untersucht. Aufgrund der oft abstrakten Inhalte der SUP-pflichtigen Pläne und Programme dürfte hier aber insgesamt weniger Brisanz bestehen als bei der Anwendung der UVP. Auch für die SUP gilt jedoch, dass die zugrunde gelegten Bewertungsmaßstäbe aus den fachgesetzlichen Umweltanforderungen im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne des § 3 UVPG herzuleiten sind (siehe § 40 Abs. 3 und § 43 Abs. 1 Satz 2 UVPG). Zwar stellt sich für die SUP, die in der Regel in planerische Entscheidungen mit Abwägungsspielraum mündet, weniger als bei der UVP für gebundene Zulassungsverfahren die Frage, inwieweit bestimmte Umweltauswirkungen oder Wechselwirkungen aufgrund der gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen im Trägerverfahren zu berücksichtigen sind. Allerdings gilt auch für die SUP, dass die Bewertung der Umweltauswirkungen umso entscheidungsorientierter erfolgen kann, je konkreter ein entsprechendes Umweltziel im Sinne des § 40 Abs. 2 Nr. 2 UVPG formuliert ist. Gegenstand der Evaluierung ist daher auch die Frage, inwieweit für die SUP geeignete Bewertungsmaßstäbe vorliegen und in konkreten Verfahren herangezogen wurden.

1.4.6 Schlussfolgerungen für die Methodenentwicklung

Der Gesetzgeber verfolgt mit dem SUP-Regelwerk ein Bündel an Zielen, die jeweils prozedurale, aber auch materielle Komponenten aufweisen. Das hier zugrunde zu legende Evaluationskonzept muss in der Lage sein, dieses Zielbündel und die damit intendierten Nutzenkomponenten abzubilden und in Untersuchungs-Hypothesen zu übersetzen (siehe Abschnitt 2.3). Die Nutzenkomponenten schrittweise

zu identifizieren und im Planungsprozess zu erschließen, ist Aufgabe der Abfolge von Verfahrenselementen; hier bezeichnet als „SUP-Stationen“ (Abschnitt 2.2). Das Recht weist den beteiligten Akteuren der SUP jeweils bestimmte Aufgaben und Rollen zu. Dabei ist aber nicht gesagt, dass die Vorgaben des Rechts auch (in vollem Umfang) verhaltenswirksam werden. Das daraus resultierende „Delta“ zwischen den Soll-Vorgaben des Rechts und der empirisch vorfindlichen Ist-Situation zu identifizieren und die jeweiligen Ursachen für die jeweilige Handlungssituation, also stationenspezifisch, zu analysieren, ist Aufgabe der vorliegenden Untersuchung. Ohne eine solche Analyse lassen sich auch keine Änderungsvorschläge formulieren, die effektiv, zugleich aber möglichst schonend auf das festgestellte Zielerreichungsdefizit antworten. Mit anderen Worten: Erst durch eine akteurspezifische und den jeweiligen rechtlichen und organisatorischen Kontext berücksichtigende Analyse ist es möglich, entsprechend zugeschnittene („responsive“) Gestaltungsoptionen zu entwickeln.

1.5 Gang der Darstellung

Der Aufbau des Berichts berücksichtigt die oben erwähnten Besonderheiten der SUP. Die Kapitel 2 und 3 befassen sich mit den angewandten Methoden zur Evaluation der SUP-Regelungen. Dabei beschreibt Kapitel 2 insbesondere die Maßstäbe der Evaluation, unterteilt den Ablauf der SUP gemäß den rechtlichen Vorgaben in verschiedene Stationen, die im Verlauf der Evaluation jeweils für sich untersucht werden, und spricht die maßgeblichen Nutzenkomponenten der SUP an. Zudem greift es Erfahrungen aus dem Vorgängerprojekt über die Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung (2009) auf.

Kapitel 3 behandelt zunächst das mehrere Ebenen umfassende Vorgehen bei der Auswahl der detailliert zu untersuchenden SUP-Fallstudien. Dabei – und bei der folgenden Evaluierung selbst – war maßgeblich der Umstand zu berücksichtigen, dass die rechtlichen Vorgaben der SUP in mehreren unterschiedlichen Regelungen festgelegt sind, die inhaltlich in einzelnen Punkten voneinander abweichen. Das erforderte es, die verschiedenen SUP-Verfahren getrennt voneinander zu betrachten: (1) Umweltprüfungen im Rahmen der Raumordnungsplanung, die sich nach dem Raumordnungsrecht richten, (2) diejenigen im Rahmen der Bauleitplanung, für die das Baugesetz gilt, und (3) strategische Umweltprüfungen aufgrund des UVP-Gesetzes und eventuell spezialgesetzlicher Vorschriften („Fachplanung“).

Anschließend geht Kapitel 3 auf die unterschiedlichen für die Auswertung all dieser Fallstudien entwickelten Erhebungsinstrumente ein. In erster Linie sind dies drei Fragebögen zum Zielerreichungsgrad, zum Nutzen und Aufwand der SUP und zur SUP-Praxis der Behörden. Kapitel 3 befasst sich ebenfalls mit dem Vorgehen in den „vertiefenden Untersuchungen“, die sich an die Auswertung der Fallstudien anschließen.

Gegenstand des Kapitels 4 ist die Auswertung der Befunde aus der empirischen Erhebung. Sie behandelt nacheinander die Vorwirkung der SUP sowie deren in der Praxis wichtigste acht Stationen. Dabei differenziert jeder Abschnitt zwischen (1) Umweltprüfungen im Rahmen der Raumordnungsplanung, (2) Umweltprüfungen im Rahmen der Bauleitplanung und (3) strategischen Umweltprüfungen im Rahmen unterschiedlicher Fachplanungen. Ausgewertet werden jeweils die mit Hilfe der einzelnen Erhebungsinstrumente gefundenen Resultate. Jeder Abschnitt geht auch auf Bezüge der betreffenden Station zu anderen Stationen ein.

Kapitel 5 befasst sich, aufbauend auf den Ergebnissen aus Kapitel 4, mit stationsübergreifenden Befunden. Dabei geht es sowohl um stations- und plantypenübergreifende Befunde zu den materiellen Wirkungen der SUP (Abschnitt 5.2), als auch um positive Aspekte und um Defizite der SUP-Praxis in Deutschland (Abschnitte 5.3 und 5.5).

Kapitel 5.6 fasst die institutionenanalytische Auswertung der Befunde zusammen. Die Grundlage bilden ausgewählte, als besonders relevant eingeschätzte Handlungskonstellationen. Ein einleitender Abschnitt (Abschnitt 6.1) geht auf die Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte und das methodische Vorgehen der interdisziplinären Institutionenanalyse ein. In den Abschnitten 6.2 und 6.3 folgen die mit

Hilfe dieser Methode entwickelten organisatorischen und legislativen Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Qualität der SUP zu stationsübergreifenden und stationsbezogenen Aspekten.

Kapitel 7 stellt die daraus resultierenden Empfehlungen in einem Überblick zusammen, der sich zunächst mit den einzelnen Stationen der SUP und danach mit übergreifenden Aspekten befasst. Das abschließende Kapitel 8 fasst die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Untersuchung zusammen.

2 Methodenentwicklung für die Evaluation der SUP-Regelungen

Aus den vorstehend skizzierten Besonderheiten der SUP als Untersuchungsgegenstand ergeben sich Schlussfolgerungen für die Methodenentwicklung in Phase I des Vorhabens.

2.1 Maßstab der Evaluation: Qualität gemessen an den Vorgaben des Rechts

Die Evaluation als „Ex-post-Gesetzesfolgenanalyse" dient dazu auszuloten, welche Differenz zwischen den angestrebten Zielen einer Rechtsvorschrift und dem tatsächlich zu beobachtenden Verhalten der Akteure besteht; vor allem aber geht es darum, die Ursachen für die Abweichungen herauszufinden.

2.1.1 Qualitätsanforderungen aus der Fachwelt

Neben den Rechtsvorschriften gibt es einen breiten Diskurs der (inter-)nationalen Fachwelt zur Interpretation der Ziele und damit verbunden zur Aufgabe der SUP.[33] Im Laufe der Zeit hat sich herauskristallisiert, dass die SUP – anfänglich als UVP-basiertes, reagierendes Instrument genutzt – immer mehr als proaktives, prozessgestaltendes Instrument gesehen wird und im Idealfall zu einem integralen Bestandteil strategischer Planungsaktivitäten wird.[34] Ausgehend von den verschiedenen Denkschulen wurden in fachlichen Konventionsbildungsprozessen SUP-Qualitätskriterien[35] und Praxistipps[36] formuliert. Ein auf solchen Kriterien basierender Evaluationsansatz fragt, wie eine „gute", „optimale" oder gar „ideale" SUP zu gestalten wäre, gemessen an SUP-fachlichen Stimmen aus Praxis und Wissenschaft.[37] Ob eine solche Evaluation überhaupt methodisch stringent durchführbar ist, erscheint fraglich, da hinter diesen empirischen Untersuchungen äußerst komplexe und kontextabhängige Kausalitäten stehen.[38] Sie ist daher nicht Gegenstand dieses Berichts, für den die Vorgaben des SUP-Rechts den Maßstab bilden. Gleichwohl fließen die diesen Ansätzen zu Grunde liegenden SUP-fachlichen Debatten in den Untersuchungsansatz und die Bearbeitung des Vorhabens ein.

Dabei gilt, dass es sich bei den gesetzlichen Vorgaben um Mindestanforderungen handelt, die zwar stellenweise hinter den Anforderungen der Fachwelt zurückbleiben, im Einzelfall aber auch erweitert werden können. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Vorschriften über die SUP im UVPG, im ROG und im BauGB ausreichend Spielräume enthalten, um die im wissenschaftlichen Raum formulierten Qualitätsanforderungen in einem konkreten SUP-Verfahren zu erfüllen. Naturgemäß kann ein Gesetz wie das UVPG ein komplexes Verfahren wie das der SUP jedoch nicht bis in alle Einzelheiten regeln. Eine Interpretationshilfe gibt seit 2008 der Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung des Umweltbundesamtes.[39] Er soll die Anwendung des UVPG erleichtern und dazu führen, dass die Anwender eine einheitliche Vorstellung über Ziele, Anforderungen und Nutzen der SUP ins Verfahren einbringen.

2.1.2 Abbildung der Qualität der SUP im Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz verwendet zwei Qualitätsbegriffe, die **tatsächliche Qualität** und die **wahrgenommene Qualität.** Dieser Ansatz entspricht sowohl dem Fokus auf die Vorgaben des SUP-Rechts als auch dem Akteurbezug der „Ex-post-Gesetzesfolgenanalyse" und er ermöglicht Analysen im Sinne

33 Unter anderem: Therivel/Partidário (1996); Sadler/Verheem (1996); Fischer (2007).
34 Fundingsland Tetlow/Hanusch (2012), Impact Assessment and Project Appraisal 30 (1), 15-24.
35 Rehhausen et al. (2015), UVP-report 29 (2): 96-103; IAIA (2002).
36 Hanusch et al. (2019): Strategische Umweltprüfung (SUP) – Praxistipp 01.
37 In diese Richtung etwa Rehhausen/Burchartz (2017), Zeitschrift für Evaluation 16 (1), 9 – 36.
38 Cashmore/Bond/Cobb (2008), Journal of Environmental Management 88, 1233-1248.
39 BMU/UBA (Hrsg.; 2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung.

der Methodik des homo oeconomicus institutionalis (siehe Kapitel 6.1). Zugleich schlägt er eine Brücke zu den weiter gefassten Evaluierungen zur Qualität. Eine Untersuchung zur SUP in Italien stellt mit einem ähnlichen Ansatz fest, dass die von einzelnen Akteuren im Planaufstellungsverfahren als solche wahrgenommene Qualität (perceived effectiveness) und die von außen z. B. im Rahmen einer Evaluation wahrgenommene Qualität (actual effectiveness) oftmals nicht miteinander übereinstimmen.[40]

Der Begriff „**tatsächliche Qualität**" bezeichnet die durch die Evaluierenden bei der Auswertung der Dokumente zu den Fallstudien anhand der normativen Zielvorgaben des SUP-Rechts (UVPG, ROG, BauGB) festgestellte Qualität der Bearbeitung in den einzelnen Stationen. Er beschreibt möglichst objektiv die in den Dokumenten vorgefundene „tatsächliche" Situation; er klammert bewusst die – davon gegebenenfalls abweichende – informelle Interaktion zwischen den Akteuren oder die reale naturräumliche Situation aus.

Der Begriff **„wahrgenommene Qualität"** bezeichnet die Qualität, die die Verfahrensbeteiligten in Fragebögen und Interviews als ihre subjektive Einschätzung zu Qualität der SUP angeben.

Bei der Auswertung der empirischen Erhebung ist für jede SUP-Station die tatsächliche der wahrgenommenen Qualität gegenüberzustellen (siehe Kapitel 4).

Die Erhebungsinstrumente, deren Inhalte Anhang 10.3 dokumentiert, beinhalten auch Fragen an die Beteiligten zu Aufwand und Wirkung der SUP.

Daneben enthält der Untersuchungsansatz folgende Elemente zur Abbildung der Qualität der SUP:

- **SUP-Station „Vorwirkung":** Diese dem formalen SUP-Verfahren vorgelagerte Station wurde bewusst in das Untersuchungsdesign aufgenommen, um auch Wirkungen der SUP zu erfassen und zu evaluieren, die über die unmittelbaren normativen Anforderungen hinausgehen. Dies ermöglicht entsprechende Rückschlüsse auf die Qualität der SUP (siehe Abschnitt 5.1).
- **Behördenbefragung (Interviews)**: In den Interviews werden Fragen zu bestimmten Aspekten und Wirkungen der SUP, zum Nutzen, zu Defiziten, Hemmnissen sowie zu Verbesserungsvorschlägen gestellt, die teilweise unmittelbar und häufig mittelbar Erkenntnisse zur Qualität mit sich bringen (siehe Kapitel4 und 5).
- **Vertiefungs-Workshops:** Die Praktiker-Workshops fokussieren auf die in der vorangehenden empirischen Erhebung identifizierten neuralgischen Punkte. Sie befassen sich insbesondere mit den Fragen nach einer guten Integration der SUP in den Planungsprozess, dem Mehrwert des Scopings für das Verfahren und dem Mehrwert der SUP für den Planungsprozess. All diese Themen haben klare Bezüge zur – enger und weiter – gefassten Qualität der SUP (siehe Kapitel 4 und 5).

2.2 Die „SUP-Stationen" in der Evaluation

Die Verfahrensschritte der SUP lassen sich in „SUP-Stationen" formulieren. Sie spiegeln jeweils eine handlungsrelevante Akteurkonstellation im SUP-Prozess wider. Der beginnt bereits mit den möglichen Vorwirkungen aufgrund der bestehenden SUP-Pflicht;[41] diese „vorgelagerten" Impulse lassen sich als „Station V" bezeichnen. In jedem einschlägigen Planungsverfahren hat die Behörde zunächst festzustellen, ob die Pflicht besteht, eine SUP durchzuführen. Ist eine solche Prüfung erforderlich, beginnt der rechtlich geregelte SUP-Prozess mit der Festlegung des Untersuchungsrahmens und ist mit der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts – nach der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung – abgeschlossen. Die Effektivität der SUP hängt maßgeblich davon ab, ob und wieweit die Behörde die Prüfergebnisse auch in die Planung mit einbezieht; daher befasst sich die vorliegende Untersuchung ebenfalls mit ihr. Der Umweltbericht hat auch die geplanten Überwachungs-

[40] Gazzola/Rinaldi (2016), Journal of Environmental Assessment Policy and Management 18, 16500021, 1-24.

[41] Dass es sich hierbei um ein relevantes Phänomen handelt, ließ sich beispielsweise im Kontext einer Evaluierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes für den Anwendungsbereich der UVP empirisch ermitteln; siehe dazu Führ/Schenten/Schreiber et al. (2014), S. 93.

maßnahmen anzugeben. Die Durchführung der Überwachung (Monitoring) schließt sich als „Station M“ an. Unter Berücksichtigung dieser Erweiterungen ergeben sich die in Tabelle 1 dargestellten „SUP-Stationen“.

Auf diese Stationen, mit Ausnahme der Station zur Feststellung der SUP-Pflicht, bezieht sich das Evaluationskonzept dieser Untersuchung. Innerhalb der einzelnen SUP-Stationen hat die empirische Analyse sowohl die inhaltlich-methodische Komponente als auch die Verfahrenskomponente der SUP zu berücksichtigen.

Die inhaltlich-methodische Dimension betrifft Fragen angemessener Prüfinhalte und Prüfmethoden, ob und inwieweit Planalternativen eine Rolle spielen sowie die Berücksichtigung spezifischer Vermeidungs-, Verminderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen. Die Verfahrensdimension betrifft die angemessene und transparente Form der Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte und eine angemessene Form des Dialogs bei der Beteiligung Dritter (Behörden und Öffentlichkeit), die zu einer inhaltlich besseren Entscheidung (Richtigkeitsgewähr durch Verfahren) führen kann. Aus beiden Komponenten ergeben sich Verhaltensanforderungen für diejenigen, die am SUP-Verfahren mitwirken.

Tabelle 1: Stationen der SUP als Grundlage für eine handlungsorientierte Evaluation.

Stationen der SUP	
Station V:	Vorwirkungen aufgrund der SUP-Pflicht
Station 0:	Feststellung der SUP-Pflicht (Screening) = Entscheidung darüber, ob eine SUP durchzuführen ist oder nicht[42]
Station 1:	Scoping (Festlegung des Untersuchungsrahmens)
Station 2:	Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen mit Alternativenprüfung und Erstellung des Umweltberichts (einschließlich Nachforderungen, Klärung, Abstimmung etc.)
Station 3:	Behördenbeteiligung (einschließlich Erhebungen, Klärung, Abstimmung etc.)
Station 4:	Beteiligung der Öffentlichkeit (einschließlich der Umwelt- und Naturschutzverbände)
Station 5:	Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts durch die Behörde
Station 6:	Berücksichtigung des Ergebnisses der SUP im Plan oder Programm (während des gesamten Aufstellungsprozesses)
Station 7:	Zusammenfassende Erklärung (über die Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse und andere Punkte im Entscheidungsprozess)
Station 8:	Festlegung der Überwachungsmaßnahmen
Station M:	Durchführung der Überwachung (Monitoring)

2.3 Relevante Nutzenkomponenten der SUP und Hypothesenbildung

Der positive Nutzen und die Wirksamkeit der SUP lassen sich an verschiedenen Faktoren festmachen. Auch hierbei sind die inhaltliche und die verfahrensbezogene Dimension der SUP zu berücksichtigen. Im Vordergrund stehen zunächst Wirkungen auf die Qualität der Umwelt (als Ergebnis einer durch die SUP beeinflussten Entscheidung). Hinzutreten aber auch verfahrensbezogene Wirkungen, die die Qualität des Entscheidungsprozesses und die Überzeugungskraft der Entscheidung bei betroffenen Behörden, Institutionen und Bürgern betreffen.

Bezogen auf die inhaltliche Dimension ist letztlich der Einfluss der SUP auf die Festlegung bestimmter planerischer Inhalte und die damit verbundene negative wie positive Veränderung des aktuellen bzw.

42 Die „Vorprüfung“ nach §§ 34 – 37 UVPG gehört nicht zur eigentlichen SUP.

zukünftigen Zustands der Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG relevant. Die Untersuchung fragt daher danach, inwiefern die SUP dazu führt, dass die Planfestlegungen die Umweltfolgenesser berücksichtigen (siehe Abschnitt 1.2). Daneben gibt es weitere – indirekte und langfristige – Wirkungen der SUP, die aber für die hier durchgeführte Evaluation nur mittelbar eine Rolle spielen. Dazu zählen z. B. Lernprozesse für Individuen sowie für Organisationen oder auch Veränderungen von Wertvorstellungen und Verhaltensweisen.

Für jede der in Abschnitt 2.2 beschriebenen SUP-Stationen liegt der empirischen Erhebung ein Satz an Hypothesen zugrunde.[43] Die Fragen der einzelnen Erhebungsinstrumente (siehe Abschnitt 3.4) nehmen darauf Bezug. In der Auswertung der empirischen Befunde zu den einzelnen SUP-Stationen treten die Hypothesen jeweils als untersuchte Fragestellung in Erscheinung.[44]

[43] Der Projektbeirat diskutierte den Hypothesensatz in seiner Sitzung am 25.4.2017; die in der Sitzung und im Nachgang formulierten Anregungen und Hinweise hat das Projektteam bei der Fortschreibung der Hypothesen berücksichtigt.

[44] Um den Text besser lesbar zu machen, verzichtet die Darstellung darauf, alle Hypothesen explizit als solche zu benennen.

3 Vorgehen und Erhebungsinstrumente

Das Forschungsvorhaben stützt sich auf ein vierstufiges Kaskadenmodell (siehe Abbildung 1, Seite 3). Dieses Vorgehen hat sich in der „Vorläuferstudie" zur Evaluation des UVP-Recht des Bundes[45] bewährt. In beiden Untersuchungen geht es darum, anhand einer möglichst repräsentativen Auswahl von Fallstudien die Befunde breit empirisch abzusichern.[46] Dementsprechend kommt es hier erneut zur Anwendung, allerdings in einer fortentwickelten und auf die Besonderheiten des SUP-Rechts zugeschnittenen Form. Ebene 1 des Kaskadenmodells gibt einen Gesamtüberblick über die Anwendung des SUP-Rechts in Bund und Ländern seit der Umsetzung der SUP-Richtlinie. Auf dieser Grundlage ermittelt Ebene 2 die spezifischen Grundgesamtheiten für die verschiedenen Plantypen. Die Auswahl der Fallstudien und deren Auswertung erfolgen dann auf Ebene 3; die vertiefende Analyse auf Ebene 4 baut wiederum auf den Zwischenergebnissen der Auswertung der dritten Ebene auf. Dies erlaubt eine geschichtete Erhebung, bei der die vier Ebenen eng miteinander verzahnt sind.

Der Gesamtüberblick über die Anwendung des SUP-Rechts (Ebene 1) basiert überwiegend auf Einschätzungen von Experten, da bislang keine (flächendeckenden) Daten zur Anzahl der durchgeführten SUPen vorliegen. Zur Ermittlung der spezifischen Grundgesamtheit je Plantyp (Ebene 2) ist es für Teilbereiche möglich, durch intensive Recherchen eine belastbare Aussage über die Anzahl der bisher durchgeführten SUPen zu treffen; für andere Teilbereiche ist, wie schon auf der ersten Ebene, auf die Einschätzungen von Experten zurückzugreifen.

Auf der dritten Ebene ist darauf zu achten, dass die Auswahl der Fallstudien (Abschnitt 3.3) auch die Abschichtungsaspekte – z. B. zwischen Raumordnungsplanung und Bauleitplanung –widerspiegelt, indem man die Gemeinden für die Fallstudien der Bauleitplanung so wählt, dass sie innerhalb der Raumordnungsregionen liegen, aus denen die Fallstudien der Raumordnungsplanung gewählt wurden. Ebene 3 umfasst neben den 133 Fallstudien mit SUP auch zehn Fallstudien ohne SUP. Diese Fallstudien beinhalten Verfahren ohne SUP, die vom Gegenstand her mit den SUP-pflichtigen Verfahren vergleichbar sind. Aus dieser vergleichsweise geringen Anzahl an Fallstudien ohne SUP lassen sich zwar keine quantitativen Befunde ableiten; jedoch sind qualitative Aussagen möglich.[47]

Die Erhebung der Fallstudien erfolgt mit Hilfe von vier unterschiedlichen Erhebungsinstrumenten (im Einzelnen in den Abschnitten 3.4.1 bis 3.4.4 erläutert). Dabei handelt es sich um das Grunddatenblatt (GDB), den Ziel-Erreichungsgrad-Bogen (ZEG), den Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) und den Interview-Leitfaden. Für die Verfahren ohne SUP waren die Erhebungsinstrumente an die Besonderheiten der nicht SUP-pflichtigen Verfahren anzupassen.

Die vierte Ebene des Kaskadenmodells beinhaltet eine vertiefende Analyse. Hier geht es darum, Kerndefizite der SUP in den Blick zu nehmen, um so Gestaltungsoptionen zu identifizieren, die die Effizienz und Effektivität der SUP steigern können, und zwar sowohl durch organisatorische und sonstige administrative Maßnahmen als auch durch Anpassungen des rechtlichen Rahmens.

Auf Ebene 4 fanden zwei Workshops mit SUP-Praktikern aus Behörden statt. Zusätzlich wurden Interviews mit Nichtregierungsorganisationen durchgeführt (siehe Abschnitt 3.6).

3.1 Gesamtüberblick über die Anwendung des SUP-Rechts (Ebene 1)

Die Stichprobenauswahl hat die Grundgesamtheit zu berücksichtigen. Bislang gibt es jedoch keine verlässlichen Erhebungen zu der Anzahl der bisher durchgeführten SUPen in Deutschland. Das Vorhaben

45 Führ et al. (2009).

46 Zur Methodik der Evaluation des UVP-Gesetzes in der Vorläuferstudie (Führ et al. (2009)); siehe auch Bedke/Dopfer/Führ et al. (2006), UVP-report (20), 211 -214.

47 Siehe auch Abschnitt 3.2.2.4 in der Vorläuferstudie (Führ et al. (2009)).

greift daher auf Schätzungen des Bundesumweltministeriums sowie auf eigene Recherchen und Abschätzungen zurück.

Seit der Einführung der Strategischen Umweltprüfung gab es in Deutschland nach Schätzungen des Bundesumweltministeriums gut 30.000 SUP-Fälle (Stand Januar 2017). Im Bereich der Bauleitplanung gehen die Schätzungen des Bundesumweltministeriums von jährlich bis zu 3.000 SUP-Fällen aus. Außerhalb der Bauleitplanung[48] vermutet man jährlich etwa 70-90 SUP-Fälle, von denen die meisten die Raumordnungsplanung betreffen.[49]

Vor diesem Hintergrund enthält Tabelle 2 (Seite 24) zu den in Anlage 5 UVPG gelisteten „SUP-pflichtigen Plänen und Programmen" entsprechende Angaben zur Anzahl der Umweltprüfungen. Dabei sind exakte Fallzahlen angegeben, soweit sie bekannt sind; im Übrigen sind nur Schätzungen möglich. Dies gilt insbesondere für die Bauleitplanung, die den größten Anteil an der Grundgesamtheit durchgeführter Strategischer Umweltprüfungen ausmacht.[50] Die bundesweit insgesamt 11.127 Gemeinden[51] haben nach § 1 Abs. 3 BauGB Flächennutzungspläne und Bebauungspläne aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist". Bei der Aufstellung der Bauleitpläne ist grundsätzlich eine Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB durchzuführen und ein Umweltbericht als Teil der Begründung zu erarbeiten. Wird ein Bauleitplan im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB oder im beschleunigten Verfahren nach § 13a oder § 13b BauGB erstellt oder geändert, darf unter bestimmten Voraussetzungen von der Umweltprüfung abgesehen werden. Allerdings lässt sich die Zahl der Bauleitplanungsverfahren mit Umweltprüfung pragmatisch näherungsweise bestimmen, indem man die Gesamtzahl der Gemeinden mit einem Faktor multipliziert, der den angenommenen Rhythmus der Aufstellung solcher Pläne (die Planungsaktivität) widerspiegelt. Denn es ist davon auszugehen, dass vor allem kleinere Gemeinden deutlich seltener Bauleitpläne aufstellen, wie die Erfahrungen aus der Erhebung auf Ebene 3 zeigen. Selbst wenn man dies berücksichtigt, bleibt die Bauleitplanung zahlenmäßig der mit Abstand größte Anwendungsbereich des SUP-Rechts.

Für die SUP-Fälle außerhalb der Bauleitplanung lässt sich die Grundgesamtheit besser ermitteln bzw. abschätzen. Hier nehmen die Raumordnungsplanungen den größten Teil ein: Mit geschätzten 400 abgeschlossenen SUP-Verfahren ist die Raumordnungsplanung die zweitgrößte Gruppe aller SUP-Fälle. Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne werden in 94 der 96 Raumordnungsregionen[52] regelmäßig für einen mittelfristigen Zeitraum erstellt bzw. fortgeschrieben. Es ist anzunehmen, dass seit Einführung der SUP jede dieser Raumordnungsregionen ein bis zwei Regionalpläne aufgestellt hat. Hinzu kommen die fachlichen Teilpläne sowie Teilfortschreibungen und Änderungen. Lediglich bei geringfügigen Änderungen von Raumordnungsplänen kann von einer Umweltprüfung abgesehen werden, wenn sie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben (näher dazu § 8 Abs. 2 ROG). Zudem haben die Bundesländer im Betrachtungszeitraum jeweils etwa ein bis zwei Verfahren zu Landesentwicklungsplänen durchgeführt.

48 Die in die Bauleitplanung integrierte Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4, § 2a BauGB) ist aus europarechtlicher Sicht als Strategische Umweltprüfung zu verstehen. In bestimmten, nach den Vorgaben der Anlage 1 zum UVPG definierten Fällen fungiert die Umweltprüfung gemäß BauGB darüber hinaus auch als UVP (vgl. § 50 Abs. 1 UVPG).

49 BMUB (2015).

50 Zukünftig wird die Erfassung erleichtert, denn die für die Öffentlichkeitsbeteiligung relevanten Unterlagen der Bauleitplanung, einschließlich derjenigen über die Umweltprüfung, sind gemäß der BauGB-Novelle 2017 i. V. m. der UVPG-Novelle 2017 in das Internet einzustellen und über zentrale Internetportale der Länder zugänglich zu machen.

51 Angaben nach BBSR 2017 (Stand 31.12.2017).

52 In den Stadtstaaten Bremen (ROR 401) und Hamburg (ROR 306) übernimmt der Flächennutzungsplan die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans; hier existiert auch keine Regionalplanung (§ 13 Abs. 1 und 2 ROG). Die Länder Berlin (ROR 1101) und Brandenburg stellen gemäß dem von ihnen geschlossenen Landesplanungsvertrag einen gemeinsamen Landesentwicklungsplan auf; unterhalb dieser Ebene kommt auch in Berlin dem Flächennutzungsplan die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans zu.

Die dritte größere Gruppe bilden die SUP-pflichtigen Fachplanungen nach Bundesrecht (siehe Tabelle 2 mit Stand 2017). Diese Pläne und Programme betreffen jeweils spezielle Fachgebiete und werden entweder nach Bedarf oder turnusmäßig aufgestellt und fortgeschrieben. Beispiele hierfür sind wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme, Bundesbedarfspläne und Bundesfachplanungen für den Ausbau des Stromleitungs-Übertragungsnetzes, Luftreinhalte- und Lärmminderungspläne. Dabei lassen sich Pläne und Programme unterscheiden,

- die grundsätzlich immer eine SUP durchlaufen müssen,
- die eine SUP durchlaufen müssen, wenn sie einen Rahmen für die Zulassung von UVP- oder vorprüfpflichtigen Vorhaben setzen,
- die eine SUP durchlaufen müssen, wenn sie einen Rahmen für die Zulassung anderer Vorhaben setzen und voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben,
- die eine SUP durchlaufen müssen, wenn sie ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen können.

Auch hier gibt es Einschränkungen: Soll ein Plan oder Programm nur geringfügig geändert werden oder lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, besteht keine Prüfpflicht, wenn keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind.

Eine vergleichsweise große Gruppe innerhalb der Fachplanung nehmen die operationellen Programme aus den Europäischen Entwicklungsfonds ein, für die insgesamt etwa 60 Umweltprüfungen durchgeführt wurden. Des Weiteren finden aufgrund aktueller politischer und rechtlicher Weichenstellungen gegenwärtig umfangreiche SUP-Aktivitäten bei den Planungen zum Ausbau des Stromleitungsnetzes statt; hier sind zukünftig höhere Fallzahlen zu erwarten. Zur Auswahl der in der vorliegenden Untersuchung ausgewerteten Fallstudien siehe Abschnitt 3.3.

Die vierte, zahlenmäßig etwas kleinere Gruppe bilden die nach Landesrecht SUP-pflichtigen Pläne und Programme. Das Landesrecht regelt die SUP-Pflicht unterschiedlich: Schwerpunkte durchgeführter Umweltprüfungen lassen sich in Baden-Württemberg (Nahverkehrspläne und Landschaftsplanung), Mecklenburg-Vorpommern (Naturparke und Landschaftsplanung), Niedersachsen (Landschaftsplanung), Nordrhein-Westfalen (Landschaftsplanung) und Sachsen (Verkehrsplanung und Landschaftsplanung) identifizieren. Dem gegenüber spielen praktisch keine Rolle solche Strategische Umweltprüfungen für Pläne und Programme, die nicht in Anlage 5 UVPG oder im Landesrecht explizit genannt sind, die aber gemäß UVPG erforderlich sind, weil die jeweiligen Pläne oder Programme einen Rahmen für die Zulassung von *anderen* als UVP-pflichtigen bzw. vorprüfungspflichtigen Vorhaben setzen und sich erheblich auf die Umwelt auswirken können oder weil sie eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchlaufen müssen.

In der Tabelle 2 sind Plan- und Programmarten, die nicht in der Stichprobe enthalten sind, in grauer Schrift wiedergegeben. Sie zeigt zudem, dass der rechtlich festgelegte Anwendungsbereich der SUP einzelne Pläne und Programme umfasst, die entweder seit Einführung der SUP-Pflicht nicht aufgestellt wurden (z. B. Ausbaupläne nach § 12 Abs. 1 LuftVG) oder die zwar aufgestellt wurden, aber in der Regel keinen Rahmen für die Zulassung UVP- oder vorprüfungspflichtiger Vorhaben setzen und deshalb zumeist keiner SUP-Pflicht unterliegen, wie typischerweise Luftreinhaltepläne oder Lärmminderungspläne.[53]

Zum Stichtag Januar 2017 befanden sich in manchen Fällen erste Pläne oder Programme im Aufstellungsprozess (in der Tabelle ist dies mit dem Zusatz „im Prozess“ kenntlich gemacht). Im Verlauf der empirischen Erhebungen wurden einige von ihnen fertiggestellt und ließen sich somit in die Stichprobe einbeziehen.

[53] Siehe Weiland (2017).

Tabelle 2: Angaben zur Zahl der durchgeführten SUPen und zur Auswahl der Fallstudien (Stand Januar 2017).

Nr.	Plan oder Programm	Durchgeführte SUPen (Schätzung)
Gesamt: Alle Plantypen		**> 30.000**
1.1	Verkehrswegeplanung auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes	1
1.2	Ausbaupläne nach § 12 Abs. 1 des LuftVG	0
1.3	Risikomanagementpläne nach § 75 WHG	ca. 20
1.4	Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG	ca. 40
1.5	Raumordnungspläne nach § 13 ROG	ca. 400
1.6	Raumordnungsplanungen des Bundes nach § 17 Abs. 2 und Abs. 3 ROG	2
1.8	Bauleitpläne nach §§ 5 ff. und 8 ff. BauGB	ca. 30.000[54]
1.7	Weggefallen	
1.9	Maßnahmenprogramme nach § 45h WHG	im Prozess
1.10	Bundesbedarfspläne nach § 12e EnWG	3
1.11	Bundesfachplanungen nach den §§ 4 und 5 NABEG	im Prozess
1.12	Nationale Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 1 RL 91/676/EWG (Nitrat-Richtlinie)	1
1.13	Nationales Entsorgungsprogramm nach § 2c AtG	1
1.14	Bundesfachpläne Offshore nach § 17a EnWG[55]	5
1.15	Festlegung der Standortregionen und Standorte für die übertägige Erkundung nach § 15 Abs. 3 StandAG	0
1.16	Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung nach § 17 Abs. 2 StandAG	0
1.17	Flächenentwicklungspläne nach § 5 WindSeeG	im Prozess

54 Die Erfahrungen aus der Evaluation, insbesondere der Recherche von geeigneten Fallstudien, lassen deutlich geringere Fallzahlen im Bereich der Bauleitplanung vermuten. So sind etwa in vielen kleineren Kommunen im ländlichen Raum nur wenige Pläne auffindbar, die einschließlich Umweltprüfung aufgestellt wurden. Selbst wenn man solche geringeren Zahlen zugrunde legt, ändert sich jedoch nichts daran, dass die Bauleitplanung zahlenmäßig der mit Abstand größte Anwendungsbereich des SUP-Rechts bleibt. Somit ergeben sich keine Konsequenzen für die Stichprobe.

55 Bundesfachpläne Offshore werden vom 31.12.2017 an nicht mehr erstellt (§ 17a Abs. 7 EnWG); die hier untersuchten Fallstudien geben jedoch zusätzlichen Aufschluss über die SUP-Praxis. Insgesamt wurden sieben Pläne dieser Art aufgestellt.

Nr.	Plan oder Programm	Durchgeführte SUPen (Schätzung)
1.18	Feststellung der Eignung einer Fläche und der installierbaren Leistung nach § 12 Abs. 5 WindSeeG	im Prozess
2.1	Lärmaktionspläne nach § 47d BImSchG	0
2.2	Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG	1
2.3	Abfallwirtschaftskonzepte nach § 21 KrWG	0
2.4	Fortschreibung der Abfallwirtschaftskonzepte nach § 16 Abs. 3 Satz 4.2 KrW-/AbfG 1994	0
2.5	Abfallwirtschaftspläne nach § 30 KrWG	2
2.6	Abfallvermeidungsprogramme nach § 33 KrWG	0
2.7	Operationelle Programme aus den Europäischen Entwicklungsfonds	ca. 60
2.8	Besondere Notfallpläne des Bundes oder der Länder nach § 99 Abs. 2 Nummer 9 oder § 100, jeweils auch in Verbindung mit § 103 Abs. 1 des Strahlenschutzgesetzes, für die Entsorgung von Abfällen bei möglichen Notfällen	im Prozess
2.9	Pläne des Bundes oder der Länder nach § 118 Abs. 2 oder 5, jeweils auch in Verbindung mit § 103 Abs. 1 des Strahlenschutzgesetzes, für die Entsorgung von Abfällen	im Prozess
2.10	Bestimmung von Maßnahmen durch Rechtsverordnung nach § 123 Satz 2 des Strahlenschutzgesetzes	im Prozess
2.11	Radonmaßnahmenplan nach § 122 Abs. 1 des Strahlenschutzgesetzes	im Prozess
2.12	Aktionspläne nach § 40d des Bundesnaturschutzgesetzes	im Prozess
v. a. Landschaftsplanung, Nahverkehrspläne		ca. 100

3.2 Ermittlung spezifischer Grundgesamtheiten (Ebene 2)

Die Schätzungen zur bisherigen Anwendung des SUP-Rechts (siehe Tabelle 2) machen deutlich, dass die weitaus meisten Strategischen Umweltprüfungen im Bereich der Bauleitplanung zu verorten sind. Da es sich größtenteils um Schätzungen handelt und die Evaluierung möglichst viele unterschiedliche Plan- und Programmtypen umfassen soll, erscheint eine strikte Übertragung der Anteile an der Gesamtheit auf die Stichprobe wenig sinnvoll. Denn dann hätten praktisch allein Fälle dieses Plantyps untersucht werden können, weil die Verfahren der Bauleitplanung mehr als 98 % der Gesamtheit ausmachen. Vorzugswürdig war deshalb ein Vorgehen, welches die verschiedenen Pläne und Programme zunächst den drei Plantypen *Raumordnungsplanung*, *Bauleitplanung* und *Fachplanung* zuordnet und danach für jeden Plantyp sinnvoll auswertbare Fallzahlen für die Stichprobe festlegt.

Der Plantyp 1 (Raumordnungsplanung) fasst die Pläne und Programme zusammen, die gemäß Anlage 5 Nr. 1.5 UVPG SUP-pflichtig sind – dazu zählen Landesentwicklungspläne (landesweite Raumordnungspläne), Regionalpläne und Regionale Raumordnungsprogramme sowie deren fachliche Teilpläne, Teilfortschreibungen und Änderungen. Der Plantyp 2 (Bauleitplanung) umfasst die nach Anlage 5 Nr. 1.8 UVPG SUP-pflichtigen Pläne. Dazu zählen Bebauungspläne und Flächennutzungspläne sowie ihre Änderungen. Der Plantyp 3 beinhaltet die Fachplanung, zum einen Fachplanungen des Bundes und zum anderen die nach Landesrecht SUP-pflichtigen Pläne und Programme (siehe Tabelle 2).

Insgesamt war vorgesehen, in etwa 125 Fallstudien zu untersuchen, wie die rechtlichen Vorgaben zur SUP in der Vollzugspraxis zur Anwendung gelangen (real waren es dann 133 mit SUP). Die Verteilung der Fallstudien auf die drei Plantypen berücksichtigt indirekt deren geschätzten Anteil an der Grundgesamtheit. Den größten Anteil der Stichprobe macht die Bauleitplanung aus. Das Erhebungskonzept sah hier 60 Fallstudien vor, von denen sich 52 realisieren ließen (siehe Abschnitt 3.3.2).

Da die Raumordnungsplanung den zweitgrößten Anteil an der Grundgesamtheit hat, war vorgesehen, insgesamt 30 Pläne und Programme dieses Plantyps zu in die Evaluation einzubeziehen. Um die geringere Fallzahl in der Bauleitplanung auszugleichen, wurde die Fallzahl jedoch auf insgesamt 46 erhöht (Abschnitt 3.3.1).

Die Fachplanung macht nur einen sehr kleinen Teil der Grundgesamtheit aus. Da die Pläne und Programme, die diesem Plantypen zugeordnet sind, sich aber stark voneinander unterscheiden und es oft nur wenige oder einzelne Pläne und Programme einer Art gibt, sollten insgesamt 35 Pläne und Programme aus diesem Plantyp in die Erhebung einfließen (real waren es dann 36, Abschnitt 3.3.3).

Tabelle 3 fasst die Schätzungen zur Grundgesamtheit und die Aufteilung der Stichprobe nach Plantypen zusammen.[56] Die Auswahl der Fallstudien beschreibt Abschnitt 3.3. Hinzu kommt die Vergleichsgruppe der Fallstudien ohne SUP (Abschnitt 3.3.4). Diese teilen sich ebenfalls auf die drei Plantypen auf und orientieren sich auch an der Verteilung der SUP-Fälle über die Plantypen.

Tabelle 3: Gegenüberstellung von angenommener Grundgesamtheit und Stichprobenauswahl je Plantyp.

Plantyp	geschätzte Anzahl SUP (von 2004 bis 2017)	Geplante Anzahl für Stichprobe	Durchgeführte Anzahl Standardfallstudien
Raumordnungsplanung	400	30	46
Bauleitplanung	30.000	60	52
Fachplanung	235	35	35
Gesamt	**30.635**	**125**	**133**

3.3 Auswahl der Fallstudien (Ebene 3)

Im Folgenden ist aufzuzeigen, nach welchen Kriterien die Fallstudien innerhalb der drei Plantyp-Gruppen ausgewählt wurden. Weiterhin ist auf die Gründe für notwendige Anpassungen der ursprünglich anvisierten Fallzahlen innerhalb der drei Plantypen einzugehen.

3.3.1 Raumordnungsplanung

Die ursprünglich geplanten 30 Fallstudien aus der Raumordnungsplanung verteilten sich auf Landesentwicklungspläne (LEP), Regionalpläne (RegPl) bzw. Regionale Raumordnungsprogramme (RROP) und sektorale Pläne oder Teilfortschreibungen, z. B. zu Windenergie oder Rohstoffen. Es wurden vier Landesentwicklungspläne und 26 Regionalpläne oder Regionale Raumordnungsprogramme bzw. fachliche Teilpläne oder Teilfortschreibungen in die Stichprobe aufgenommen, außerdem ein

[56] Die Schätzung bezieht sich auf den Zeitraum von 2004-2017.

Raumordnungsplan des Bundes aufgrund des § 17 Abs. 1 ROG sowie ein regionaler Flächennutzungsplan nach § 13 Abs. 4 ROG.

In Deutschland gibt es, wie erwähnt, 96 Raumordnungsregionen,[57] die sich wiederum in verschiedene siedlungsstrukturelle Regionstypen einteilen lassen (siehe Tabelle 4). Die siedlungsstrukturellen Regionstypen sind vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) definiert, das sie in drei Kategorien einteilt: „Städtische Regionen", „Regionen mit Verstädterungsansätzen" und „Ländliche Regionen". Abgrenzungskriterien für die Typisierung sind Siedlungsstrukturmerkmale wie der Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten, das Vorhandensein und die Größe einer Großstadt, die Einwohnerdichte der Raumordnungsregion insgesamt sowie die Einwohnerdichte der Raumordnungsregion ohne Berücksichtigung der Großstädte. Die siedlungsstrukturellen Regionstypen sind vom BBSR wie folgt definiert worden (BBSR 2017):

Städtische Regionen

- Regionen, in denen mindestens 50 % der Bevölkerung in Groß- und Mittelstädten leben und sich eine Großstadt mit mindestens 500.000 Einwohnern befindet,
- sowie Regionen, in denen die Einwohnerdichte ohne Berücksichtigung der Großstädte bei mindestens 300 Einwohnern/km² liegt,

Regionen mit Verstädterungsansätzen

- Regionen, in denen mindestens 33 % der Bevölkerung in Groß- und Mittelstädten leben und die Einwohnerdichte zwischen 150 und 300 Einwohnern/km² liegt,
- sowie Regionen mit mindestens einer Großstadt und einer Einwohnerdichte von mindestens 100 Einwohnern/km² ohne Berücksichtigung der Großstädte,

Ländliche Regionen

- Regionen, in denen weniger als 33 % der Bevölkerung in Groß- und Mittelstädten leben und die Einwohnerdichte kleiner als 150 Einwohner/km² ist,
- sowie Regionen, in denen sich eine Großstadt befindet, die Einwohnerdichte aber ohne Berücksichtigung der Großstadt kleiner als 100 Einwohner/km² ist.

In der Auswahl der Raumordnungsregionen für die Stichprobe soll sich die prozentuale Verteilung der siedlungsstrukturellen Regionstypen innerhalb der Raumordnungsregionen widerspiegeln.

[57] Bei der Einführung des Raumordnungssystems 1996 waren es 97 Raumordnungsregionen, durch die Kreisreformen in Sachsen-Anhalt (2007) und Sachsen (2008) verringerte sich die Zahl auf 96 Raumordnungsregionen. Durch die Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern (2011) hat sich die Zahl der Raumordnungsregionen nicht verändert (Stand 2017).

Tabelle 4: Verteilung der siedlungsstrukturellen Regionstypen innerhalb der Raumordnungsregionen in Deutschland und die Verteilung für die Stichprobe (ROR: Raumordnungsregionen).

Siedlungsstruktureller Regionstyp	Anzahl der ROR des siedlungsstrukturellen Regionstyps	Prozentualer Anteil an den ROR	Geplante Anzahl der ROR für die Stichprobe
Städtische Region	24	25 %	7
Region mit Verstädterungsansatz	35	36,5 %	9
Ländliche Region	37	38,5 %	10
Gesamt	**96**	**100 %**	**26**

Die Auswahl der Stichprobe berücksichtigt neben den siedlungsstrukturellen Regionstypen des BBSR auch die 14 Bundesländer, in denen es Raumordnungspläne gibt.[58] Diese Länder sollen – abgesehen von Berlin – mindestens mit je zwei Fallstudien aus der Regionalplanung vertreten sein. Die vier Landesentwicklungspläne der Stichprobe sollen aus unterschiedlichen Ländern stammen.

Praktische Probleme und daraus resultierende methodische Anpassungen

Nicht in allen ausgewählten Raumordnungsregionen sind die für die Untersuchung in Betracht kommenden Planungsverfahren bereits abgeschlossen. In anderen Fällen waren die zuständigen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen nicht mehr vor Ort, sodass auf eine andere Raumordnungsregion auszuweichen war. Bei einer solchen „Nachziehung“ war darauf zu achten, dass die Raumordnungsregion im gleichen Bundesland lag und der Größenklasse weiterhin entsprach.

Die Anzahl der untersuchten Fallstudien wurde zudem von den geplanten 30 auf 46 erhöht, um geringere Fallzahlen in der Bauleitplanung auszugleichen (siehe Abschnitt 3.3.2). Die Fallstudien der Stichprobe dokumentiert Abschnitt 3.3.5.

3.3.2 Bauleitplanung

Für die Ziehung der ursprünglich geplanten 60 Fallstudien der Bauleitplanung wurden aus den insgesamt 11.127 Gemeinden[59] in Deutschland 60 Gemeinden ausgewählt, die stellvertretend hinsichtlich der Umweltprüfung in der Bauleitplanung betrachtet werden. Die Auswahl dieser 60 Gemeinden erfolgte innerhalb der 26 Raumordnungsregionen der Stichprobe, die nach den in Abschnitt 3.3.1 genannten Kriterien ausgewählt wurden. Die Auswahl innerhalb der Raumordnungsregionen gewährleistet gleichzeitig eine ausgeglichene Verteilung über die Bundesrepublik. Weitere Auswahlkriterien waren die Größenklassen der Gemeinden nach BBSR und ein selbst definierter Faktor zur Berücksichtigung der Planungsaktivität innerhalb der unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen (s. u.).

Die Größenklassen des BBSR[60] sind wie folgt aufgeteilt:

Großstädte

- Als Großstadt sind Gemeinden eines Gemeindeverbandes oder einer Einheitsgemeinde definiert, die mindestens 100.000 Einwohner haben und meist eine oberzentrale Funktion – mindestens jedoch eine mittelzentrale Funktion – wahrnehmen.

58 In den Stadtstaaten Bremen (ROR 401) und Hamburg (ROR 306) übernimmt der Flächennutzungsplan die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans; hier existiert auch keine Regionalplanung (§ 13 Abs. 1 und 2 ROG). Die Länder Berlin (ROR 1101) und Brandenburg stellen gemäß dem von ihnen geschlossenen Landesplanungsvertrag einen gemeinsamen Landesentwicklungsplan auf; unterhalb dieser Ebene kommt auch in Berlin dem Flächennutzungsplan die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans zu.

59 Angaben nach BBSR 2017 (Stand 31.12.2017).

60 Angaben nach BBSR 2017 (Stand 31.12.2017).

Mittelstädte

- Zu den Mittelstädten zählen Gemeinden eines Gemeindeverbandes oder einer Einheitsgemeinde, die 20.000 bis unter 100.000 Einwohner haben und denen überwiegend mittelzentrale Funktionen zukommen.

Größere Kleinstädte

- Größere Kleinstädte sind Gemeinden eines Gemeindeverbandes oder einer Einheitsgemeinde, die 10.000 bis unter 20.000 Einwohner haben und eine mindestens grundzentrale Funktion besitzen.

Kleine Kleinstädte

- Die kleinen Kleinstädte unterscheiden sich lediglich durch die geringere Einwohnerzahl – von 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern – von den größeren Kleinstädten.

Landgemeinden

- Zu den Landgemeinden zählen alle Gemeinden mit Einwohnerzahlen unter 5.000 Einwohnern und Gemeinden, denen keine mindestens grundzentrale Funktion zugeordnet werden kann.

Um die quantitativen Unterschiede der Planungsaktivitäten in den Gemeinden darzustellen, empfiehlt es sich, einen Faktor für die geschätzte Planungsaktivität [61] einzuführen. Dieser orientiert sich dabei grob an den Unterschieden der durchschnittlichen Einwohnerzahl in den einzelnen Größenklassen der Kommunen. Ausgehend von der Annahme, dass Landgemeinden vergleichsweise wenige Planungsverfahren durchführen, wird für kleine Kleinstädte die doppelte Anzahl, für größere Kleinstädte die vierfache Anzahl, für Mittelstädte die zehnfache Anzahl und für Großstädte die 40-fache Anzahl solcher Verfahren angenommen (siehe Tabelle 5). Die Anzahl der Gemeinden für die Stichprobe lässt sich dementsprechend über die Anzahl der Gemeinden innerhalb einer Größenklasse und die geschätzte Planungsaktivität ermitteln. Die jeweilige Anzahl an Gemeinden einer Größenklasse[62] für die Stichprobe ist Tabelle 5 zu entnehmen.

[61] Die Planungsaktivität definiert sich über die geschätzte Anzahl an Planverfahren mit Umweltprüfung (Neuaufstellung und Änderung von Bauleitplänen und Flächennutzungsplänen) in den Gemeindegrößenklassen.

[62] Angaben nach BBSR 2017 (Stand 31.12.2017).

Tabelle 5: Übersicht über die Größenklassen von Gemeinden.

Stadt- und Gemeindetyp	Größenklasse [Einwohnerzahlen]	Bundesweite Anzahl	Anteil [%]	durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde	Anteil an Gesamtbevölkerung [%]	Faktor für die Anzahl von Planverfahren	*Anteil an der Stichprobe (Anzahl Gemeinden x Faktor)*	Geplante Anzahl Planverfahren für die Stichprobe
Großstädte	>100.000	79	1 %	333.033	31 %	40	*11 %*	6
Mittelstädte	>20.000 <100.000	801	7 %	29.635	28 %	10	*27 %*	16
Größere Kleinstädte	>10.000 <20.000	1.293	11 %	10.490	16 %	4	*16 %*	10
Kleine Kleinstädte	>5.000 <10.000	3.379	31 %	3.318	14 %	2	*26 %*	16
Landgemeinden	<5.000	5.629	51 %	1.517	11 %	1	*20 %*	12
Gesamt		**11.127**						**60**

Wie zu Beginn des Abschnitts bereits beschrieben, erfolgte die Ziehung der Gemeinden innerhalb der Raumordnungsregionen der Stichprobe. Für die Auswahl der Fallstudien war daher zunächst zu prüfen, welche Gemeindegrößenklassen in welchen Raumordnungsregionen vertreten sind. Soweit möglich, wurden die Fallstudien jeder Größenklasse gleichmäßig über die Bundesländer verteilt. Innerhalb der Größenklassen und der Raumordnungsregionen wurden die Gemeinden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Praktische Probleme und daraus resultierende methodische Anpassungen

In der Bauleitplanung war die Stichprobe während der Erhebung fortwährend anzupassen, da viele der ausgewählten Gemeinden das Vorhaben aus den verschiedensten Gründen nicht unterstützen konnten. In solchen Fällen erforderte es einen verhältnismäßig großen zeitlichen Aufwand, einen passenden Ersatz zu recherchieren und zu kontaktieren.

Daher wurde zunächst ein Schema festgelegt, nach dem Ersatzgemeinden für die Stichprobe zu ziehen waren: die Größenklasse (Stadt- und Gemeindetyp) sollte gleichbleiben, es sollte aber eine andere ROR im selben Bundesland gesucht werden, die bisher nicht Teil der Stichprobe war, um ungewollte Effekte (z. B. durch die Erhöhung der Fallstudienzahl in planungsstarken Regionen) zu vermeiden.

Weiterhin wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber eine teilweise Umschichtung der Fallstudien zwischen den Plantypen vorgenommen. Da es wegen vieler Absagen von Seiten der Gemeinden insgesamt nur möglich war, 52 Fallstudien aus der Bauleitplanung (statt wie geplant 60) für die Untersuchung zu nutzen, wurde die Zahl der Fallstudien aus der Raumordnungsplanung um 14 erweitert. Diese Fallstudien wurden wie die übrigen Fallstudien aus der Raumordnungsplanung ausgewählt (siehe Kapitel 3.3.1). Im Bereich der Bauleitplanung war es zudem trotz intensiver Recherche nicht immer möglich, die zuständigen Personen zu kontaktieren. In einer ganzen Reihe von Fällen musste deshalb auf die Erhebungsinstrumente NAB und leitfadengestütztes Interview verzichtet werden, um die zeitlichen Verzögerungen bei der Erhebung in Grenzen zu halten (siehe Tabelle 8). Die Dokumentenanalyse (mit Hilfe des GDB und des ZEG) fand aber auch in diesen Fällen statt. Hier zeigt sich ein

Vorteil des gewählten Methodenmixes, da die Dokumentenanalyse auch in Fällen, in denen bei befragenden Verfahren Zugangsbarrieren bestehen, den Zugang zum Forschungsgegenstand eröffnet.[63] Die Anzahl der Fallstudien aus der Stichprobe dokumentiert Abschnitt 3.3.5.

3.3.3 Fachplanung

Insgesamt wurden 36 Pläne und Programme der Fachplanung für die Evaluierung der SUP erhoben.

Für die Auswahl kamen folgende Gruppen von Fachplänen und -programme näher in Betracht:

Wasserwirtschaftliche Pläne und Programme

- Risikomanagementpläne nach § 75 WHG und die Aktualisierung vergleichbarer Pläne nach § 75 Abs. 6 WHG
- Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG
- Maßnahmenprogramme nach § 45h WHG

Pläne und Programme der Energie- und Abfallwirtschaft

- Bundesbedarfspläne nach § 12e EnWG
- Bundesfachplanungen nach den §§ 4 und 5 NABEG
- Bundesfachpläne Offshore nach § 17a EnWG
- Abfallwirtschaftspläne nach § 30 KrWG

Operationelle Programme der Europäischen Union

- Operationelle Programme aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds

Nach Landesrecht SUP-pflichtige Pläne und Programme

- Landschaftspläne, Landschaftsrahmenpläne, Landschaftsprogramme
- Naturparkpläne
- Nahverkehrspläne
- Landesstraßenbedarfspläne
- Integrierte Verkehrsentwicklungspläne

Für die Auswahl der Fallstudien innerhalb der Gruppe der Fachplanung ist es nicht sinnvoll, sich an den Raumordnungsregionen zu orientieren, da einige der Fachpläne auf Bundesebene aufgestellt werden, während andere sich auf das gesamte Gebiet eines Bundeslands beziehen oder auf anderen Gebietsabgrenzungen basieren, wie z. B. Flussgebietseinheiten oder Zweckverbänden des Nahverkehrs. Die Anzahl der Pläne innerhalb der jeweiligen Gruppe orientiert sich an den Schätzungen zu den bisher abgeschlossenen Verfahren. Tabelle 6 führt auf, welche Pläne und Programme der Fachplanung mit welcher Anzahl in der Stichprobe vertreten sind.

[63] Schmidt (2017), S. 445.

Tabelle 6: Geschätzte Anzahl durchgeführter Verfahren von Fachplänen und -programmen (Stand Januar 2017) sowie der Anzahl und Auswahl für die Stichprobe

Fachpläne oder –programme	Anzahl SUPen (geschätzte Anzahl bisher durchgeführter Verfahren)	Anzahl für Stichprobe
Risikomanagementpläne nach § 75 WHG (inkl. Aktualisierung nach § 75 Abs. 6 WHG)	20	5
Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG	40	5
Maßnahmenprogramme nach § 45h WHG	1	1
Bundesbedarfspläne nach § 12e EnWG	3	2
Bundesfachpläne Offshore nach § 17a EnWG	5	2
Abfallwirtschaftspläne nach § 30 KrWG	2	2
Operationelle Programme aus Entwicklungsfonds der EU (u. a. ELER, EFRE, EMFF)	60	6
Nach Landesrecht SUP-pflichtige Pläne und Programme	100	12
Gesamt	**231**	**36**

Praktische Probleme und daraus resultierende methodische Anpassungen

In der Fachplanung liegt eine Besonderheit darin, dass manche der Pläne und Programme, die für die Stichprobe ausgewählt wurden, bislang nur einmal mit SUP aufgestellt wurden. Daher ist es nicht möglich, einen Ersatz zu ziehen, wenn die Behörde nicht an der Befragung im Rahmen der Fallstudie mitwirken kann. Aus diesem Grund liegt in manchen Fällen nur die Dokumentenanalyse vor. Für die Pläne und Programme, die bereits mehrfach oder in verschiedenen Bundesländern aufgestellt wurden, fand wie auch bei den anderen Plantypen eine Nachziehung statt, wenn es zu einer Absage kam.

3.3.4 Fallstudien ohne SUP

Die Verteilung der Fallstudien bei Verfahren ohne SUP orientiert sich grob an der Verteilung der Grundgesamtheit bzw. der Verteilung der Fallstudien über die Plantypen innerhalb der Stichprobe. Die Aufteilung der zehn Verfahren ohne SUP ist Tabelle 7 zu entnehmen.

Tabelle 7: Übersicht über die Anzahl Fallstudien ohne SUP je Planungstyp.

Plantyp	Grund für Absehen von der SUP	geplante Fallstudien	durchgeführte Fallstudien
Raumordnungsplanung	Vor Umsetzung der SUP-RL aufgestellt	3	2
Bauleitplanung	Nach § 13b BauGB nicht SUP-pflichtig	5	6
Fachplanung	nach Landesrecht nicht SUP-pflichtig/keine Rahmensetzung	2	2

3.3.5 Fallstudien der Stichprobe

Die Erhebung umfasst unter Beachtung der vorstehend beschriebenen Anpassungen insgesamt 143 Fallstudien. In der Bauleitplanung sind es 52 Standardfallstudien sowie sechs Fallstudien ohne SUP. In der Raumordnungsplanung umfasst die Erhebung 46 Fallstudien und zwei weitere Fallstudien, bei denen keine SUP durchgeführt wurde. In der Fachplanung werden 35 Fallstudien untersucht; hinzu kommen ebenfalls zwei Fallstudien ohne SUP. Tabelle 8 enthält eine Gesamtübersicht zu den erhobenen Fallstudien nach Plantypen. Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass es nicht in allen Fällen möglich war, mit den Verfahrensbeteiligten ergänzende Interviews zu führen (siehe Abschnitte 3.3.2 und 3.3.3). Wenn aber ansonsten aussagekräftige Daten vorliegen, flossen die Daten in die Auswertung mit ein (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Gesamtübersicht zu den erhobenen Fallstudien nach Plantypen.

Plantyp	Anzahl der Fallstudien			
	Fallstudien mit SUP	davon mit Interview	Fallstudien ohne SUP	davon mit Interview
Raumordnungsplanung	46	40	2	2
Bauleitplanung	52	24	6	0
Fachplanung	35	21	2	2
Gesamt	133	85	10	4

In Tabelle 9, Tabelle 10 und Tabelle 11 sind die Pläne und Programme aufgeführt, die die Stichprobe darstellen bzw. die Gemeinden, aus denen die Bauleitpläne für die Evaluierung ausgewählt wurden. Um die Anonymität der Fallstudien, bei denen keine SUP durchgeführt worden ist, zu gewährleisten, wurden diese in die Übersicht des jeweiligen Plantyps integriert und nicht gesondert gekennzeichnet.

Tabelle 9: Auswahl der Raumordnungspläne für die Stichprobe.

Lfd. Nr.	Raumordnungsregion	ROR-Nr.	Bundesland
Regionalpläne			
Städtische Regionen[64]			
1	Südhessen	605	Hessen
2	Hannover	307	Niedersachsen
3	Mittlerer Oberrhein	805	Baden-Württemberg
4	Rhein-Main	604	Hessen
5	Rhein-Neckar	812	Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hessen
6	Düsseldorf	508	Nordrhein-Westfalen
7	Stuttgart	810	Baden-Württemberg
8	Oberes Elbtal/Osterzgebirge	1401	Sachsen
9	Südlicher Oberrhein	811	Baden-Württemberg
10	Industrieregion Mittelfranken	906	Bayern
11	Westsachsen	1404	Sachsen
Regionen mit Verstädterungsansätzen			
12	Schleswig-Holstein Ost	103	Schleswig-Holstein
13	Göttingen	305	Niedersachsen
14	Verden	302	Niedersachsen
15	Münster	511	Nordrhein-Westfalen
16	Rheinhessen-Nahe	702	Rheinland-Pfalz
17	Mittelthüringen	1601	Thüringen
18	Hildesheim	308	Niedersachsen
19	Nordhessen	602	Hessen
20	Mittelrhein-Westerwald	701	Rheinland-Pfalz
21	Arnsberg, Teilabschnitt Soest, Hochsauerlandkreis	502	Nordrhein-Westfalen
22	Bodensee-Oberschwaben	801	Baden-Württemberg

64 Eine ROR wird sowohl bei den Standard-Fallstudien als auch bei den Fallstudien ohne SUP betrachtet.

Lfd. Nr.	Raumordnungsregion	ROR-Nr.	Bundesland
23	Neckar-Alb	806	Baden-Württemberg
24	Ingolstadt	907	Bayern
25	Würzburg	918	Bayern
26	Halle (Saale)	1503	Sachsen-Anhalt
Ländliche Regionen			
27	Mecklenburgische Seenplatte	1301	Mecklenburg-Vorpommern
28	Mittelhessen	601	Hessen
29	Landshut	908	Bayern
30	Donau-Wald	905	Bayern
31	Havelland-Fläming	1201	Brandenburg
32	Oderland-Spree	1203	Brandenburg
33	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	1502	Sachsen-Anhalt
34	Oberlausitz-Niederschlesien	1402	Sachsen
35	Altmark	1501	Sachsen-Anhalt
36	Uckermark-Barnim	1205	Brandenburg
37	Donau-Iller	802/904	Baden-Württemberg/Bayern
38	Nordthüringen	1602	Thüringen
39	Mittleres Mecklenburg/Rostock	1302	Mecklenburg-Vorpommern
40	Westpfalz	705	Rheinland-Pfalz
41	Trier	704	Rheinland-Pfalz
42	Südthüringen	1604	Thüringen
Landesentwicklungspläne			
43	Bayern		
44	Berlin-Brandenburg		
45	Schleswig-Holstein		
46	Thüringen		
Raumordnungsplanungen des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG			
47	AWZ Ostsee		

Angegeben sind die laufende Nummer für die Evaluation der SUP, der Name und die Nummer der Raumordnungsregion (gemäß BBSR) sowie das entsprechende Bundesland.

In der Raumordnungsplanung waren insgesamt 48 Pläne und Programme Gegenstand der Untersuchung (siehe Tabelle 9). Dabei handelt es sich neben vier Landesentwicklungsplänen und einem Raumordnungsplan des Bundes um Regionalpläne aus 42 Raumordnungsregionen. Zwei dieser Regionalpläne stammen aus derselben Raumordnungsregion: zum einen der aktuell gültige Plan (mit Umweltprüfung) und zum anderen der Vorgängerplan (noch ohne Umweltprüfung).

Die Fallstudien zu Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen stammen aus den Gemeinden, die Tabelle 10 aufführt. In Abbildung 4 ist die Verteilung der Fallstudien kartographisch dargestellt.

Tabelle 10: Auswahl der Gemeinden für die Stichprobe zur Evaluierung der SUP (Bebauungspläne und Flächennutzungspläne).

Lfd. Nr.	Gemeinde	ROR-Nr.[65]	Bundesland/Stadtstaat
Großstädte			
48	Halle (Saale)	1503	Sachsen-Anhalt
49	Erlangen	906	Bayern
50	Dortmund	506	Nordrhein-Westfalen
51	Bremen	401	Bremen
52	Rostock	1302	Mecklenburg-Vorpommern
Mittelstädte			
53	Flensburg	102	Schleswig-Holstein
54	Wilhelmshaven	312	Niedersachsen
55	Holzminden	305	Niedersachsen
56	Unna	506	Nordrhein-Westfalen
57	Ibbenbüren	511	Nordrhein-Westfalen
58	Marburg	601	Hessen
59	Worms	702	Rheinland-Pfalz
60	Offenburg	811	Baden-Württemberg
61	Passau	905	Bayern
62	Kitzingen	918	Bayern
63	Neunkirchen	1001	Saarland
64	Luckenwalde	1201	Brandenburg
65	Eberswalde	1205	Brandenburg
66	Stralsund	1303	Mecklenburg-Vorpommern
67	Zittau	1402	Sachsen
68	Zeitz	1503	Sachsen-Anhalt
69	Bad Rappenau	803	Baden-Württemberg
Größere Kleinstädte			
70	Sylt	102	Schleswig-Holstein
71	Neustadt in Holstein	103	Schleswig-Holstein
72	Wiesmoor	312	Niedersachsen
73	Schotten	601	Hessen
74	Bitburg	704	Rheinland-Pfalz
75	Bad Waldsee	801	Baden-Württemberg
76	Schwabmünchen	902	Bayern
77	– entfällt –	1205	Brandenburg
78	Borna	1404	Sachsen
79	Bad Salzungen	1604	Thüringen
80	Weener	312	Niedersachsen
81	Jever	312	Niedersachsen

65 Die Raumordnungsregionen Nr. 312, 803, 809, 902 und 1303 sind aufgrund der methodischen Anpassungen als weitere ROR hinzugekommen.

Lfd. Nr.	Gemeinde	ROR-Nr.[65]	Bundesland/Stadtstaat
Kleine Kleinstädte			
82	Heiligenhafen	103	Schleswig-Holstein
83	Bodenwerder	305	Niedersachsen
84	Stolzenau	307	Niedersachsen
85	Schöppingen	511	Nordrhein-Westfalen
86	Everswinkel	511	Nordrhein-Westfalen
87	Walluf	604	Hessen
88	Budenheim	702	Rheinland-Pfalz
89	Meßkirch	801	Baden-Württemberg
90	Staufen im Breisgau	811	Baden-Württemberg
91	Zwiesel	905	Bayern
92	Südlohn	511	Nordrhein-Westfalen
93	Binz	1303	Mecklenburg-Vorpommern
94	- entfällt -	1402	Sachsen
95	- entfällt -	1604	Thüringen
96	Borsdorf	1404	Sachsen
97	- entfällt -	1501	Sachsen-Anhalt
98	Eslohe	502	Nordrhein-Westfalen
Landgemeinden			
99	Heemsen	307	Niedersachsen
100	Warpe	307	Niedersachsen
101	Niederdorfelden	604	Hessen
102	- entfällt -	704	Rheinland-Pfalz
103	Kappel-Grafenhausen	811	Baden-Württemberg
104	Asbach-Bäumenheim	902	Bayern
105	Obermichelbach/Tuchenbach	906	Bayern
106	Waldbüttelbrunn	918	Bayern
107	- entfällt -	1201	Brandenburg
108	- entfällt -	1303	Mecklenburg-Vorpommern
109	Sandau	1501	Sachsen-Anhalt
110	Schramberg	809	Baden-Württemberg
111	Buchhofen	905	Bayern
112	Kuckssee	1301	Mecklenburg-Vorpommern

Angegeben sind die laufende Nummer für die Evaluation der SUP, der Name der Gemeinde sowie die Nummer der Raumordnungsregion (gemäß BBSR) und das Bundesland, in denen die jeweilige Gemeinde liegt.
Der Eintrag „entfällt“ in den laufenden Nummern 77, 93, 94, 96, 101, 106 und 107 bedeutet, dass in den dort genannten Raumordnungsregionen keine Fallstudie aus dem Bereich Bauleitplanung zur Verfügung stand.

Die Pläne und Programme der Fachplanung, die Teil der Stichprobe sind, sind Tabelle 11 zu entnehmen. Die Sortierung orientiert sich dabei an den gesetzlichen Grundlagen. Zusätzlich findet sich eine Einschätzung, ob es sich um eine Planung mit potenziell eher negativen oder eher positiven Auswirkungen auf die Umwelt handelt.

Abbildung 4: Verteilung aller Fallstudien über die Bundesrepublik Deutschland für die Raumordnungs- und Bauleitplanung (links) sowie für die Fachplanung (rechts); [eigene Darstellung, gestützt auf BKB 2018 und BBSR 2018].

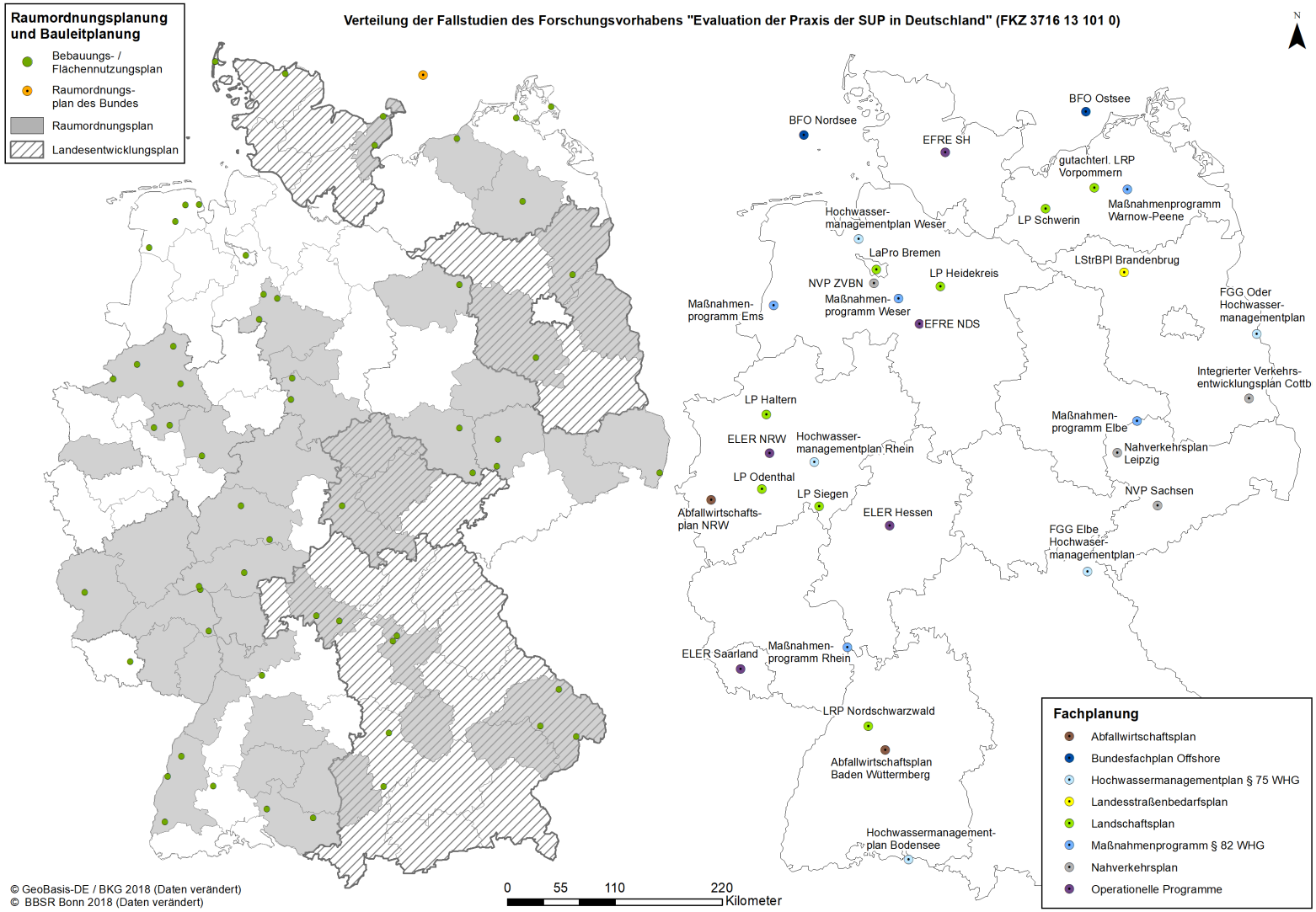


Tabelle 11: Auswahl der Pläne und Programme aus der Fachplanung für die Stichprobe.

Lfd. Nr.	Plan/Programm	Auswirkungen auf die Umwelt	Betroffenes Gebiet
Hochwasserrisikomanagementpläne nach § 75 WHG			
113	FGG Elbe	überwiegend positiv	BY, BE, BB, HH, MV, NI, SN, ST, SH, TH
114	FGG Rhein	überwiegend positiv	BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, TH
115	FGG Oder	überwiegend positiv	BB
116	Bodensee	überwiegend positiv	BW
117	FGG Weser	überwiegend positiv	BY, HB, HE, NI; NW, ST, TH
Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG			
118	FGG Elbe	überwiegend positiv	BY, BE, BB, HH, MV, NI, SN, ST, SH, TH
119	FGG Rhein	überwiegend positiv	BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, TH
120	FGG Warnow-Peene	überwiegend positiv	MV
121	FGG Ems	überwiegend positiv	NI, NW
122	FGG Weser	überwiegend positiv	BY, HB, HE, NI; NW, ST, TH
Maßnahmenprogramm nach § 45h WHG			
123	MSRL deutsche Nord- und Ostsee	überwiegend positiv	HB, HH, MV, NI, SH
Bundesfachpläne Offshore nach § 17a EnWG			
124	BFO Nordsee	teilweise negativ	Ausschließliche Wirtschaftszone (Nordsee)
125	BFO Ostsee	teilweise negativ	Ausschließliche Wirtschaftszone (Ostsee)
Bundesbedarfspläne nach § 12e EnWG			
126	NEP 2022	teilweise negativ	gesamtes Bundesgebiet
127	NEP 2024	teilweise negativ	gesamtes Bundesgebiet
Abfallwirtschaftspläne nach § 30 KrWG			
128	Abfallwirtschaftsplan Baden-Württemberg	teilweise negativ	Baden-Württemberg
129	Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen	teilweise negativ	Nordrhein-Westfalen
Operationelle Programme			
130	EFRE Niedersachsen	teilweise negativ	Niedersachsen
131	EFRE Schleswig-Holstein	teilweise negativ	Schleswig-Holstein
132	ELER Hessen	teilweise negativ	Hessen
133	ELER Nordrhein-Westfalen	teilweise negativ	Nordrhein-Westfalen
134	ELER Saarland	teilweise negativ	Saarland
135	EMFF Deutschland	teilweise negativ	gesamtes Bundesgebiet
Nach Landesrecht SUP-pflichtige Pläne und Programme			
136	Landschaftsplan der Hansestadt Lübeck	überwiegend positiv	Schleswig-Holstein
137	Landschaftsprogramm Bremen	überwiegend positiv	Bremen
138	Landschaftsrahmenplan Heidekreis	überwiegend positiv	Niedersachsen
139	Landschaftsplan Siegen	überwiegend positiv	Nordrhein-Westfalen
140	Landschaftsplan Haltern	überwiegend positiv	Nordrhein-Westfalen

Lfd. Nr.	Plan/Programm	Auswirkungen auf die Umwelt	Betroffenes Gebiet
141	Landschaftsrahmenplan Nordschwarzwald	überwiegend positiv	Baden-Württemberg
142	Gutachterlicher Landschaftsrahmenplan Vorpommern	überwiegend positiv	Mecklenburg-Vorpommern
143	Naturparkplan Nossentiner Schwinzer Heide	überwiegend positiv	Mecklenburg-Vorpommern
144	Landestraßenbedarfsplan Brandenburg	teilweise negativ	Brandenburg
145	Nahverkehrsplan Zweckverband Bremen-Niedersachsen	teilweise negativ	Bremen/Niedersachsen
146	Nahverkehrsplan Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen	teilweise negativ	Niedersachsen
147	Nahverkehrsplan Sachsen	teilweise negativ	Sachsen
148	Nahverkehrsplan Leipzig (Stadt)	teilweise negativ	Sachsen
149	Integrierter Verkehrsentwicklungsplan Cottbus	teilweise negativ	Brandenburg

Angegeben ist die laufende Nummer für die Evaluation der SUP, ggf. das betroffene Bundesland und ob voraussichtlich positive oder negative Wirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind.

3.4 Erhebungsinstrumente in den Fallstudien

Die einzelnen Erhebungsinstrumente, die auf Ebene 3 zur Anwendung kommen, sind in den Anhängen dokumentiert. Alle im folgenden erläuterten Erhebungsinstrumente, also das Grunddatenblatt (GDB, Abschnitt 3.4.1), der Zielerreichungsgradbogen (ZEG, Abschnitt 3.4.2) und der Nutzen-Aufwand-Fragebogen (NAB, Abschnitt 3.4.3) stützen sich auch auf Hypothesen zu den einzelnen SUP-Stationen (siehe Abschnitt 2.3). Die Workshops und Interviews (Abschnitt 3.6) greifen Aspekte wie Anreize und Hemmnisse auf, die zu möglichen Gestaltungsoptionen hinleiten können. Weiterhin wird hier nach konkreten Verbesserungsvorschlägen und Einsparpotenzialen gefragt.

Für die Erhebung werden die jeweils verfügbaren Dokumente ausgewertet. Dazu können Scoping-Unterlagen, Anschreiben, Protokolle, Umweltberichte, Planbegründungen, Synopsen der Beteiligung, einzelne Stellungnahmen, zusammenfassende Erklärungen, weitere Fachgutachten, Broschüren, Internetauftritte etc. gehören.

3.4.1 Erhebungsinstrument „Grunddatenblatt“

Fallstudien mit SUP

Das Grunddatenblatt fasst die wichtigsten Eckdaten zu der jeweiligen Fallstudie zusammen (siehe Anhang 10.1.1). Dies sind u. a. die Bezeichnung des Verfahrens, das Datum der Erhebung, der Name der Evaluierenden sowie weitere Angaben, die eine Einordnung des Verfahrens ermöglichen (Art der SUP-Pflichtigkeit, Bundesland, Planerstellende bzw. Erstellende des Umweltberichts). Das Grunddatenblatt enthält weiterhin Angaben zur Dauer des Verfahrens, zu den verfügbaren Unterlagen, zum Umfang der Dokumente sowie Angaben zu den Beteiligungsschritten.

Darüber hinaus führt das Grunddatenblatt Fragen zur Bewertung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen (§ 43 Abs. 2 UVPG bzw. § 9 Abs. 1 Satz 1 ROG bzw. § 1 Abs. 7 BauGB) und zur Überwachung (siehe etwa § 45 UVPG) auf.

Die erforderlichen Angaben im Grunddatenblatt entnehmen die Evaluierenden aus den Dokumenten. Eine Wertung oder Einschätzung erfolgt zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Die Informationen lassen sich

bei den späteren Auswertungen mit Fragen der übrigen Erhebungsdokumente verknüpfen. So sind etwa Aussagen zur Dauer einzelner Stationen möglich.

Fallstudien ohne SUP

Das Grunddatenblatt für die Erhebung der Fallstudien ohne SUP weist nur geringe Abweichungen zum oben beschriebenen Grunddatenblatt für die Fallstudien auf (siehe Anhang 10.1.2). In erster Linie handelt es sich um sprachliche Anpassungen. Zudem waren einige Fragen zu streichen, da diese ohne SUP nicht sinnvoll und zielführend sind. Dagegen kamen keine weiteren Fragen hinzu.

Aus den Daten der Fallstudien ohne SUP lässt sich im Vergleich mit den Fallstudien mit SUP-Verfahren ableiten, ob eine Zeitersparnis festzustellen ist bzw. welche Unterschiede es bezüglich der Verfügbarkeit und des Umfangs von Unterlagen und ggf. der externen Vergabe von Planungsarbeiten gibt.

3.4.2 Erhebungsinstrument „Zielerreichungsgrad nach Stationen“ (ZEG)

Fallstudien mit SUP

Der ZEG-Erhebungsbogen (siehe dazu Anhang 10.1.3) erfasst den Grad, zu dem nach der Einschätzung der Evaluierenden die Fallstudie die Ziele der jeweiligen SUP-Station erreicht (tatsächliche Qualität). Den Beurteilungsmaßstab bilden die Ziele der einzelnen Stationen, wie sie sich aus den gesetzlichen Vorgaben (UVPG, ROG, BauGB) ableiten lassen, wobei jeweils der Kontext der europäischen SUP-Richtlinie zu berücksichtigen ist. Die Stationen des SUP-Verfahrens in jeder Fallstudie sind entlang des ZEG systematisch anhand mehrerer Kriterien auf einer i. d. R. fünfstufigen Skala zu beurteilen.

Aufgabe dieses Erhebungsinstrumentes ist es, so objektiv wie möglich die „tatsächliche Qualität“ zu ermitteln. Relevant ist dies vor allem, wenn es darum geht, die Plausibilität einzelner Darstellungen zu bewerten.

Anhand einer Frage aus dem ZEG-Bogen (siehe Anhang 10.1.3) lässt sich beispielhaft darstellen, wie eine möglichst objektive Bewertung mit dem Erhebungsinstrument gewährleistet ist. Für die Frage U5 „*Ist die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter (Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter,*[66] *Wechselwirkung) plausibel begründet?*“ bedarf es einer „Eichung“ für die Einschätzung der Plausibilität. Folgende Antwortoptionen stehen zur Verfügung: „*vollständig plausibel*“, „*zum Großteil*“, „*etwa zur Hälfte*“, „*zum Großteil nicht*“ und „*insgesamt nicht*“. Die nachfolgende Tabelle 12 erläutert, anhand welcher Kriterien die Evaluierenden auf der Grundlage der Aktenanalyse die Bewertung vornehmen. Auf diese Weise wird die Einschätzung objektiviert und komplexe Sachverhalte werden in statistisch auswertbare Variablen übersetzt.[67] Dieses Vorgehen lehnt sich dabei an die in der Dokumentenanalyse bzw. quantitativen Inhaltsanalyse übliche Erstellung eines Kategoriensystems und eines zugehörigen Codebuchs mit Beispielen für die Einordnung in die jeweiligen Kategorien an.[68] Da die Evaluierenden zusammen mit dem so entwickelten Kategoriensystem Teil des Messinstruments sind, ist ihre gemeinsame Schulung und ihr regelmäßiger Austausch wichtig, um sicherzustellen, dass alle Evaluierende die Kriterien in vergleichbarer Weise interpretieren und die Bewertungsstufen entsprechend zuordnen. Dazu ist die gemeinsame Arbeit an Beispieldokumenten mit anschließender Diskussion über abweichende und übereinstimmende Einstufungen essentiell.[69]

66 Das UVPG spricht in § 2 Abs. 1 Nr. 4 seit August 2017 von „kulturellem Erbe“; die meisten Fallstudien betreffen aber die frühere Fassung, in der es hieß „Kulturgüter und sonstige Sachgüter“. Auch das ROG und das BauGB sprechen weiterhin von Kulturgütern und sonstigen Sachgütern. Die Erhebungsbögen und deren Auswertung verwenden deshalb ebenfalls die frühere Begrifflichkeit.

67 Siehe Schmidt (2017), S. 456.

68 Döring/Bortz (2016), S. 556 ff., und Schmidt, W. (2017), S. 456 ff.

69 Döring/Bortz (2016), S. 558.

Sowohl eine gemeinsame Schulung als auch der regelmäßige Austausch unter den Evaluierenden sowie die gemeinsame Arbeit an Beispieldokumenten wurden im Projekt gewährleistet (s. Abschnitt 3.4.7). Auch wenn eine vollständig objektive und trennscharfe Abgrenzung von Kriterien aufgrund der qualitativ-komplexen Ausprägung des Forschungsgegenstands nicht möglich ist, wird durch das gewählte Vorgehen ein hohes Maß an Vergleichbarkeit, Objektivität und statistischer Auswertbarkeit ermöglicht. Zu den methodischen Einschränkungen s. Abschnitt 3.7.

Tabelle 12: Beispiel einer Ausfüll-Hilfe aus dem ZEG-Bogen.

Bewertungsstufe	Kriterien
(nahezu) vollständig plausibel	Zu allen Schutzgütern finden sich vollständig plausible Darlegungen; kleinere Schwachstellen zu einzelnen Schutzgütern lassen die Einstufung unberührt
zum Großteil plausibel	ein Schutzgut fehlt unbegründet bzw. die Begründung ist nicht plausibel für die Bauleitplanung: 1-3 Einzelaspekte fehlen
etwa zur Hälfte plausibel	zwei bis drei Schutzgüter fehlen bzw. die Begründung ist nicht plausibel für die Bauleitplanung: 4-6 Einzelaspekte fehlen
zum Großteil nicht plausibel	mehr als drei Schutzgüter fehlen bzw. Begründung ist nicht plausibel für die Bauleitplanung: 7 oder mehr Einzelaspekte fehlen
Insgesamt nicht plausibel	der Großteil der Schutzgüter wird unbegründet nicht beschrieben, die vorhandenen Darlegungen sind nicht plausibel

Der Begriff „tatsächliche Qualität“ bezeichnet die durch die Evaluierenden bei der Auswertung der Dokumente zu den Fallstudien anhand der normativen Zielvorgaben des SUP-Rechts festgestellte Qualität der Bearbeitung in den einzelnen Stationen. Der Begriff beschreibt also die in den Dokumenten vorgefundene „tatsächliche“ Situation; er klammert bewusst die – davon gegebenenfalls abweichende – informelle Interaktion zwischen den Akteuren oder die reale naturräumliche Situation aus. Ebenso außer Betracht bleibt an dieser Stelle die subjektive Einschätzung der mit der SUP betrauten Akteure. Diese zu erheben, ist Aufgabe des NAB (siehe Abschnitt 3.4.3).

Der ZEG-Erhebungsbogen bildet damit zugleich die normative Verhaltenserwartung an die Akteure ab. Dazu zählen sowohl die explizit in den Normen geforderten Beiträge als auch die implizit erwarteten Beiträge, die für das Funktionieren des Gesamtsystems notwendig sind. Zeigt sich aufgrund der Aktenlage eine Abweichung von der normativen Verhaltenserwartung, so liegt darin zugleich ein „Delta“ im Sinne der institutionenanalytischen Gesetzesfolgenabschätzung. Auf Basis der bei der Auswertung erzielten Ergebnisse erfolgt die Auswahl der administrativen, organisatorischen und legislativen Innovationen, die die anschließende Ebene 4 des Kaskadenmodells einer vertiefenden Betrachtung unterzieht (siehe Abschnitt 3.6).

Fallstudien ohne SUP

Für die Fallstudien, bei denen keine SUP durchgeführt wurde, ist im Hinblick auf die „tatsächliche Qualität“ derselbe Maßstab zu nutzen, der auch für die SUP-Verfahren gilt. Es zeigt sich aber, dass der Detaillierungsgrad und Umfang des ZEG für die Erhebung der Fallstudien ohne SUP nicht zielführend ist, da die Verfahrensunterlagen aufgrund der geringeren prozeduralen Anforderungen eine Reihe von Aspekten nicht abbilden. Daher waren die Fragen stärker zusammenzufassen; eine spezifische schutzgutbezogene Bewertung ist nicht möglich. Der angepasste ZEG für die Fallstudien ohne SUP findet sich in Anhang 10.1.4.

Angesichts der geringen Zahl dieser Fallstudien ist eine statistische Auswertung im Hinblick auf die Zielerreichung nicht möglich. Sie illustrieren aber durch eine vergleichende Betrachtung mit den Fallstudien, bei denen eine SUP durchgeführt wurde, wo die spezifischen Stärken der SUP liegen.

3.4.3 Erhebungsinstrument „Nutzen-Aufwand-Fragebogen“ (NAB)

Fallstudien mit SUP

Der „Nutzen-Aufwand-Fragebogen“ (NAB, siehe dazu Anhang 10.1.5) dient dazu, die auf der Grundlage der Dokumentenanalyse gewonnenen Sichtweisen der Evaluierenden durch die Perspektive der Verfahrensbeteiligten zu ergänzen. Die Fragen befassen sich vor allem mit Einschätzungen zu Qualität, Aufwand und Wirkung der SUP.

Der „Nutzen-Aufwand-Fragebogen“ richtet sich in erster Linie an die zuständigen Behörden und ggf. in Abstimmung mit ihnen auch an die Beschäftigten der extern beauftragten Planungs- bzw. Fachbüros und besteht aus den folgenden Teilen:

1. Nach der Datenschutzerklärung (A) tragen die Verfahrensbeteiligten eine Reihe von Angaben zum jeweiligen Verfahren sowie zu ihrer Person ein (B), u. a. den Ausbildungsabschluss (mit Fachrichtung und ggf. mit gewähltem Schwerpunkt).
2. Im Fragenblock C formulieren die Verfahrensbeteiligten anhand einer fünfteiligen Skala Einschätzungen zur Qualität des gesamten Verfahrens sowie zu den einzelnen SUP-Stationen, hier jeweils im Hinblick auf die wahrgenommene Qualität und dem dazu geleisteten Aufwand (in Personentagen). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, in einem Freitextfeld Angaben dazu zu machen, welche Stationen sich im Verfahren als besonders positiv oder negativ darstellten. Block C schließt mit der Frage, ob es durch die SUP zu einer Verlängerung des Verfahrens gekommen ist und, wenn ja, um wie viele Wochen sich das Verfahren verlängert hat.
3. Der Fragenblock D befasst sich mit der Vorwirkung der SUP bzw. der SUP selbst auf verschiedene Aspekte und Stationen. Dabei geht es um die Einschätzung der Befragten zu den materiellen Wirkungen der SUP und zum Umgang mit Umweltauswirkungen im Planungsprozess, etwa zum Einfluss auf die räumliche Anordnung und die konkrete Ausgestaltung von Festlegungen sowie die Prüfung von Alternativen. Weiterhin ist zu beantworten, inwiefern Umweltauswirkungen, Alternativen sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die Festlegungen im Plan oder Programm beeinflusst haben. Die Fragen des Blocks D sind anhand von fünf- bzw. achtstufigen Skalen standardisiert zu beantworten.
4. Im Teil E machen die Verfahrensbeteiligten Angaben zur Anzahl ihrer bisher durchgeführten SUP-Verfahren und geben an, das wievielte Verfahren mit SUP die jeweils untersuchte Fallstudie für die befragte Person ist.
5. Teil F fragt nach Änderungsvorschlägen und den daraus resultierenden Vorteilen in einem entsprechenden zukünftigen Rahmen der SUP. Für die Antworten steht jeweils ein Freitextfeld zur Verfügung.

Der Nutzen-Aufwand-Fragebogen zielt darauf ab, von den Beteiligten eine Einschätzung der wahrgenommenen Qualität bzw. des wahrgenommenen materiellen Nutzens der SUP im jeweiligen Verfahren zu erhalten, zugleich aber auch Aussagen zum Aufwand, der in den einzelnen Stationen zu erbringen war.

Fallstudien ohne SUP

Bei den Fallstudien ohne SUP kommt der NAB in sprachlich angepasster Form zum Einsatz. Einige der Fragen entfallen, da sie – um eine sinnvolle Aussage zu generieren – auch inhaltlich anzupassen wären. Andererseits kommen für die Fallstudien der Bauleitplanung vier Fragen hinzu, die sich auf die spezifischen Anforderungen beziehen, die aus dem BauGB resultieren. Die angepasste Version des NAB ist im Anhang 10.1.6 zu finden.

3.4.4 Erhebungsinstrument „Behördenbefragung“ (Interviewleitfaden)

Fallstudien mit SUP

Die Interviews mit den Beschäftigten in den Behörden erfolgten als offenes, halbstandardisiertes Interview mit Hilfe eines „Behördenfragebogens“.[70] Der Behördenfragebogen (siehe dazu Anhang 10.1.7) soll

- offen gebliebenen Fragen aus dem NAB nachgehen oder vorgenommene Einschätzungen klären und Gründe für Abweichungen im Zielerreichungsgrad ermitteln;
- allgemeine Erfahrungen zu bestimmten Aspekten und Wirkungen der SUP sammeln, wie z. B. zu Unterschieden zwischen SUP-Verfahren und Verfahren ohne SUP, zu regelmäßigen Defiziten in den Umweltberichten und Hemmnissen in der Anwendung der SUP-Vorschriften sowie zu Verbesserungsvorschlägen seitens der Behördenmitarbeiter.

Die Interviews machen die umfassenden praktischen Erfahrungen der Beschäftigten in den Behörden für das Forschungsvorhaben fruchtbar, die diese oftmals in einer größeren Zahl an durchgeführten SUP-Verfahren gewonnen haben. So lassen sich etwa Vermutungen aus der Literatur zur SUP überprüfen oder Einschätzungen zu Optimierungsvorschlägen einholen.

Die Befragung umfasst sowohl offene Fragen also auch solche, bei denen verschiedene Antwortoptionen vorgegeben sind oder eine Einstufung vorgegebener Aspekte anhand einer definierten Skala erfolgt. Die Interviews werden entweder persönlich vor Ort oder telefonisch geführt. In einzelnen Fällen – etwa, weil die Behörde ein Fachbüro mit der SUP oder mit Teilschritten beauftragt hat – kamen die Interviewten aus dem jeweiligen Planungsbüro.

Die im Folgenden dargestellten Befunde geben die Aussagen der Befragten im Konjunktiv wieder. Sie dokumentieren die Aussagen so, wie die Befragten sie zum Ausdruck gebracht haben, ordnen sie aber nicht aus rechtlicher oder fachlicher Sicht ein. Soweit in den Interviews und den Workshops – vereinzelt – Fehlvorstellungen zu Tage treten (wie etwa die Einschätzung, Vorgaben zum Monitoring seien rechtlich nicht geboten, siehe dazu Abschnitt 4.9.7), ist dies ebenfalls ein Befund der Erhebung. Mit der Frage, auf welche Weise sich solchen Vorstellungen entgegentreten lässt, befassen sich dann die auf die Empirie aufbauende Analyse und die Empfehlungen.

Fallstudien ohne SUP

Im Rahmen der „Erhebungen der Verfahren ohne SUP war der Interviewleitfaden für die Behördenbefragung sprachlich anzupassen. Dadurch ergeben sich teilweise auch geringfügige inhaltliche Abweichungen. Eine Frage wurde vollständig durch eine neu hinzukommende Frage ersetzt. Die Änderungen am Interviewleitfaden sind Anhang 10.1.8 zu entnehmen.

3.4.5 Pretests

Sowohl für die Erhebungsinstrumente der Fallstudien als auch für die angepassten Erhebungsinstrumente der Fallstudien ohne SUP wurden Pretests durchgeführt. Diese dienten dazu, die Erhebungsinstrumente zu erproben und im Anschluss auf die Aspekte zu beschränken, welche nach den gewonnenen Erfahrungen die höchste Signifikanz für das Ergebnis der einzelnen Station erwarten ließen. Hierfür fand teilweise noch eine Präzisierung der Fragestellungen bzw. der überwiegend fünfstufigen Bewertungsskala statt. Dadurch ließen sich die Aussagekraft sowie die Handhabbarkeit für die Erhebung erheblich verbessern.

[70] Siehe Mayring (1999); Lamnek/Krell (2016).

3.4.6 Vorgehen bei der Erhebung

Die Erhebung mit den Instrumenten GDB und ZEG erfolgte anhand der zu jeder Fallstudie verfügbaren Unterlagen. Dazu gehören in erster Linie der Umweltbericht, aber auch die Scoping-Unterlagen und/oder ein Scoping-Protokoll sowie ggf. weitere Fachgutachten/-beiträge, eine Synopse der eingegangenen Stellungnahmen (im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden) und die zusammenfassende Erklärung.

Die Evaluierenden betrachteten anhand der Aktenlage das jeweilige SUP-Verfahren von Beginn bis Ende.

3.4.7 Abstimmungsprozesse der Evaluierenden

Sowohl zu Beginn der Erhebung als auch im kontinuierlichen Prozess erfolgte eine intensive „Eichung" und Qualifizierung der Evaluierenden durch eine Angleichung der Rechts- und Fachkenntnisse (siehe dazu bereits in Abschnitt 3.4.2). Zu Beginn wurden gemeinsame Erhebungen von Fallstudien durchgeführt und die Anwendung der Erhebungsinstrumente mit ihren Beurteilungskriterien diskutiert. Dabei ging es auch darum, bei allen Evaluierenden dasselbe Verständnis dieser Kriterien zu gewährleisten. Im weiteren Prozess tauschten sich die Evaluierenden parallel zur Auswertung der Dokumente der Fallstudien und zur Durchführung der Interviews über ihre Erfahrungen aus. Neben den turnusmäßigen Projekttreffen fanden regelmäßige Telefonkonferenzen für einen kontinuierlichen Austausch statt, die den Evaluierenden die Möglichkeit boten, sich bei Unsicherheiten, neu auftretenden Fragen oder komplexeren Sachverhalten gegenseitig im Forschungsteam zu beraten. Zentrale Ergebnisse dieses Prozesses sind im ZEG dokumentiert, der für einige Fragen umfassendere Erläuterungen der Bewertungskriterien bzw. der Bewertungsstufen als schriftliche Hilfestellung enthält.

3.5 Auswertung der Befunde zu den Fallstudien

Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen in den Fallstudien erlauben eine Überprüfung vorab formulierter Hypothesen, welche die Kernfragen an die Effektivität und Effizienz der SUP aufgreifen und in Verbindung zu den jeweiligen Stationen setzen. Dabei ist einerseits zwischen qualitativen und quantitativen Daten, andererseits zwischen den drei Plantypen zu unterscheiden.

Die verschiedenen Schritte, die zu den in Kapitel 4 vorgestellten Ergebnissen führen, werden im Folgenden kurz erläutert.

3.5.1 Quantitative Auswertung

Die quantitative Auswertung bezieht sowohl die Befunde aus dem GDB und dem ZEG als auch aus dem NAB mit ein. Hierbei stellen sich im Wesentlichen Fragen nach systematischen Zusammenhängen in Dimensionen wie Qualität, Vollständigkeit, Verständlichkeit oder Zeit.

Einige der im Vorfeld der empirischen Untersuchung aufgestellten Hypothesen lassen sich unmittelbar durch Elemente der Erhebungsbögen der Standardfallstudien überprüfen (z. B. H9: „Die Ergebnisse des Umweltberichts sind nicht immer allgemeinverständlich.") und sind somit für eine deskriptive Analyse zugänglich. Ein Teil der Hypothesen lässt sich dagegen nicht direkt in den Erhebungsinstrumenten abbilden. Hier ist auf Antworten zu den offen gefassten Fragen der Interviews sowie auf die Fachgespräche im Rahmen der vertiefenden Untersuchung zurückzugreifen.

Im Hinblick auf spezifische Wirkungszusammenhänge bezieht sich ein Teil der Hypothesen auf positive oder negative Zusammenhänge zweier Qualitäts-Faktoren (z. B. H3: „Je höher die Qualität des

Scopings, desto höher ist die Qualität des Umweltberichts.“) und ist daher nur einer induktiven Analyse zugänglich. Anhand statistischer Testverfahren[71] lässt sich die Signifikanz potentieller Zusammenhänge überprüfen. Einfache Korrelationsmaße sind dabei stets mit Vorsicht zu interpretieren, da beobachtbare und nicht-beobachtbare Einflüsse zu erwarten sind. Diese Einflüsse verzerren die Ergebnisse mitunter stark oder lassen Zusammenhänge sogar gegenteilig erscheinen.

Erläuterungsbedürftig ist zudem der für die Bewertung der Befunde in den Standardfallstudien zentrale Sammelbegriff „Qualität“. Diese lässt sich in der Regel nicht durch ein einzelnes Erhebungsmerkmal abbilden, vielmehr wirken in jeder SUP-Station mehrere Elemente der Erhebungsinstrumente zusammen. Erst in der Zusammenschau ergibt sich eine aussagekräftige empirische Grundlage, um eine fundierte Hypothesenüberprüfung vorzunehmen. Dabei sind die Hypothesen in der Auswertung der empirischen Befunde zu den einzelnen SUP-Stationen auch als Fragestellung formuliert.

Für diese Zusammenschau waren Gewichtungsfaktoren („Indizes“) festzulegen, aus denen sich ergibt, zu welchem Anteil die Befunde zu den einzelnen Erhebungsmerkmalen in die Auswertung eingehen. Einzelne Elemente bzw. Fragen der Erhebungsinstrumente erfahren durch die Vergabe der Indizes eine spezifische gutachterliche Gewichtung, um so ihrer Bedeutung für das Verfahren bzw. die jeweilige Station und damit der aggregierten Betrachtung von „Qualität“ gerecht zu werden. Der Indexwert zu einem Qualitätsmerkmal entspricht also einem gewichteten Mittel konsistent skalierter Antworten zu Fragen aus den verschiedenen Erhebungsinstrumenten.

Die Indizes orientieren sich an den Merkmalsausprägungen der Erhebungsinstrumente. In der Regel kommt dabei die Likert-Skala (von 5 für „angemessen“ oder „vollständig plausibel“ bis 1 für „insgesamt nicht“) zum Einsatz; der Befund 5 steht dann für „hohe Qualität“ und 1 für „niedrige Qualität“. Fragen, die binäre Antworten vorgeben („ja“/„nein“ oder „vorhanden“/„nicht vorhanden“), werden umgewandelt, sodass eine positive Antwort dem Befund „5“ und eine negative Antwort dem Befund „1“ entspricht.

Abbildung 7 fasst die Ermittlung der Qualität anhand der Indizes und Gewichtungsfaktoren zusammen, am Beispiel der Station „Scoping“ erläutern Abbildung 5 und Abbildung 6 anhand zweier Fragen, wie die Antworten in Werte übersetzt wurden und wie die Gewichtungsfaktoren eingeflossen sind. Die Gesamtschau zur Ermittlung der Qualität ist Anhang 10.3 zu entnehmen.

1) Für die mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Frage S1, ob Angaben zu den gesetzlich verlangten Inhalten des Umweltberichts (gemäß § 40 Abs. 2 UVPG bzw. Anlage 1 zum BauGB bzw. Anlage 1 zum ROG) – z. B. zu den Zielen des Umweltschutzes, dem Umweltzustand oder der Alternativenauswahl – vorliegen, waren die Werte „5“ oder „1“ zu vergeben. Es wurden 12 Angaben abgefragt. Der Gewichtungsfaktor liegt bei „1“, da nach gutachterlicher Einschätzung alle Erhebungsmerkmale für die Station „Scoping“ die gleiche Bedeutung aufweisen.

[71] Etwa Chi-Quadrat-Test, Kruskall-Wallis Test oder Rangkorrelationstest nach Spearman; siehe dazu die Darstellung bei Fahrmeir et al. (2016).

Abbildung 5: Auszug aus Anhang 10.3 – Verwendung von Indizes zur Ermittlung der Qualität.

id	Merkmal	"Merkmalausprägung"	Gewichtungs-faktoren	gemittelter Wert je Block	gemittelter Wert je Station
Qualität des Scopings					
1	S1	(5) ja (0) nein	1	Summe gewichteter Antworten / Anzahl Fragen	
2		(5) ja (0) nein			
3		(5) ja (0) nein			
4		(5) ja (0) nein			
5		(5) ja (0) nein			
6		(5) ja (0) nein			
7		(5) ja (0) nein			
8		(5) ja (0) nein			
9		(5) ja (0) nein			
10		(5) ja (0) nein			
11		(5) ja (0) nein			
12		(5) ja (0) nein			

Finden sich im Scoping Angaben zu folgenden Punkten (UVPG § 40 Abs. 2 bzw. BauGB Anlage 1 bzw. ROG Anlage 1): 1. Kurzdarstellung Inhalt/Ziele des Plans/Programms, 2. Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen, 3. Ziele des Umweltschutzes, 4. Berücksichtigung Umwelterwägungen bei Ausarbeitung Plan/Programm, 5.1 Derzeitiger Umweltzustand, 5.2 Zukünftiger Umweltzustand, 6. Vorbelastung/Umweltprobleme, 7. Erhebliche Umweltauswirkungen, 8. Maßnahmen Vermeidung/Verminderung/Ausgleich, 9. Schwierigkeiten, technische Lücken/fehlende Kenntnisse, 10. Alternativenauswahl, 11. Überwachungsmaßnahmen.

2) Für die entlang der Likert-Skala zu beantwortende Frage S2, ob die zu untersuchenden Wirkfaktoren/Wirkpfade und Auswirkungskategorien plausibel festgelegt wurden (angemessene Fokussierung bzw. Konkretisierung auf die planspezifisch erheblichen Aspekte), waren Werte von „5“ für „vollständig plausibel“ bis „1“ für „insgesamt nicht“ zu vergeben (siehe Abbildung 6). Für diese Frage wurde der Gewichtungsfaktor „2“ vergeben, um die nach gutachterlicher Einschätzung höhere Bedeutung dieses Erhebungsmerkmals für die Station „Scoping“ in eine geeignete Relation zu bringen.

Abbildung 6: Auszug der Indizes-Tabelle (Anhang 10.3) zur Veranschaulichung der Anwendung der Likert-Skala.

id	Merkmal	"Merkmalausprägung"	Gewichtungs-faktoren	gemittelter Wert je Block	gemittelter Wert je Station
Qualität des Scopings					
13	S2	(5) vollständig (4) zum Großteil (3) zu etwa 50% (2) zum Großteil nicht (1) insgesamt nicht (-) keine Angabe / Anwort nicht möglich	2		Summe gemittelter Werte je Block / Anzahl Blöcke

Wurden die zu untersuchenden Wirkfaktoren/Wirkpfade und Auswirkungskategorien plausibel festgelegt (angemessene Fokussierung bzw. Konkretisierung auf die plan- oder programmspezifisch erheblichen Aspekte)?

Im nächsten Schritt erfolgte eine Aufsummierung der gewichteten Einzelwerte in Blöcken und die Berechnung der Mittelwerte – in der Regel stellt jede Station einen Block dar, lediglich die Station „Umweltbericht“ wurde aufgrund des Umfangs in mehrere Blöcke aufgeteilt (siehe Abbildung 7). Zu beachten ist, dass für die Ermittlung der Qualität den Stationen sowohl Fragen aus dem Grunddatenblatt als auch dem ZEG-Bogen zugeordnet wurden (siehe Anhang 10.3) und dadurch auch die ursprüngliche Zuordnung, wie sie z. B. im ZEG-Bogen vorgenommen wurde, für die Bewertung der Qualität der einzelnen Stationen zum Teil keine Bedeutung hat.. Abschließend wurden die Einzelwerte der Blöcke einer Station aufsummiert und durch die Anzahl der Blöcke der jeweiligen Station dividiert. Auf diese Weise wurde die Qualität der einzelnen Stationen für jede Fallstudie mit SUP ermittelt.

Die „Gesamtqualität“ der SUP in einer Fallstudie lässt sich näherungsweise aus der Gesamtschau der Stationen abbilden; sie explizit durch einen Zahlenwert quantitativ zu bestimmen, erscheint jedoch nicht sinnvoll. Denn dann stünde man vor der Frage, welcher Station man welchen Anteil an der Gesamtnote zuzuweisen hat; dafür gibt es aber keine aus dem Rechtstext ableitbare Gewichtung der einzelnen Stationen im Hinblick auf die „Gesamtqualität“.

Die für die Hypothesenauswertung herangezogene Qualität der einzelnen Stationen, die sich, wie oben beschrieben, aus einer aggregierten Betrachtung der Fragen bzw. Antworten des ZEG herleiten lässt, wird als die „tatsächliche“ Qualität definiert (siehe Abschnitt 2.1.2). Dem gegenüber steht die Selbsteinschätzung der Befragten aus den Behörden zur Qualität jeder Station, die der NAB abfragt. Die Antworten daraus stellen die „wahrgenommene“ Qualität dar. Um wahrgenommene und tatsächliche Qualität gegenüberstellen zu können, wird für jeden Plantyp der Mittelwert der wahrgenommenen und der tatsächlichen Qualität gebildet. Die Ergebnisse, die jeweils zugrunde liegen, werden in Kapitel 4 vorgestellt. Die Auswertung bezüglich wahrgenommener und tatsächlicher Qualität findet sich in der plantypübergreifenden Auswertung der einzelnen SUP-Stationen wieder.

Abbildung 7: Zusammenfassung der Indizes-Tabelle zur Ermittlung der Qualität aus Anhang 10.3.

Merkmal	Gewichtungs-faktoren	gemittelter Wert je Block	gemittelter Wert je Station
Scoping			
S1	1	Block	Summe/2
S2	2	Block	
S3	2		
S4	2		
S5	1		
S6	1		
Umweltbericht			
U1	1	Block	Summe/12 (Plantyp 1 und 3) Summe/14 (Plantyp 2)
U2	1	Block	
U2.1	1		
U3	2		
U4	2		
U5	2	Block	
U6	2		
U11.1	1	Block	
U11.2	1		
U11.3	1		
U11.4	1		
U11.5	1		
U11.6	1		
U11.7	1		
U11.8	1		
U11.9	1	Block (nur für Bauleitplanung)	
U11.10	1		
U11.11	1		
U11.12	1		
U11.13	1		
U11.14	1		
U11.15	1		
U11.16	1		
U11.17	1		
U11.18	1		
U12.1	1	Block	
U12.2	1		
U12.3	1		
U12.4	1		
U12.5	1		
U12.6	1		
U12.7	1		
U12.8	1		
U12.9	1	Block (nur für Bauleitplanung)	
U12.10	1		
U12.11	1		
U12.12	1		
U12.13	1		
U12.14	1		
U12.15	1		
U12.16	1		

Merkmal	Gewichtungs-faktoren	gemittelter Wert je Block	gemittelter Wert je Station
U13	2	Block	(Fortsetzung Umweltbericht)
U14.1a	1	Block	
U14.1b	1		
U14.1c	1		
U14.1d	1		
U14.1e	1		
U14.1f	1		
U14.2	1		
U15.2	1	Block	
U15.3	1		
U16	2		
U17.2	1	Block	
U17.3	1		
U18.2	1	Block	
U18.3	1		
U19	1	Block	
U20	3	Block	
Behördenbeteiligung			
BB1	2	Block	Summe/1
Öffentlichkeitsbeteiligung			
ÖB1	2	Block	Summe/1
GDB 20.1	1		
GDB 20.7	1		
Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen			
Ü1	2	Block	Summe/1
Ü2	2		
Ü3	1		
Ü4	1		
Ü5	1		
Berücksichtigung			
E1	3	Block	Summe/1
E2	1		
E3(neu)	2		
E4	3		
Zusammenfassende Erklärung			
Z1	1	Block	Summe/1
Z2	2		
Z3	1		
Z4	2		
Z5	1		
Z6	2		
Monitoring			
U19	2	Block	Summe/1
Ü5	1		
Z5	2		
Z6	2		
M1	1		

3.5.2 Qualitative Auswertung

Für die qualitative Auswertung sammelten alle Evaluierenden in einem gesonderten Dokument die wichtigsten Erkenntnisse aus den Fallstudien. Diese Dokumente sind nach den Plantypen unterteilt und anhand der Stationen aufgebaut. Die Evaluierenden führten die Auswertungen zusammen und stellten sie intern und im gesamten Forschungsteam zur Diskussion.

Die Auswertung der Antworten auf die qualitativen Fragen aus den Interviews mit den Behörden und den ggf. von diesen beauftragten Planungsbüros sowie der Antworten auf die qualitativen Fragen des NAB erfolgte in Form von Arbeitspapieren. Für die qualitative Auswertung werden im ersten Schritt

sämtliche Antworten zu einer Frage nach Plantypen getrennt in einem Dokument zusammengeführt und analysiert. Im nächsten Schritt folgt die Zusammenführung bzw. der plantypübergreifende Vergleich der Ergebnisse. Dabei fließen auch die quantitativ auswertbaren Antworten aus der Behördenbefragung mit ein. Ein kurzes Fazit dokumentiert, welche plantypübergreifenden Erkenntnisse aus den Fallstudien gezogen werden können.

Das jeweilige Arbeitspapier umfasst am Ende die Auswertung zu allen Fragen – sowohl zu den qualitativen als auch zu den quantitativen – des Interviewleitfadens und ergänzend dazu die Erkenntnisse aus den Freitextfragen des NAB. Die Ergebnisse fließen begleitend in die vertiefende Betrachtung auf der Untersuchungsebene 4 ein (siehe Abschnitt 3.6); sie finden sich aber jeweils auch in der Darstellung zu den einzelnen Stationen in Kapitel 4.

3.5.3 Auswertung der Fallstudien ohne SUP

Die Auswertung der Fallstudien ohne SUP erfolgt ebenfalls in Form von Arbeitspapieren. Da es sich insgesamt nur um zehn solcher Fallstudien handelt, ist eine quantitative Auswertung nicht sinnvoll möglich. Das Arbeitspapier widmet sich den Fragen des GDB, des ZEG, des NAB und der Interviews für jeden der drei Plantypen. Die Befunde finden bei den übergreifenden Befunden in Kapitel 5, Abschnitt 5.4 Berücksichtigung.

3.6 Vertiefende Betrachtung (Ebene 4)

Die vertiefende Analyse stützt sich auf die Befunde der Fallstudien aus Ebene 3. Im Hinblick auf die Entwicklung von Gestaltungsoptionen sind die Befunde institutionenanalytisch auszuwerten (siehe Kapitel 5.6); das diesbezügliche methodische Vorgehen erläutert Abschnitt 6.1. Ein Zwischenschritt im Projektverlauf bestand darin, neuralgische Punkte zu identifizieren, auf die sich die folgende vertiefende Betrachtung konzentrierte.

Bereits zu dem Zeitpunkt, zu dem etwa die Hälfte der Fallstudien vorlagen, nahm das Forschungsteam eine vorläufige Auswertung vor. Diese umfasste zum einen die quantitative Auswertung der Fragen des ZEG und NAB, zum anderen konnte man auf die bereits vorliegenden qualitativen Aussagen im NAB und in den Interviews zurückgreifen. Dabei ließ sich eine Reihe neuralgischer Punkte (Abschnitt 3.6.1) identifizieren, also bestimmte Defizite in der SUP-Praxis, die den Nutzen des Instruments SUP verringern. Mit Hilfe dieser Punkte war es möglich, die Frage zu präzisieren, wie sich Effektivität und Effizienz der SUP-Praxis verbessern lassen und welche Rolle rechtliche, administrative und sonstige institutionelle Veränderungen dabei spielen können. Das Projektteam diskutierte dies in zwei Workshops (Abschnitt 3.6.2) mit SUP-Beteiligten aus den Behörden sowie in gesonderten Interviews mit Akteuren aus anerkannten Umweltvereinigungen, also Nichtregierungsorganisationen (NROs, siehe Abschnitt 3.6.3).

Ziel war es hier unter anderem, Beispiele für eine gute Umsetzung zu einzelnen Aspekten und Stationen der SUP, die die Fallstudien identifiziert hatten (siehe Abschnitt 5.3.1), mit den Beteiligten zu erörtern.

3.6.1 Neuralgische Punkte

Die Zwischenauswertung erlaubt es nicht nur, neuralgische Punkte zu identifizieren, sondern diese auch in ihrer Bedeutung einzuordnen.[72] Die neuralgischen Punkte beziehen sich auf die einzelnen Stationen der SUP. Auf Grundlage der Standardfallstudien lassen sich Aussagen dazu machen, wo es zu Zielabweichungen kommt und welche Anreizdefizite und Hemmnisfaktoren auf Seiten der Regelungsadressaten zu diesem „Delta“ beitragen. Daran anknüpfend[73] werden erste Vorschläge für

[72] Einen Zwischenstand dieser Analyse diskutierte das Projektteam mit dem Beirat auf dessen Sitzung am 28.1.2019.

[73] Zum schrittweisen Vorgehen bei der „interdisziplinären Institutionenanalyse“ siehe Bizer/Führ (2014).

Gestaltungsoptionen entwickelt sowie offene Fragen formuliert, die sodann Gegenstand einer vertiefenden Betrachtung sind.

3.6.2 Vertiefungs-Workshops

Die Praktiker-Workshops ermöglichten über die Standardfallstudien hinaus eine zusätzliche vertiefende Betrachtung einzelner Handlungssituationen in den jeweiligen SUP-Stationen. Im Mittelpunkt standen dabei die Hauptanwendungsfelder der SUP, also die Raumordnungsplanung und die Bauleitplanung. Für jeden dieser Plantypen gelten dabei unterschiedliche rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen. Diese sind jeweils getrennt in den Blick zu nehmen.

Für die Fachplanung schien ein vertiefender Workshop nicht sinnvoll, da sich die Pläne und Programme, die zu diesem Plantypen zählen, vom Gegenstandsbereich und den Festlegungsmöglichkeiten her stark unterscheiden, sodass eine vergleichende Betrachtung wenig ertragreich ist.

Die beiden Workshops zur Raumordnungsplanung und Bauleitplanung konzentrierten sich auf ausgewählte neuralgische Punkte. Den Ablauf strukturierten folgende Leitfragen:

1. Wie gelingt eine gute Integration der SUP in den Planungsprozess?
   a) Wie werden die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts überprüft und fortgeschrieben?
   b) Wie ließe sich die Rolle des Umweltberichts im prozeduralen Prüfprozess stärken?
   c) Auf welche Weise fließen die Befunde aus dem Umweltbericht in die Abwägung ein?
   d) Wie ließe sich die „Ownership“ für SUP-Aspekte im Planungsprozess stärken?
2. Worin liegt der Mehrwert des Scopings für das Verfahren?
   a) Welche Hemmnisse gibt es diesbezüglich?
   b) Wie lässt sich der Nutzen des Scopings verbessern?
3. Mehrwert der SUP für den Planungsprozess
   a) Worin besteht der Mehrwert der SUP?
   b) Welche Hemmnisse gibt es, den Mehrwert zu erkennen und zu erschließen?
   c) Welche Maßnahmen empfehlen sich, um den Mehrwert besser zu erkennen und zu erschließen?

Die Teilnehmenden erhielten im Vorfeld ein kurzes Papier, das die bisherigen Erkenntnisse aus der Erhebung vorstellte und damit die Grundlagen der Leitfragen erläuterte.

Raumordnungsplanung

Der Workshop zur Raumordnungsplanung brachte Personen zusammen, die über umfangreiche Erfahrung mit der Regionalplanung verfügen. In Ergänzung zu den Leitfragen ging es hier u. a. darum, welche Ziele und Erwartungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden sind und wie sich diese zielführender gestalten lässt. Gegenstand war auch, ob die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts im Anschluss an die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nochmals zu überprüfen sind und ob der Bericht, soweit erforderlich, fortzuschreiben ist, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse der Beteiligung im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden.

Bauleitplanung

Am Workshop zur Bauleitplanung nahmen Beschäftigte aus Behörden und aus Planungsbüros teil, da die Fallstudien in der Bauleitplanung zeigen, dass die Kommunen die Bearbeitung der Umweltprüfung oftmals an externe Büros vergeben. Die Planungsbüros sind dementsprechend maßgeblich in die Umweltprüfung und deren Ausgestaltung involviert.

Im Workshop ging es zusätzlich auch darum, ob es sich empfiehlt, die Umweltprüfung als Zusammenführung verschiedener Umwelt- und Naturschutzinstrumente – mit dem Umweltbericht als dem zusammenfassenden „Masterdokument“ – zu nutzen.

3.6.3 Interviews mit Nichtregierungsorganisationen

Die SUP soll zu einer besseren Erreichung von Umweltzielen bzw. zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen führen. Beides sind auch satzungsgemäße Ziele der Umweltverbände. Die Interviews mit anerkannten Umweltvereinigungen hatten dementsprechend die Aufgabe zu gewährleisten, dass auch die Erfahrungen der Umweltverbände mit der SUP in die Erhebung einfließen. Umweltverbände werden in die SUP teilweise schon zu Beginn – im Rahmen des Scopings – einbezogen, spätestens aber im Zuge der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Interviews mit den Nichtregierungsorganisationen stützten sich, wie auch die Behördenbefragung, auf einen halbstandardisierten Leitfaden (siehe Anhang 10.2). Sie behandelten folgende Themenblöcke:

- Inhaltliche und prozedurale Integration der SUP in den Planungsprozess
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung
- Beteiligungsportale

Insgesamt wurden Interviews mit vier Umweltverbänden aus Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen geführt.

3.7 Methodische Einordnung des Untersuchungsdesigns und der Befunde

Die Qualität der SUP in ihrer Gesamtheit zu erfassen, war nicht Ziel der Untersuchung.[74] Vielmehr ist das Untersuchungsdesign auf einen Soll-Ist-Vergleich der einzelnen SUP-Stationen anhand der gesetzlichen Vorgaben ausgelegt. Das Vorhaben wählt dafür zwei sich ergänzende Zugänge. Grunddatenblatt und Zielerreichungsbogen erfassen für jede Fallstudie die in den Dokumenten feststellbare „tatsächliche" Qualität der SUP-Stationen, gemessen an den Vorgaben des Rechts. Hinzu kommen die von den Beteiligten im Nutzen-Aufwand-Bogen und in den Interviews geäußerten Einschätzungen als „wahrgenommene" Qualität der jeweiligen Fallstudie (siehe dazu bereits Abschnitt 3.5.1).

Das Untersuchungsdesign konzentriert sich auf Gegenstände, die sich mit Hilfe empirischer Zugänge erheben lassen. Es ermöglicht damit eine Beurteilung der SUP-Stationen vor dem Hintergrund der rechtlichen Vorgaben. Die Strukturierung anhand der SUP-Stationen (siehe Abschnitt 2.2) wurde gewählt, um den prozesshaften Charakter der SUP und die damit einher gehenden Wirkungen möglichst spezifisch zu erfassen. So können Ansatzpunkte für organisatorische und legislative Optimierungsmaßnahmen identifiziert werden.

Bei dem gewählten Versuchsdesign ist zu beachten, dass mit den Dokumentenanalysen grundsätzlich nur das zu erfassen ist, was die Beteiligten während der Verfahren schriftlich festgehalten haben. Durch unvollständige Dokumentationen bzw. die Nicht-Dokumentation informeller Aspekte können wertvolle Informationen verloren gehen. Dies gilt insbesondere, wenn sich die Informationen auf den prozesshaften Charakter der SUP beziehen.

Die empirischen Befunde belegen, dass eine angemessene Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse der SUP zu den Schwachstellen vieler der untersuchten Fallstudien zählen. Wie viel Dokumentationsaufwand ist zu betreiben, damit die SUP für Außenstehende nachvollziehbar ist und auch Entscheidungen, die im laufenden Planungsprozess getroffen wurden, transparent und plausibel festgehalten sind (siehe auch Abschnitte 6.2.2.2 und 6.2.2.5)? Der Dokumentationsumfang allein lässt nicht zwangsläufig einen Rückschluss darauf zu, wie gut die Prozesse innerhalb der zuständigen Behörden oder auch die Abstimmung mit den Fachbehörden verlaufen sind. Dieser Nachteil lässt sich jedoch durch den ergänzenden Einsatz anderer Methoden und die Einbettung der Dokumentenanalyse in einen Methodenmix beheben.[75] Ergänzend zur Dokumentenanalyse sieht das Erhebungskonzept

[74] Zur Definition und Abbildung der Qualität im Untersuchungsansatz siehe Abschnitt 2.1.

[75] Schmidt (2017), S. 465.

daher mündliche Interviews vor, die auch dazu dienen, Informationslücken aus der Dokumentenanalyse zu schließen. Allerdings war es nicht in allen Fällen möglich, ein Interview zu führen (etwa aufgrund von Versetzung an eine andere Dienststelle oder durch Eintritt in den Ruhestand).

Eine kritische Reflexion ist auch hinsichtlich der Angaben zum Aufwand im NAB angebracht. Für jede SUP-Station wurde gefragt: Welcher Aufwand war damit für Ihr(e) Behörde/Unternehmen/Verband verbunden (grob geschätzt; für die jeweilige Phase/Station: Angabe in Personentagen)? Hat eine Behörde die gesamte SUP oder Teile davon beispielsweise extern vergeben, lässt die Antwort nicht erkennen, ob der angegebene Aufwand sich nur auf die Tage bezieht, die die Behörde selbst geleistet hat, oder ob auch die externe Leistung berücksichtigt ist. Auch der Zeitpunkt der Durchführung der SUP kann einen Einfluss haben: Liegen die Verfahren schon länger zurück, wird die Schätzung des Aufwands vermutlich etwas gröber ausfallen als bei jüngst abgeschlossenen Verfahren. In der Methodenentwicklung wurde die Idee diskutiert, zur Ermittlung des Aufwands alternativ nach dem jeweiligen Budget für die einzelnen Stationen und die SUP insgesamt zu fragen. Diese Vorgehensweise erschien aber nicht sinnvoll, da zu vermuten war, dass allenfalls in seltenen Fällen einzelnen Stationen ein spezifisches Budget zugewiesen war.

Die empirischen Befunde zeigen, dass es schwierig ist, in der Rückschau, den Arbeitsaufwand anzugeben, wenn die Organisation keine vorgangsbezogene Aufwandserfassung dokumentiert. Der Rücklauf zu der als niederschwelliger einzustufenden Angabe von Personentagen liegt nur im Bereich von 30 % bis 48 % Prozent der Fallstudien.

Ein weiterer Faktor, der die Befunde zur *tatsächlichen Qualität* beeinflussen kann, sind die Evaluierenden selbst. Diese kommen aus verschiedenen Fachrichtungen und haben unterschiedliche Berufserfahrungen vorzuweisen. Die interdisziplinäre Zusammensetzung des Teams und die heterogenen Berufserfahrungen sind aus methodischer Sicht dabei zwar überwiegend als vorteilhaft einzuordnen. Denn dadurch wird eine einseitige, durch die jeweils spezifische professionelle Sichtweise geprägte Beurteilung vermieden. Intensive, regelmäßige Abstimmungsprozesse der Evaluierenden sorgten überdies für eine vergleichbare Anwendung der Erhebungsinstrumente und Interpretation der Bewertungskriterien. Trotz regelmäßiger „Eichung“ (siehe Abschnitt 3.4.7) sind Prägungen durch die verschiedenen Fachrichtungen und persönliche Erfahrungen jedoch mögliche Einflussfaktoren, die sich nicht vollständig ausschließen lassen. Hinzu kommt die Herausforderung, rechtliche Vorgaben und deren Interpretation in Erhebungsinstrumente zu übersetzen. Wenn es etwa um die Frage geht, ob die Festlegungen in einem Plan oder Programm zu einer „**Vermeidung und Verminderung“** führen, so lässt sich darunter eine vollständige oder teilweise Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen verstehen. Wenn aber Maßnahmen für **Ausgleich** und **Ersatz** vorgesehen sind, so lässt sich dies in das Erhebungsmerkmal **„Änderung des Plans in einer Weise, dass weniger negative Umweltauswirkungen resultieren“** übersetzen. Solche Abgrenzungsfragen zeigen sich meist erst bei der vergleichenden Betrachtung mehrerer Fallkonstellationen. Daher sind sie zum Gegenstand der „Eichung“ zu machen und anhand von Beispielen für die Evaluierenden zu veranschaulichen. So lässt sich für eine interdisziplinäre zusammengesetzte Gruppe ein gemeinsames Verständnis erreichen. Gleichwohl dürften gewisse Unschärfen bei der Einordnung von Aktenbefunden in die Merkmalsausprägungen der Erhebungsbögen nicht vollständig zu vermeiden sein.

Eine ähnliche Situation stellt sich auch bei den Befunden zur *wahrgenommenen Qualität* dar. Anknüpfend an die vorgenannten Punkte stellt sich die Frage, inwiefern das vorhandene SUP-spezifische Wissen die Selbsteinschätzung der Befragten beeinflusst. Führt ein geringerer Kenntnisstand zu einer positiveren Einschätzung der eigenen Verfahren? Spielt es eine Rolle, ob der oder die Vorgesetzte die Antworten zum Nutzen-Aufwand-Bogen „absegnet“, bevor sie an das Projektteam weitergegeben werden dürfen? Andererseits ist denkbar, dass die Befragten Abläufe generell besser einschätzen als Personen von außen. Daher sind auch die Befunde, die sich anhand der wahrgenommenen Qualität ableiten lassen, kritisch zu hinterfragen.

Auch die Zeit, die zwischen dem Abschluss des Verfahrens und der Befragung liegt, kann ein Faktor sein, der zu Ungenauigkeiten von wahrgenommener und tatsächlicher Qualität führt. Da auch Verfahren evaluiert wurden, die vor mehreren Jahren abgeschlossen wurden, ist fraglich, wie gut die Erinnerungen bzw. wie realistisch die Einschätzungen sind. Bei der Gegenüberstellung von tatsächlicher und wahrgenommener Qualität ist weiterhin zu beachten, dass die Datengrundlage für die tatsächliche Qualität deutlich breiter ist als die für die wahrgenommene Qualität. Dokumentenanalysen liegen für alle 133 Fallstudien vor, der NAB wurde jedoch nur in 91 Fallstudien ausgefüllt. [76] Die vergleichende Betrachtung von wahrgenommener und tatsächlicher Qualität kann daher im Wesentlichen lediglich Tendenzen aufzeigen.

Darüber hinaus ist die Frage, welche Personen sich grundsätzlich eher zu einer Befragung im Rahmen der Evaluierung bereit erklären, relevant. Verschiedene Gruppen sind denkbar: Einerseits diejenigen, die von der SUP und ihrer Umsetzung in ihrem Arbeitsalltag überzeugt sind, anderseits diejenigen, die die SUP als überflüssig oder nicht effektiv empfinden und eine Chance sehen, ihren Unmut kundzutun. Als weitere Gruppe sind solche Personen denkbar, die den Grundgedanken der SUP teilen, jedoch Mängel bei der Umsetzung wahrnehmen und gerne einen Beitrag zur Verbesserung des Instruments leisten möchten. Es ist anzunehmen, dass das Interesse an einer solchen Evaluierung insbesondere bei Personen geweckt wird, die sich bereits intensiver mit dem Instrument beschäftigt haben, da es sich bei freiwilligen Untersuchungsteilnehmenden bekanntermaßen häufiger um Personen mit einem größeren Interesse am Thema handelt, während Personen, bei denen dies nicht gegeben ist, eher auf eine Teilnahme verzichten.[77] In vielen Fällen, vor allem in den Bauleitplanungsverfahren, in denen die SUP extern vergeben wurde, sahen sich die Beschäftigten in den Behörden nicht in der Lage, für Interviews zur Verfügung zu stehen. Dies beeinflusst die Datenlage für diesen Plantyp.

[76] Die angegebenen Fallzahlen beziehen sich nur auf die Fallstudien, bei denen eine SUP vorliegt. Die Fallstudien ohne SUP wurden gesondert ausgewertet. Zu den 91 ausgefüllten NAB zählen auch solche, die nur teilweise ausgefüllt wurden, also unvollständig sind.

[77] Döring/Bortz (2016), S. 412.

4 Stationenbezogene Auswertung der empirischen Erhebung (Ebene 3)

Dieses Kapitel stellt die Befunde aus der empirischen Untersuchung entlang der SUP-Stationen (siehe Abschnitt 2.2) vor. Sie stützen sich auf alle in Kapitel 3 beschriebenen Erhebungsansätze, also die Standardfallstudien mit den hierbei eingesetzten Erhebungsinstrumenten (Abschnitt 3.4) sowie auf die Ergebnisse der vertiefenden Betrachtung (Abschnitt 3.6).

Zu den einzelnen Fallstudien liegt jeweils eine Vielzahl von Befunden zu den jeweiligen Stationen vor. Dieser Bericht kann nicht alle gewonnenen Daten dokumentieren. Er beschränkt sich vielmehr auf die im Hinblick auf die Untersuchungsziele (siehe Abschnitt 1.1) besonders relevanten Aspekte. Bezugspunkt der Evaluation bilden für jede SUP-Station zunächst die Vorgaben des SUP-Rechts (siehe Abschnitt 2.1).

Die Auswertung der Fallstudien orientiert sich vor diesem Hintergrund am jeweiligen Beitrag der SUP-Station zu den gesetzlichen Zielen. Dazu sind die für die jeweiligen Stationen besonders relevanten Ziele und die dazu erforderlichen Verhaltensbeiträge der Akteure herauszuarbeiten, wie sie auch den darauf bezogenen Hypothesen für die empirische Erhebung (Abschnitt 2.3) zugrunde lagen. Zwar sind die Rechtsgrundlagen über mehrere Regelwerke verteilt; Wortlaut und gesetzgeberische Intention stimmen jedoch – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in nationales Recht umzusetzenden EU-Richtlinie – weitgehend überein. Damit lässt sich jeweils ein „gemeinsamer Nenner“ herausarbeiten, an dem sich dann auch die Darstellung der Befunde zu den einzelnen Stationen orientiert.

In der Darstellung der empirischen Befunde ist daher im ersten Unterabschnitt jeweils kurz zu skizzieren, welche rechtlichen Vorgaben besonders relevant sind. Anschließend sind getrennt für die einzelnen Plan- und Programmtypen die Befunde zu erläutern, beginnend mit der Raumordnungsplanung, gefolgt von der Bauleitplanung und schließlich die Fachplanung.

Darauf aufbauend sind im nächsten Schritt Bezüge zu anderen Stationen der SUP aufzuzeigen und die Befunde abschließend zusammenfassend zu würdigen. Bestandteil dieser Würdigung sind Aussagen dazu, wo die Empirie Schwächen oder Optimierungspotentiale identifiziert hat. Als logischen Folgeschritt formuliert die Würdigung dabei – konkret bezogen auf die jeweilige Station – Handlungsempfehlungen und fasst diese in knapper Form tabellarisch zusammen. Würde man den Bogen hin zu den Empfehlungen erst an anderer Stelle spannen, müsste man die Befunde aus der Empirie dort erneut schildern, was zu einem deutlich höheren Grad an Redundanz führen würde.

Diese Darstellungsform im Rahmen der abschließenden Würdigung der Befunde zu jeder Station erfüllt damit zwei Funktionen: Zum einen sind so die Ergebnisse der Analyse auf einen Blick ersichtlich. Zum anderen lassen sich auf diese Weise die einzelnen Befunde in strukturierter Form in einer Gesamtübersicht zusammenführen (siehe Abschnitt 7.1).

Da der Stichprobenumfang zwischen den Fragen variiert, ist bei der Darstellung der Ergebnisse jeweils die spezifische Stichprobe (n) angegeben. Die Angaben zum prozentualen Anteil beziehen sich daher immer auf die spezifische Stichprobenzahl n der Frage und nicht auf die plantypspezifische Stichprobe, die in Tabelle 8 angegeben ist. Aufgrund der zum Teil sehr geringen Beobachtungszahl ist die Angabe der prozentualen Anteile an der spezifischen Stichprobe erst ab einer Beobachtungszahl von 15 sinnvoll. Ist die Beobachtungszahl kleiner als 15, enthält der Text die absoluten Zahlen.

Die verbale Darstellung der Antworten entspricht aufsummiert nicht immer der gesamten, fragenspezifischen Stichprobe, da teilweise eine Bewertung durch die Evaluierenden nicht möglich war[78] oder bei Ja/Nein-Fragen nur eine Kategorie beschrieben wird.

[78] Im ZEG gibt es zahlreiche Fragen nach einer plausiblen oder angemessenen Darstellung einzelner Sachverhalte. Eine Einschätzung, ob die Darstellungen im Umweltbericht plausibel oder angemessen für den spezifischen Plan/das spezifische Programm sind, war den Evaluierenden aus verschiedenen Gründen nicht immer möglich, weshalb es auch die Antwortkategorie „Einschätzung nicht möglich“ gibt. Dieser Anteil wird bei der Darstellung der Ergebnisse nicht standardmäßig aufgeführt.

4.0 Vorwirkung (Station V)

Der Umstand, dass für eine Planung eine SUP durchzuführen ist, kann bereits die Vorarbeiten zur Planung und die Auswahl möglicher Varianten beeinflussen. Möglicherweise gibt es in der zuständigen Behörde als Planungsträgerin für solche Fälle eine bestimmte Stelle oder bestimmte Personen, die spezifisch die Aufgabe haben, die Arbeiten im Zusammenhang mit dieser Prüfung zu koordinieren. Aber auch wenn keine derartigen organisatorischen Vorkehrungen existieren, beeinflusst die SUP-Pflicht die Art und Weise, wie die Beteiligten im Vorfeld an den Planungsprozess herangehen. Zudem hängt der Ablauf des Planungsprozesses teilweise davon ab, ob eine Umweltprüfung erforderlich ist oder nicht. Bei Plänen und Programmen, die nur dann eine Umweltprüfung durchlaufen müssen, wenn die beabsichtigten planerischen Festlegungen einen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben setzen, kann diese potenzielle SUP-Pflicht im Übrigen dazu führen, dass der Planungsträger auf derartige Festsetzungen von vornherein verzichtet.

Alle diese Wirkungen treten ein, ehe das eigentliche – rechtlich festgelegte – SUP-Verfahren mit seinen einzelnen Stationen beginnt. Es handelt sich um eine „materielle Auswirkung“ des SUP-Rechts. Ob und in welcher Weise dies der Fall ist, lässt sich in der Regel aus den dokumentierten Unterlagen nicht ablesen. Vielmehr bedarf es dazu anderer Erhebungsmethoden, wobei die Befragung der Beteiligten im Mittelpunkt steht. Die diesbezüglichen Befunde finden sich – im Rahmen der stationsübergreifenden Auswertung – im Abschnitt 5.1.

4.1 Scoping (Station 1)

Bezugspunkt für die Analyse ist die Funktion, die die gesetzlichen Vorgaben der „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ (sog. Scoping) zuschreiben sowie die dazu jeweils zu erbringenden Verhaltensbeiträge der Akteure. Dies ist daher zunächst anhand von Wortlaut und Systematik der einschlägigen Regelungen zu rekonstruieren (Abschnitt 4.1.1). Daran anschließend sind entsprechend dem einheitlichen Darstellungsschema zur Auswertung der Fallstudien (siehe Abschnitt 3.5) zunächst die Besonderheiten der unterschiedlichen Plan- und Programmtypen zu erläutern (Abschnitte 4.1.2 – 4.1.4), danach ist auf die plantypübergreifenden Befunde einzugehen. Abschließend sind die Befunde übergreifend zu würdigen und Bezüge zu anderen SUP-Stationen herzustellen.

4.1.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Der Umweltbericht muss nach Art. 5 i. V. m. Anhang I der SUP-Richtlinie eine Vielzahl unterschiedlicher Angaben enthalten. Diese Vorschriften und auch die innerstaatlichen Umsetzungsregelungen beantworten die Fragen, welche Themen im Rahmen einer konkreten SUP zu untersuchen sind und welche Einzelheiten der Umweltbericht spezifisch für den jeweiligen Plan oder das Programm ansprechen soll, aber nur relativ ungenau und pauschal. Vieles hängt davon ab, auf welcher Ebene des Planungs- und Entscheidungsprozesses der betreffende Plan oder das Programm angesiedelt ist. Der geographische Geltungsbereich und das Auswirkungsgebiet jedes Plans oder Programms weisen individuelle Besonderheiten auf. Die im Einzelfall in Aussicht genommenen planerischen Festlegungen wirken sich auf die Umwelt in spezifischer Weise aus. Für jeden Plan und jedes Programm gibt es besondere als Alternativen in Betracht kommende Festlegungsmöglichkeiten. Alle diese Umstände erfordern es schon aus praktischen Gründen, den Rahmen der benötigten Untersuchungen bereits zu Beginn jeder SUP detailliert einzugrenzen. Dazu dient das „Scoping“.

Die SUP-Richtlinie erwähnt den Scoping-Schritt nur knapp in Art. 5 Abs. 4. Danach ist es Aufgabe der zuständigen Behörde, bei der Festlegung der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen andere Behörden zu konsultieren, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Plans oder Programms betroffen sein könnten.

4.1.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

§ 39 UVPG verlangt von der zuständigen Behörde ausdrücklich, den Untersuchungsrahmen für die SUP festzulegen und dabei zu bestimmen, in welchem Umfang und in welchem Detaillierungsgrad die Strategische Umweltprüfung im konkreten Fall durchzuführen ist. Die Festlegung bezieht sich auf die Inhalte, den Umfang und den Detaillierungsgrad des Umweltberichts; die thematischen Anforderungen an den Umweltbericht finden sich in § 40 UVPG. Maßgeblich für Untersuchungsumfang und -tiefe sind nach § 39 Abs. 2 UVPG die einschlägigen (fachlichen) Rechtsvorschriften sowie der gegenwärtige Wissensstand, anerkannte Prüfungsmethoden, der Detaillierungsgrad des Plans oder Programms sowie dessen Stellung im Entscheidungsprozess. Der Umweltbericht enthält die Angaben, die die Behörde „mit zumutbarem Aufwand“ ermitteln kann.

Im Zuge des Scopings ist zu prüfen, ob bzw. welche Plan- oder Programminhalte bereits auf der gleichen Planebene einer Umweltprüfung unterzogen oder bereits auf einer übergeordneten Planungsebene festgelegt wurden, sodass sie keiner erneuten Prüfung bedürfen. Weiterhin muss geklärt werden, ob bzw. welche Untersuchungen für die entscheidungsrelevanten Sachverhalte vorliegen oder noch erforderlich sind. Dabei ist auch eine Abschichtung der Untersuchungen auf eine nachgelagerte Planungsebene möglich (siehe § 39 Abs. 3 Satz 1 UVPG).

Nach § 39 Abs. 4 Satz 1 UVPG sind die Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird, beim Scoping zu beteiligen. Sie sind angehalten, zweckdienliche Informationen an die zuständige Behörde zu übermitteln (siehe § 39 Abs. 4 Satz 4 UVPG).

4.1.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Nach § 8 Abs. 1 ROG hat die für die Aufstellung von Raumordnungsplänen zuständige Stelle den Untersuchungsrahmen einschließlich des erforderlichen Umfangs und des Detaillierungsgrads des Umweltberichts festzulegen. Dabei muss sie die öffentlichen Stellen beteiligen, die in ihrem umwelt- und gesundheitsbezogenen Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt werden.

4.1.1.3 Baugesetzbuch (BauGB)

Für die Bauleitplanung ist § 2 Abs. 4 i. V. m. § 4 Abs. 1 BauGB einschlägig. Nach § 2 Abs. 4 BauGB ist für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a BauGB eine Umweltprüfung durchzuführen. Für den Umweltbericht ist Anlage 1 zum BauGB maßgeblich. Gemäß § 4 Abs. 1 BauGB muss der Planungsträger (regelmäßig eine Gemeinde) die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke sowie weitere Einzelheiten der in Aussicht genommenen Planung informieren und sie auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung auffordern, sich dazu zu äußern.

4.1.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Als zentrale und übergreifende gesetzgeberische Intentionen, auf die sich die Empirie konzentriert, lassen sich folgende Ziele festhalten: Die gesetzlichen Regelungen zielen darauf ab, durch einen frühzeitigen und sorgfältigen Scoping-Prozess die inhaltliche Qualität des Umweltberichts zu erhöhen, zugleich aber dazu beizutragen, dass sich der Prüfvorgang auf die wirklich relevanten und entscheidungserheblichen Gegenstände konzentriert und sich die (strategische) Umweltprüfung in angemessener Zeit durchführen lässt. In materieller Hinsicht sollte der Scoping-Prozess dabei auch „vernünftige Alternativen“ identifizieren, um Umweltentlastungspotenziale in die Prüfung einzubeziehen. Aus prozeduraler Sicht kann das Scoping schließlich dazu beitragen, eine Abschichtung zwischen den verschiedenen Planungsebenen zu erleichtern.

Die Hypothesen zum Scoping, die dieser Arbeit zu Grunde liegen, befassen sich damit, ob eine höhere Qualität des Scopings auch zu einer höheren Qualität des Umweltberichts führt, ob im Rahmen des Scopings in der Regel bereits vernünftige Alternativen identifiziert und einbezogen werden und ob in der Praxis schon zu diesem Zeitpunkt über Abschichtungsmöglichkeiten gesprochen wird.

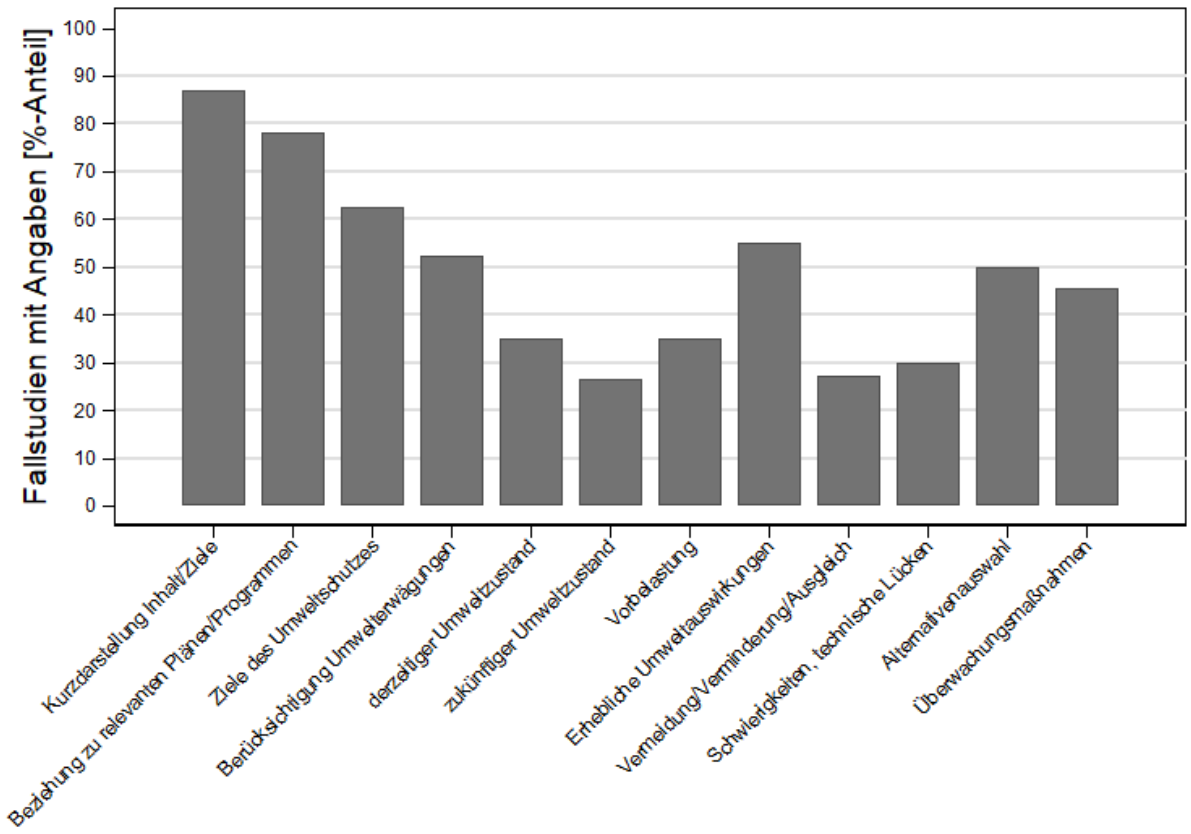
4.1.2 Raumordnungsplanung

Die Daten der Empirie werden entsprechend den Erhebungsinstrumenten ausgewertet. Den Ergebnissen der Dokumentenanalysen (GDB, ZEG) liegt eine rein deskriptive Auswertung zu Grunde, während die Auswertung von NAB und Interviews sowohl qualitativ als auch quantitativ erfolgt. Die Befunde aus dem Workshop fließen in die Beschreibung der qualitativen Ergebnisse ein. Den Evaluierenden war es bei der Dokumentenanalyse nicht bei allen Fragen möglich, anhand der vorliegenden Informationen zu einer Einschätzung/Bewertung der dargestellten Sachverhalte zu gelangen, sodass die nachfolgend aufgeführten Antworten in Summe nicht zwangsläufig 100 Prozent ergeben.

4.1.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Ergebnisse der Empirie zeigen, dass bei 54 % (n=37) der Fallstudien ein schriftliches Scoping durchgeführt wurde. In 38 % der Fallstudien aus der Raumordnungsplanung fand ein Scoping-Termin statt, in 8 % der Fälle ergibt sich aus den Akten nicht, ob ein Scoping durchgeführt wurde. Abbildung 8 veranschaulicht für die Raumordnung – ebenso wie Abbildung 11 und Abbildung 14 für die anderen Plantypen – den Umstand, dass sich das Scoping häufig nicht mit allen Themen beschäftigt, die Gegenstand des Umweltberichts sein müssen. Insoweit fehlt es dann auch an der Festlegung des Untersuchungsrahmens. In der Raumordnung bestehen die größten Lücken bei der Vorbelastung, beim derzeitigen und zukünftigen Umweltzustand sowie bei Vermeidung, Verminderung und Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen und den Angaben zu technischen Schwierigkeiten.

Abbildung 8: Vollständigkeit der Angaben im Scoping (Raumordnungsplanung).



n=19-24
Wurden im Scoping Angaben (planbezogen) zu folgenden Punkten gemacht (Anlage 1 zum ROG)?

Der ZEG fragt, ob zu allen Punkten der Anlage 1 zum ROG **Angaben im Scoping** dokumentiert sind. Zu den Punkten „derzeitiger Umweltzustand“, „zukünftiger Umweltzustand“, „Vorbelastungen“, „Maßnahmen (Vermeidung, Verminderung, Ausgleich)“ sowie „Schwierigkeiten und technischen Lücken“ finden sich jeweils in weniger als 40 % der Fallstudien Angaben in den Dokumenten. In 45 % der Fälle werden im Scoping auch Angaben zu Überwachungsmaßnahmen (n=22) gemacht. In 87 % der Fälle liegt eine Kurzdarstellung der Inhalte und Ziele des Plans oder Programms (n=23) sowie in 78 % eine Beschreibung der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen (n=23) vor. In 63 % der Fälle werden die Ziele des Umweltschutzes (n=24) beschrieben. In etwa der Hälfte der Fallstudien finden sich Angaben zur Berücksichtigung von Umwelterwägungen (52 %; n=21), zu erheblichen Umweltauswirkungen (55 %; n=20) und zur „Alternativenauswahl“ (50 %; n=22); siehe Abbildung 8.

Damit die Behörde den Untersuchungsrahmen zielkonform festlegen kann, muss sie die zu untersuchenden **Wirkfaktoren** kennen. Die Auswertung der ZEG zeigt folgende Befunde: Für 21 % der Raumordnungspläne/-programme (n=34) sind die zu untersuchenden Wirkfaktoren *vollständig plausibel* festgelegt, in 9 % der Fälle sind die Festlegungen *zum Großteil als plausibel* zu bewerten. Bei 15 % der Fallstudien kommen die Evaluierenden zu der Einschätzung, dass die Festlegungen zu den Wirkfaktoren *etwa zur Hälfte plausibel* sind. Bei 6 % der Raumordnungspläne/-programme werden die Wirkfaktoren *zum Großteil nicht plausibel* festgelegt, bei weiteren 9 % werden Festlegungen getroffen, diese sind aber *insgesamt nicht plausibel* dargelegt. Für 18 % der Raumordnungspläne/-programme finden sich im Scoping keine Angaben zu den Wirkfaktoren.

In je 6 % der Raumordnungspläne/-programme wird der **Untersuchungsraum** (n=34) *vollständig plausibel*, *etwa zur Hälfte plausibel* oder *insgesamt nicht plausibel* festgelegt. Bei 9 % der Pläne und Programme sind die Festlegungen des Untersuchungsraums *zum Großteil plausibel*. In 50 % der Fälle sind keine Angaben zur Festlegung des Untersuchungsraums in den Scoping-Unterlagen zu finden.

Die Festlegungen der **Untersuchungsmethoden** (n=34) werden in jeweils 12 % von den Evaluierenden als *vollständig* oder *größtenteils plausibel* bewertet. Für 15 % der Raumordnungspläne/-programme sind die Untersuchungsmethoden im Scoping *zu etwa zur Hälfte plausibel* festgelegt. In 6 % der Fallstudien sind die Festlegungen zu den Untersuchungsmethoden *größtenteils nicht plausibel* dargestellt. In 18 % der Fälle sind die Festlegungen *insgesamt nicht plausibel* dargelegt. Angaben zu den Untersuchungsmethoden fehlen in 12 % der Fallstudien.

Tabelle 13: Ausgewählte Ergebnisse des ZEG zum Scoping (Raumordnungsplanung)

Festlegungen	Bewertung der Plausibilität (Anteil an spezifischer Gesamtheit [%])							
	vollständig	größten-teils	etwa zur Hälfte	größten-teils nicht	insgesamt nicht	keine An-gabe	keine Bewer-tung möglich	n
Wirkfaktoren	21 %	9 %	15 %	6 %	9 %	18 %	24 %	34
Untersuchungs-raum	6 %	9 %	6 %	0 %	6 %	50 %	24 %	34
Untersuchungs-methoden	12 %	12 %	15 %	6 %	18 %	12 %	24 %	33

Die Ergebnisse zeigen bezüglich der Frage, ob **Abschichtungsaspekte** im Scoping nachvollziehbar behandelt sind, dass in nur etwa 55 % der untersuchten Fallstudien (n=33) überhaupt eine Einschätzung möglich ist: Bei 18 % sind die Abschichtungsaspekte *vollständig nachvollziehbar* dargelegt. Abschichtungsaspekte sind in 12 % *größtenteils* und in 9 % *zu etwa 50 %* nachvollziehbar, in den verbleibenden Fallstudien sind die Abschichtungsaspekte *größtenteils nicht* (12 %) oder *insgesamt nicht nachvollziehbar* (3 %) dargestellt. Die letzte ZEG-Frage zum Scoping bezieht sich darauf, ob der **Untersuchungsrahmen mit anderen Instrumenten abgestimmt** wird. In 68 % der Fälle (n=22) ist eine Abstimmung mit anderen Prüfinstrumenten feststellbar. In 5 % wird der Untersuchungsrahmen nicht mit

anderen Prüfinstrumenten abgestimmt. In 14 % gibt es keine anderen Prüfinstrumente, mit denen der Untersuchungsrahmen abgestimmt werden muss.

4.1.2.2 Auswertung NAB, Interviews und Workshop

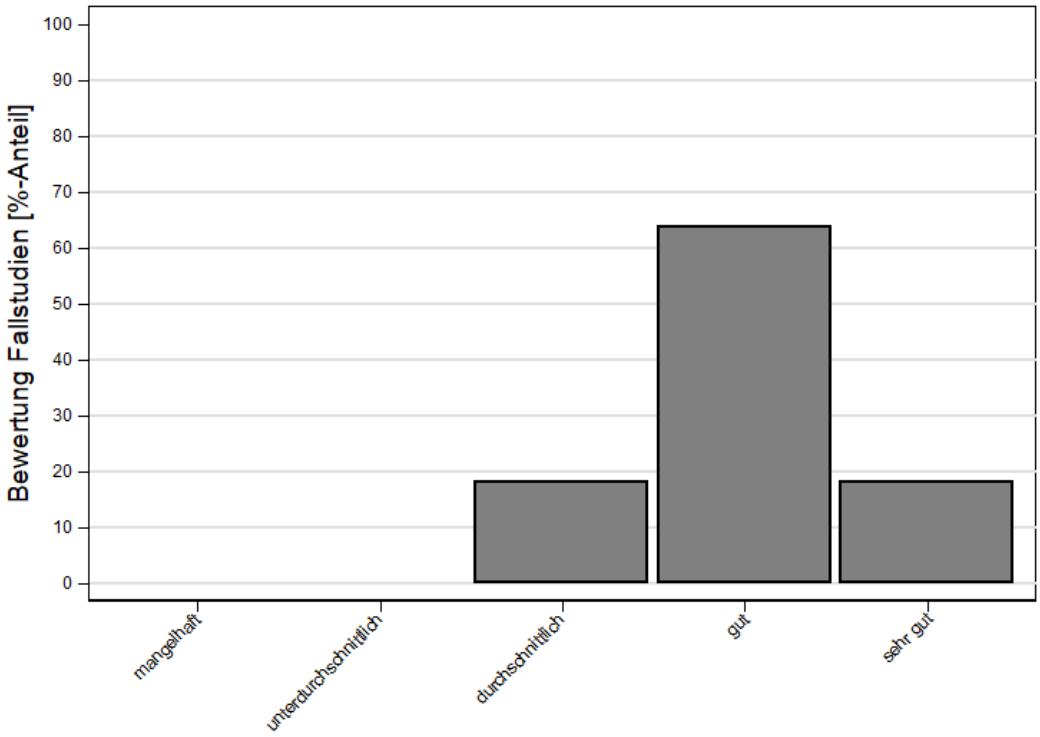
Dieser Abschnitt stellt zunächst die quantitative Auswertung zur Einschätzung der Qualität und des Aufwandes für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings aus Behördensicht vor. Es folgt die qualitative Auswertung der Antworten der Befragten aus den Behörden.

Quantitative Auswertung

Die Mehrheit (64 %) der Befragten aus den Behörden schätzt die Qualität der durchgeführten Scoping-Verfahren als *gut* ein (n=33). In je 18 % der Fallstudien schätzen sie die Qualität des Scopings als *sehr gut* oder *durchschnittlich* ein (siehe Abbildung 9).

Auch die Qualität der Vorbereitungsphase vor dem Scoping (n=32) wird von mehr als der Hälfte (59 %) als *gut* angegeben. In 13 % wird die Vorbereitungsphase als *sehr gut* wahrgenommen, in den restlichen 28 % schätzen die Befragten die Vorbereitungsphase *durchschnittlich* ein.

Abbildung 9: Einschätzung der Behörden zur Qualität des Scopings (Raumordnungsplanung).



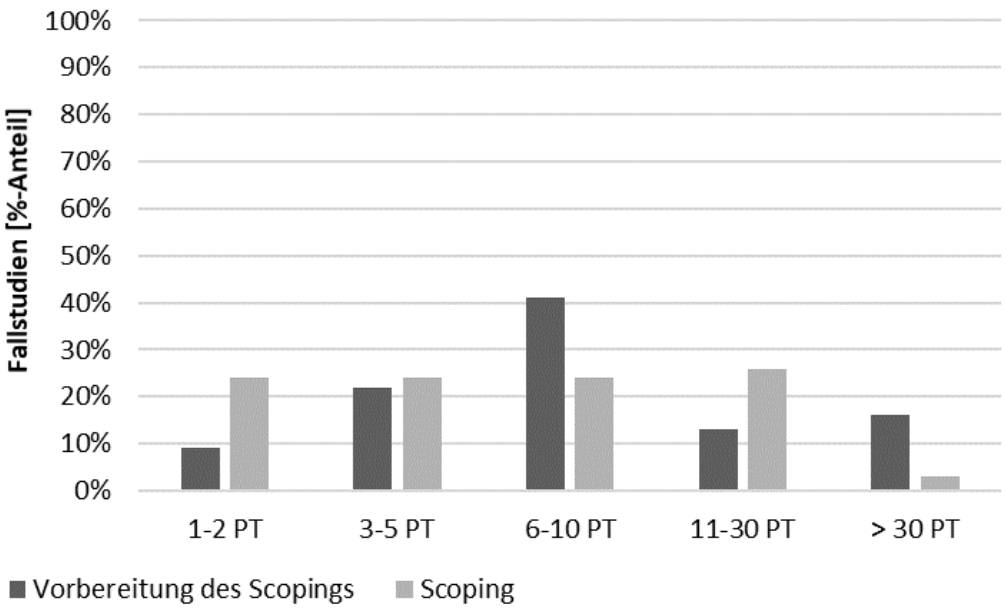
n=33
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des ROG die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Der Aufwand für die Vorbereitungsphase des Scopings (n=32) liegt für 9 % der Behörden bei *1-2 PT*.[79] Einen Aufwand von *3-5 PT* geben 22 % der Befragten für die Vorbereitungsphase an. Am häufigsten (41 %) wird ein Aufwand von *6-10 PT* von den Befragten genannt. In 13 % der Fallstudien liegt der Aufwand für die Vorbereitungsphase bei *11-30 PT*, in 16 % der Fallstudien sogar bei *> 30 PT*.

[79] PT steht für Personenarbeitstage. Die Angaben wurden von den Befragten lediglich grob geschätzt.

Der Aufwand für das Scoping selbst (n=34) liegt in je 24 % der Fallstudien bei *1-2 PT*, *3-5 PT* oder *6-10 PT*. Etwas häufiger wird ein Aufwand von *11-30 PT* genannt (26 %). In 3 % der Fallstudien liegt der Aufwand für das Scoping bei *> 30 PT.*

Abbildung 10: Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings (Raumordnungsplanung).



n=32-34
Welcher Aufwand war mit der jeweiligen Phase/Station verbunden (grob geschätzt; Angabe in Personentagen (PT))?

Qualitative Auswertung

Die Interviewten aus der Raumordnungsplanung wünschen sich **Verbesserungen** bei der Beteiligung der betroffenen Behörden im Rahmen des Scopings. Ein kleinerer Personenkreis sieht auch Möglichkeiten zur Verbesserung im Hinblick auf die Abschichtung. Einzelne Befragte schlagen vor, die SUP parallel zum Plan zu erarbeiten, um beide Verfahrensteile besser zu verknüpfen. Dies impliziert, dass das Scoping frühzeitig stattfindet und die SUP zu einem frühen Zeitpunkt im Planungsprozess beginnt.

In der Raumordnungsplanung sehen einige das Scoping als sehr positive Station, die einen hohen **Mehrwert** hat. Es sei wichtig, mit dem Scoping-Termin das Bewusstsein für den neuen Plan zu schärfen, eine geeignete Datengrundlage zu schaffen und Wissen zu generieren. Zudem erleichtere ein Scoping-Termin die Kommunikation, auch im Bezug darauf, welche Erwartungen und Wünsche die Behörde an die Fachbehörden oder externen Auftragnehmer hat. Der gemeinsame Blick auf kritische Bereiche und der damit verbundene Hinweis an die Fachbehörden sei positiv. Insgesamt könne man durch das Scoping die Transparenz erhöhen, dies sei auch der Überzeugungskraft der Scoping-Ergebnisse und der darauf aufbauenden Planung bei der Bürgerschaft zuträglich.

Aus diesen Befunden lässt sich schließen, dass eine stärkere Betonung des Mehrwerts, beispielsweise in Leitfäden und positiven Erfahrungsberichten, dazu beiträgt, für einen größeren Personenkreis den Mehrwert des Scopings auch im eigenen Verfahren sichtbar zu machen.

Gründe dafür, dass manche Beteiligte den Mehrwert des Scopings nicht oder nur teilweise wahrnehmen (**Hemmnisse**), liegen nach den Befunden der Befragung darin, dass diese Befragten das Scoping als „Abnick-Termin“ wahrnehmen – der Untersuchungsrahmen sei in der Regionalplanung ohnehin klar. Ein weiteres zentrales Hemmnis liegt in den Schwierigkeiten, eine SUP-adäquate Zuarbeit der Fachbehörden zu gewährleisten.

Äußerungen im Vertiefungs-Workshop zur Regionalplanung und im Projektbeirat sprechen dafür, dass die Möglichkeiten, durch eine entsprechende Weichenstellung im Scoping eine stärker fokussierte SUP anzustreben – im Sinne einer verkürzten Darstellung von nicht entscheidungsrelevanten Aspekten –, begrenzt sind. Der Widerstand gegen Projekte und Pläne jeglicher Art sei aktuell in der Praxis sehr ausgeprägt, weshalb der Dokumentationspflicht vor dem Hintergrund einer möglichen gerichtlichen Überprüfung eine noch größere Bedeutung zukomme. Eine eindeutige Grenze der Entscheidungsrelevanz sei ex ante schwer zu bestimmen. Aus dieser Unschärfe resultiere die Tendenz, lieber mehr als weniger zu untersuchen und zu dokumentieren. Eine Verschlankung im Sinne einer Vermeidung von Doppelarbeit sei jedoch durch ein zielgerichtetes Scoping möglich und wünschenswert.

In der Gesamtschau der Befunde aus der Empirie erscheint es aus Gründen der Effizienz des Vorgehens gleichwohl empfehlenswert, nach Wegen zu suchen, den Umweltbericht so zuzuschneiden, dass er einerseits sämtliche relevante Aspekte einer Umweltprüfung behandelt, andererseits durch die Schwerpunktbildung ein problemadäquates Abbild der planerisch zu bewältigenden Umweltbelange bereitstellt.

Sowohl im Projektbeirat als auch bei den Teilnehmenden des Vertiefungs-Workshops gibt es keine einheitliche Einschätzung zu der Frage, ob die Öffentlichkeit am Scoping beteiligt werden sollte oder nicht. Einige sehen Vorteile darin, die Öffentlichkeit (Verbände) zeitnah in die Überlegungen einzubeziehen, andere merken kritisch an, dass dadurch frühzeitig (unbegründet) Befürchtungen ausgelöst werden könnten. Weiterhin besteht bei Einzelnen die Besorgnis, dass Verbände oder Einzelpersonen der interessierten Öffentlichkeit den Scoping-Termin bewusst (oder unbewusst) als Anhörungsverfahren missverstehen und versuchen, ihre Interessen einzubringen – obwohl es im Scoping um Datengrundlagen und Methodik gehen sollte.

Die kritischen Stimmen befürchten zudem, dass der geschützte Raum innerhalb des Scopings verloren gehe, der für die Abstimmung unter den Behörden immens wichtig sei. Um dem Rechnung zu tragen, komme in Betracht, zwei mündliche Termine – einer ausschließlich im Behördenkreis und ein ergänzender mit Öffentlichkeit – durchzuführen.

4.1.3 Bauleitplanung

Die Auswertung der empirischen Befunde aus der Bauleitplanung gleicht dem Vorgehen in der Raumordnungsplanung (siehe Abschnitt 4.1.2). Auch hier gab es Fallstudien, bei denen es den Evaluierenden nicht möglich war, bei allen Fragen zu einer Einschätzung zu gelangen, sodass die aufgeführten Antworten in Summe nicht immer 100 % ergeben.

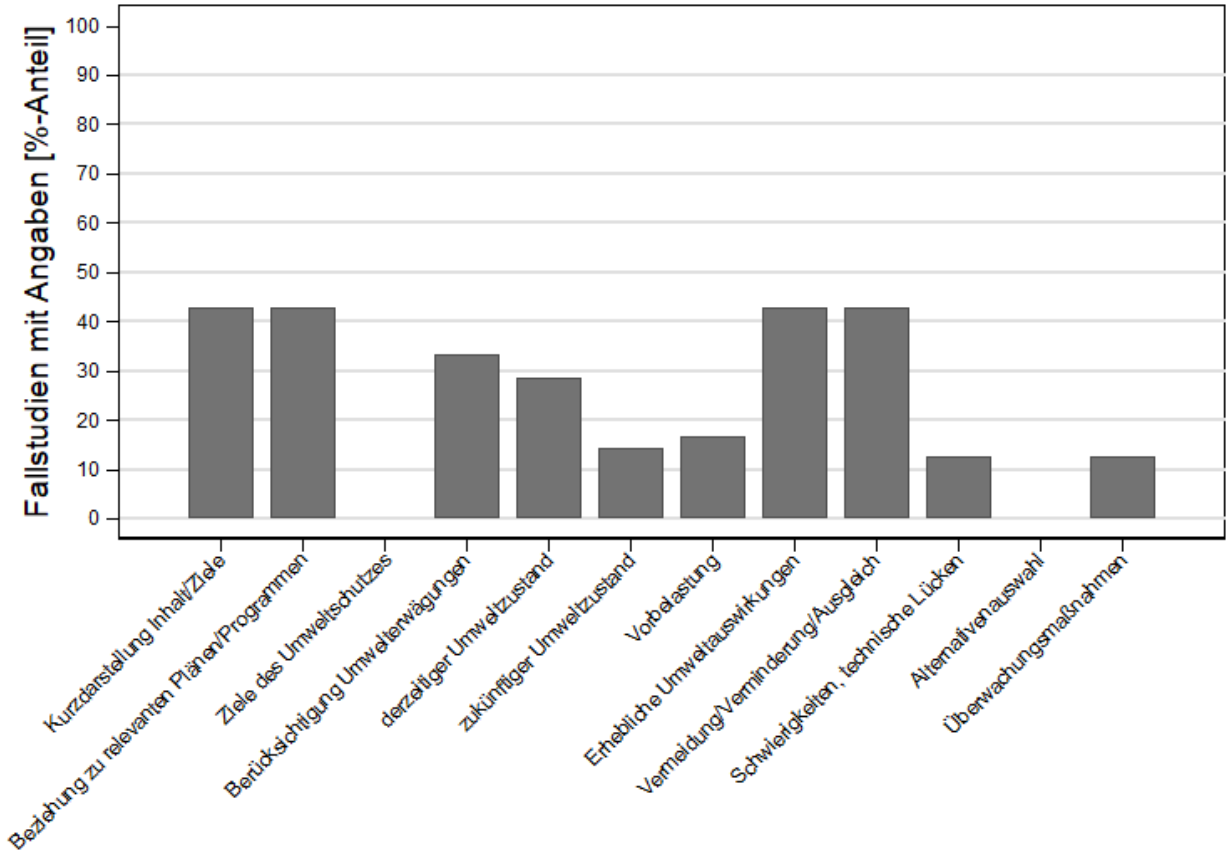
4.1.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Auswertung der Grunddatenblätter für die Bauleitplanung zeigt, dass in 27 % der Fälle (n=30) ein schriftliches Scoping stattgefunden hat. In 30 % der Fallstudien wurde ein **Scoping-Termin** durchgeführt. In 43 % der Fallstudien war aus den Verfahrensakten nicht ersichtlich, dass ein Scoping durchgeführt wurde.

Die Auswertung des ZEG hinsichtlich der **Angaben im Scoping**, die zu den Inhalten des Umweltberichts nach Anlage 1 des BauGB gemacht werden sollten, ist in Abbildung 11 dargestellt. In je 43 % der Fallstudien (n=7) enthält die Dokumentation des Scopings eine Kurzdarstellung der Inhalte und Ziele des Plans und eine Beschreibung der Beziehung zu anderen Plänen und Programmen (n=7). Die Ziele des Umweltschutzes benennt keine der Scoping-Unterlagen (n=6), Hinweise zur Berücksichtigung von Umwelterwägungen liegen jedoch in 33 % der Fallstudien vor (n=6). In den Scoping-Unterlagen finden sich in 29 % der Fallstudien „Angaben zum derzeitigen Umweltzustand“ (n=7) und in 14 % der Fallstudien Angaben zum zukünftigen Umweltzustand (n=7). „Vorbelastungen und Umweltprobleme“ werden in 17 % der Fallstudien angegeben (n=6). Die Scoping-Unterlagen dokumentieren in je 43 %

der Fallstudien Hinweise auf erhebliche Umweltauswirkungen (n=7) und zu Maßnahmen (Vermeidung, Verminderung, Ausgleich) (n=7). Angaben zu Schwierigkeiten, technischen Lücken oder fehlenden Kenntnissen (n=8) sowie zu „Überwachungsmaßnahmen“ (n=8) werden in je 13 % der Fallstudien im Scoping gemacht. In keiner der Scoping-Unterlagen liegen Hinweise zur Alternativenprüfung vor (n=8).

Abbildung 11: Vollständigkeit der Angaben im Scoping (Bauleitplanung).



n=6-8
Wurden im Scoping Angaben (planbezogen) zu folgenden Punkten gemacht (Anlage 1 zum BauGB)?

Die **Wirkfaktoren** (n=20) werden im Scoping in 15 % der Fallstudien *größtenteils* plausibel festgelegt. In 5 % der Fallstudien sind die Festlegungen zu den Wirkfaktoren *etwa zur Hälfte* plausibel, in 15 % der Fallstudien sind sie *größtenteils nicht plausibel*. In 25 % der Fälle gibt es im Scoping keine Angaben zu den Wirkfaktoren.

In 5 % der Fälle ist der **Untersuchungsraum** (n=20) *vollständig plausibel* festgelegt. In 25 % der Bauleitpläne sind die Festlegungen des Untersuchungsraums *größtenteils plausibel*. Der Untersuchungsraum ist in 5 % der Fallstudien *größtenteils nicht plausibel* festgelegt. In 25 % der Fälle gibt es in den Scoping-Unterlagen keine Angaben zur Festlegung des Untersuchungsraums.

Die **Untersuchungsmethoden** (n=20) sind in 5 % der Fallstudien im Scoping *vollständig plausibel* festgelegt. Für jeweils 10 % der erhobenen Bauleitpläne ist die Darstellung der Festlegungen der Untersuchungsmethoden *größtenteils*, *etwa zur Hälfte* oder *größtenteils nicht plausibel*. In 25 % der Fälle gibt es in den Scoping-Unterlagen keine Angaben zu Untersuchungsmethoden.

Tabelle 14: Ausgewählte Ergebnisse des ZEG zum Scoping (Bauleitplanung)

Festlegungen	Bewertung der Plausibilität (Anteil an spezifischer Gesamtheit [%])							n
	vollständig	größten-teils	etwa zur Hälfte	größten-teils nicht	insgesamt nicht	keine An-gabe	keine Bewer-tung möglich	
Wirkfaktoren	0 %	15 %	5 %	15 %	0 %	25 %	40 %	20
Untersuchungs-raum	5 %	25 %	0 %	5 %	0 %	25 %	40 %	20
Untersuchungs-methoden	5 %	10 %	10 %	10 %	0 %	25 %	40 %	20

Abschichtungsaspekte werden in 5 % der Fälle (n=20) im Scoping *nachvollziehbar* abgestimmt. In weiteren 10 % der Fallstudien ist die Abstimmung der Abschichtungsaspekte *größtenteils nicht nachvollziehbar*. Die Abschichtungsaspekte werden in 5 % der Fallstudien *insgesamt nicht nachvollziehbar* abgestimmt. Für 40 % der erhobenen Bauleitpläne wird angegeben, dass *kein paralleles oder gestuftes Verfahren* vorliegt.

Der **Untersuchungsrahmen** wird in 43 % der Fälle **mit anderen Instrumenten nachvollziehbar abgestimmt** (n=7). In 14 % der Fallstudien erfolgt keine (nachvollziehbare) Abstimmung mit anderen Instrumenten. In 43 % der Fälle gibt es in den Scoping-Unterlagen keine Angaben dazu.

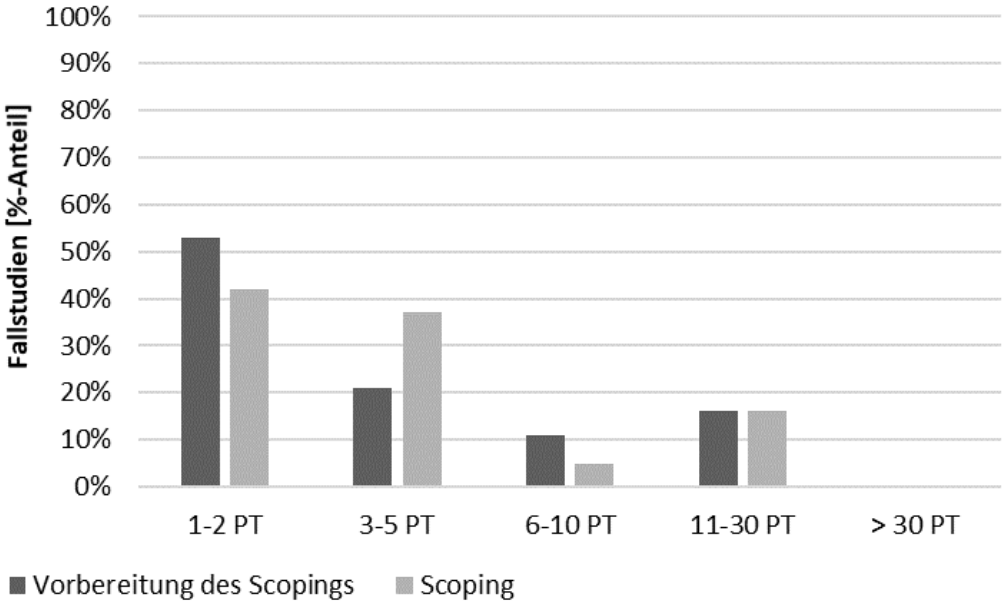
4.1.3.2 Auswertung NAB, Interviews und Workshop

In diesem Abschnitt wird zunächst die quantitative Auswertung zur Einschätzung der Qualität und des Aufwandes für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings vorgestellt. Es folgt die qualitative Auswertung der Antworten der Beschäftigten der Behörden auf die Fragen der verschiedenen Erhebungsinstrumente.

Quantitative Auswertung

Für die Vorbereitung des Scopings wird von 53 % Befragten (n=19) ein Aufwand von *1-2 PT* angegeben, in 21 % der Fälle liegt der Aufwand bei *3-5 PT*. Deutlich seltener geben sie einen höheren Aufwand an: in 11 % liegt der Aufwand bei *6-10 PT* und in 16 % bei *11-30 PT*.

Abbildung 12: Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings (Bauleitplanung).



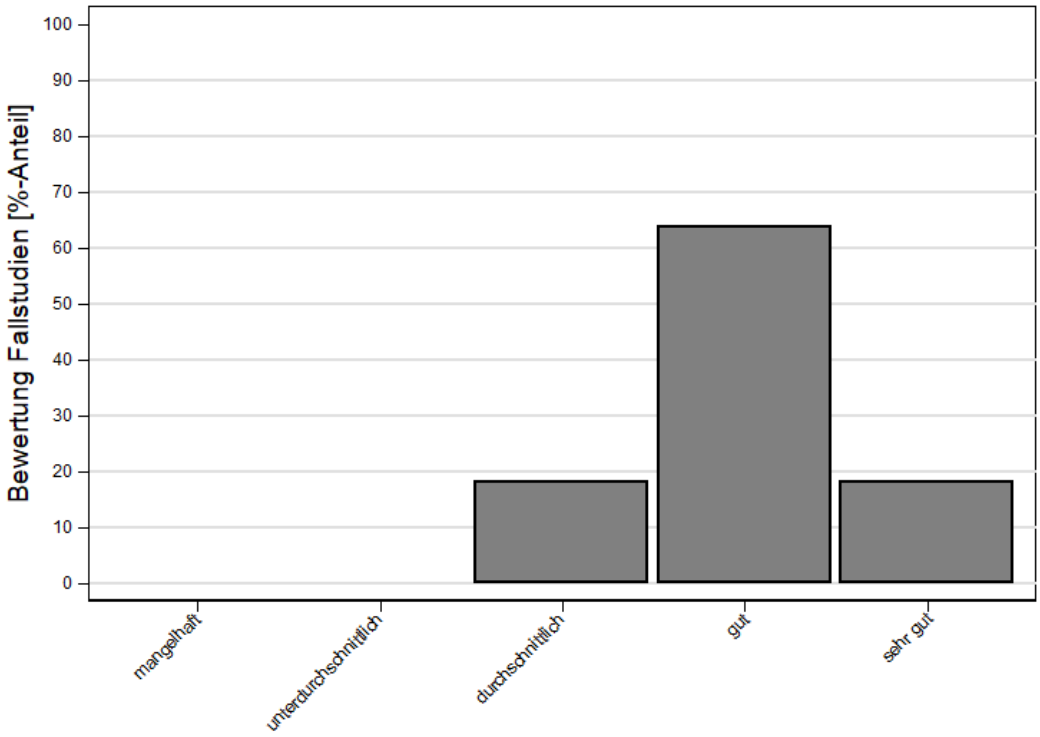
n=19
Welcher Aufwand war mit der jeweiligen Phase/Station verbunden (grob geschätzt; Angabe in Personentagen (PT))?

Die Qualität der Vorbereitungsphase des Scopings wird von 38 % (n=21) als *sehr gut* und von 43 % als *gut* eingeschätzt, in 19 % der Fälle wird eine *durchschnittliche* Qualität angegeben.

Den Aufwand, der mit dem Scoping verbunden ist, geben die Befragten (n=19) zu 42 % mit *1–2 PT* und zu 37 % mit *3-5 PT* an. In 5 % der Fallstudien wird ein Aufwand von *6–10 PT* angegeben. Ein Aufwand von *11-30 PT* ist für 16 % der Befragten mit dem Scoping verbunden.

Die Qualität des Scopings wird von 18 % der Befragten (n=22) als *sehr gut* angegeben, eine *gute* Qualität geben 64 % an. In 18 % der Fälle wird eine *durchschnittliche* Qualität angegeben (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Einschätzung der Behörden zur Qualität des Scopings (Bauleitplanung).



n=22
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des BauGB die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Qualitative Auswertung

Die Auswertung der Interviews führt zu dem Ergebnis, dass das Scoping in der Bauleitplanung nur selten in Form eines formellen Termins stattfindet. Häufig wird die Festlegung des Untersuchungsrahmens schriftlich im Zuge der frühzeitigen Beteiligung abgewickelt. Eine Scoping-Unterlage oder Dokumentation der Ergebnisse ist selten zu finden. Ein Grund dafür kann die „Planungskultur" in den Behörden sein: Einzelne geben an, dass ein Termin nicht notwendig sei, da Planende und Behörden schon wüssten, wo die Besonderheiten des Plans liegen würden. Die Erfahrungen bezüglich der Zuarbeit der zu beteiligenden Behörden sind unterschiedlich, es zeichnet sich jedoch die Tendenz ab, dass auch in der Bauleitplanung die Behördenbeteiligung zielführender gestaltet werden könnte.
Die Befragten äußern den Wunsch, den Fokus stärker auf entscheidungsrelevante Aspekte zu legen, damit der Umweltbericht kurz und prägnant bleibt und seine eigentliche Anstoßwirkung entfalten kann. Dieser Wunsch ist indirekt mit dem Scoping verknüpft, da das Scoping die Möglichkeit zur Umsetzung bietet, indem man den Untersuchungsrahmen auf die entscheidungsrelevanten Aspekte konzentriert. Im Vertiefungs-Workshop der Bauleitplanung vertraten die Teilnehmenden die Meinung, das Scoping lasse sich umso effizienter nutzen, je konkretere Vorab-Informationen vorliegen. In der Praxis habe es sich bewährt, im Scoping für jedes Schutzgut eine Karte mit der Abgrenzung des Untersuchungsraumes und nach Möglichkeit auch schon einen „Rumpf-Entwurf" des Umweltberichts vorzulegen, um das Scoping ganz konkret auf noch offene Fragen zu fokussieren.

Die Frage, ob die Öffentlichkeit im Scoping beteiligt werden sollte, wird auch mit den Vertretenden der Bauleitplanung diskutiert. In der Bauleitplanung findet allerdings ohnehin eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit – unabhängig vom Scoping – statt. Die Festlegung des Untersuchungsrahmens ist häufig darin integriert.

Während der Erhebungen entstand der Eindruck, dass das Scoping in der Bauleitplanung eher informell und „nebenbei" läuft. Einige Teilnehmende des Vertiefungs-Workshops bemängeln fehlende Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen und den Untersuchungsrahmen tatsächlich festzulegen.

Insbesondere, wenn die Umweltprüfung extern vergeben werde, müsse sich die zuständige Behörde ihre Verantwortung bewusst machen, die Aufgabenverteilung etc. klar kommunizieren und dies auch dokumentieren. Ein Problem sei in der Bauleitplanung auch die Zuarbeit durch die Fachbehörden. Ein schriftliches Scoping führe zu ähnlichem Input wie ein Scoping-Termin, sei aber mit weniger Aufwand verbunden.

4.1.4 Fachplanung

Die Vorgehensweise zur Auswertung der empirischen Befunde gleicht auch bei der Fachplanung dem Vorgehen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung (siehe Abschnitt 4.1.2.). Einen Unterschied gibt es jedoch, da für die Fachplanung kein eigener Workshop durchgeführt wurde. Die Antworten ergeben zusammen nicht immer 100 %, da eine Bewertung anhand der vorliegenden Unterlagen nicht in jedem Fall möglich war.

4.1.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblatt

Die Auswertung zeigt, dass das Scoping in 75 % der Fallstudien (n=20) schriftlich durchgeführt wird, in den übrigen 25 % findet ein Scoping-Termin statt. Für die Gruppe der Fachplanung werden **Angaben im Scoping** zu allen Punkten nach § 39 UVPG i. V. m. § 40 UVPG in mindestens der Hälfte der Fallstudien gemacht (siehe Abbildung 14). In sechs der sieben Fallstudien werden Angaben zur Kurzdarstellung der Inhalte und Ziele des Plans oder Programms (n=7) gemacht. Im Scoping von fünf der Pläne und Programme werden die Beziehung zu relevanten Plänen und Programmen (n=6) ebenso wie die Ziele des Umweltschutzes (n=6) angesprochen. Am häufigsten fehlen Angaben darüber, wie Umwelterwägungen bei der Aufstellung des Plans oder Programms berücksichtigt werden (n=6): In den Scoping-Unterlagen findet man nur in drei der Fallstudien eine Angabe dazu. Angaben zum derzeitigen (n=6) und zukünftigen Umweltzustand (n=6) gibt es in jeweils vier der Scoping-Unterlagen. Bei drei Plänen und Programmen werden auch Vorbelastungen (n=5) angegeben. Angaben zu erheblichen Umweltauswirkungen (n=7) sind bei sechs Fallstudien in den Scoping-Dokumenten zu finden. Bei vier Fallstudien stehen in den Scoping-Unterlagen Hinweise zu Vermeidungs-, Verminderungs- und/oder Ausgleichsmaßnahmen (n=6).

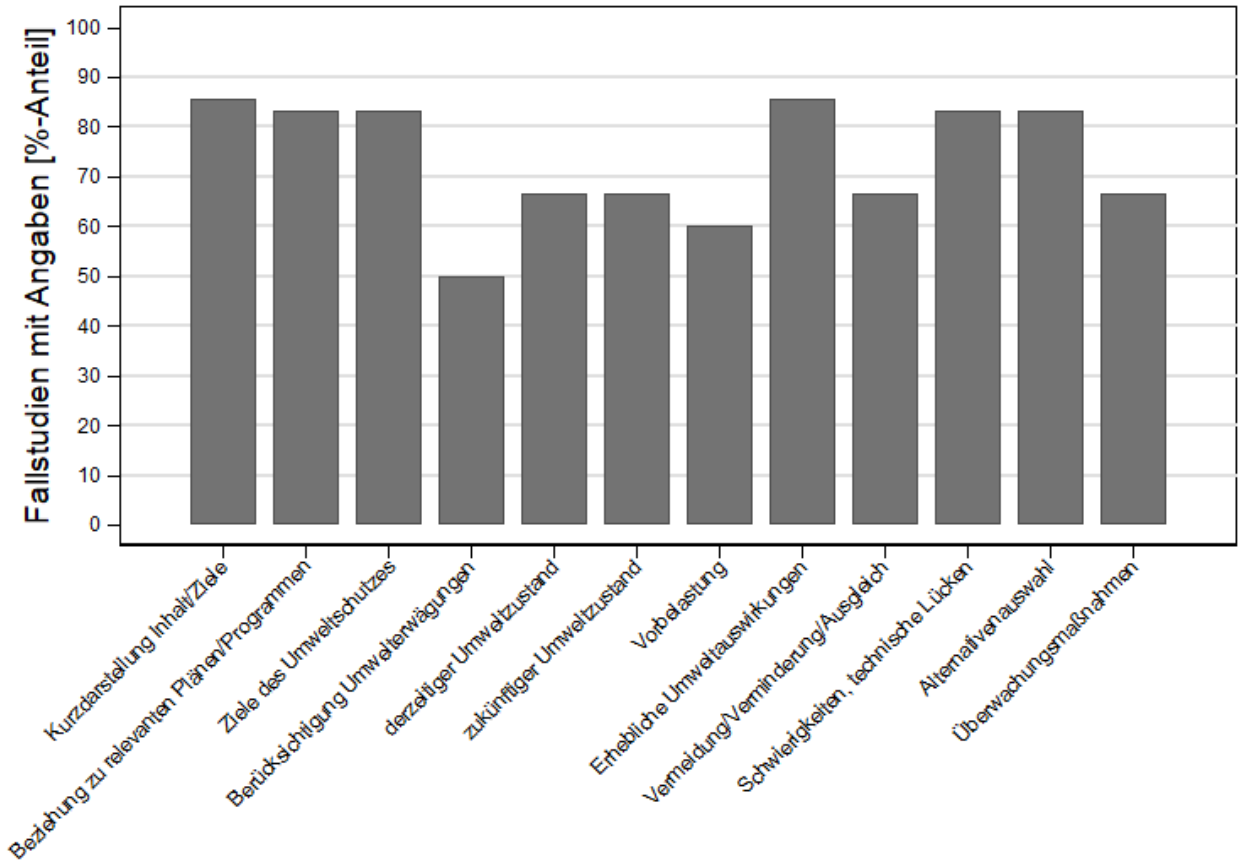
In jeweils fünf Fallstudien finden sich in den Scoping-Unterlagen Angaben zu Schwierigkeiten und technischen Lücken (n=6) sowie zu möglichen Alternativen bzw. der Alternativenauswahl (n=6). Angaben zu Überwachungsmaßnahmen (n=6) gibt es in vier Fallstudien.

Die Festlegungen der **Wirkfaktoren** (n=11) sind in fünf Fallstudien *vollständig plausibel* dargelegt, in einer Fallstudie sind die Festlegungen *größtenteils plausibel*. In einer weiteren Fallstudie sind keine Angabe zu den Festlegungen der zu untersuchenden Wirkfaktoren zu finden.

Die **Festlegungen des Untersuchungsraums** (n=12) sind in zwei Fallstudien *vollständig plausibel*. Für weitere drei der erhobenen Pläne und Programme sind die Festlegungen *größtenteils plausibel*. In einer Fallstudie ist der Untersuchungsraum *etwa zur Hälfte* plausibel festgelegt. In zwei Fallstudien fehlen Angaben zu den Festlegungen des Untersuchungsraums.

Die Festlegung der **Untersuchungsmethoden** (n=11) erfolgt in 36 % der Fälle *vollständig plausibel* und in 9 % der Fälle *größtenteils plausibel*. In 18 % fehlen diesbezügliche Angaben in den Scoping-Unterlagen (siehe Tabelle 15).

Abbildung 14: Vollständigkeit der Angaben im Scoping (Fachplanung).



n=5-7
Wurden im Scoping Angaben (planbezogen) zu folgenden Punkten gemacht (§ 40 Abs. 2 UVPG)?

Abschichtungsaspekte (n=11) werden in jeweils 27 % der Fälle *vollständig* oder *größtenteils nachvollziehbar* im Scoping abgestimmt. Bei 9 % der erhobenen Pläne oder Programme gibt es *kein paralleles oder gestuftes Verfahren*.

Bei 83 % der Pläne und Programme geht aus den Scoping-Unterlagen hervor, dass der **Untersuchungsrahmen mit anderen Instrumenten abgestimmt** (n=6) ist. In 17 % fehlen eindeutige Angaben.

Tabelle 15: Ausgewählte Ergebnisse des ZEG zum Scoping (Fachplanung)

Festlegungen	Bewertung der Plausibilität (Anteil an spezifischer Gesamtheit [%])							n
	vollständig	größten-teils	etwa zur Hälfte	größten-teils nicht	insgesamt nicht	keine An-gabe	keine Bewer-tung möglich	
Wirkfaktoren	45 %	9 %	0 %	0 %	0 %	9 %	36 %	11
Untersuchungs-raum	17 %	25 %	8 %	0 %	0 %	17 %	33 %	12
Untersuchungs-methoden	36 %	9 %	0 %	0 %	0 %	18 %	36 %	11

4.1.4.2 Auswertung NAB und Interviews

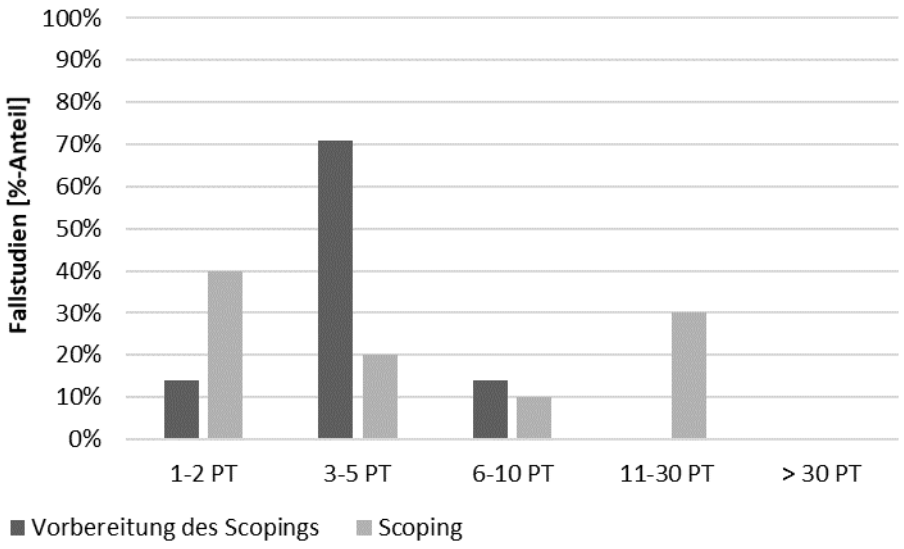
In diesem Abschnitt wird zunächst die quantitative Auswertung zur Einschätzung der Qualität und des Aufwandes für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings vorgestellt. Es folgt die qualitative Auswertung der Antworten der Beschäftigten der Behörden auf die Fragen der verschiedenen Erhebungsinstrumente.

Quantitative Auswertung

Für die Vorbereitung des Scopings (n=7) wird von 14 % der Befragten ein Aufwand von *1-2 PT* angegeben, in 71 % der Fälle liegt der Aufwand bei *3-5 PT*. Deutlich seltener geben die Befragten einen höheren Aufwand an: In 14 % der Fallstudien liegt der Aufwand bei *6-10 PT*, einen noch höheren Aufwand gibt niemand an.

Der Aufwand, der mit dem Scoping verbunden ist, wird von 40 % der Befragten (n=10) mit *1-2 PT* und von 20 % der Personen mit *3-5 PT* angegeben. In 10 % der Fallstudien wird ein Aufwand von *6-10 PT* angegeben. Ein Aufwand von *11-30 PT* ist für 30 % der Befragten mit dem Scoping verbunden.

Abbildung 15: Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Scopings (Fachplanung).

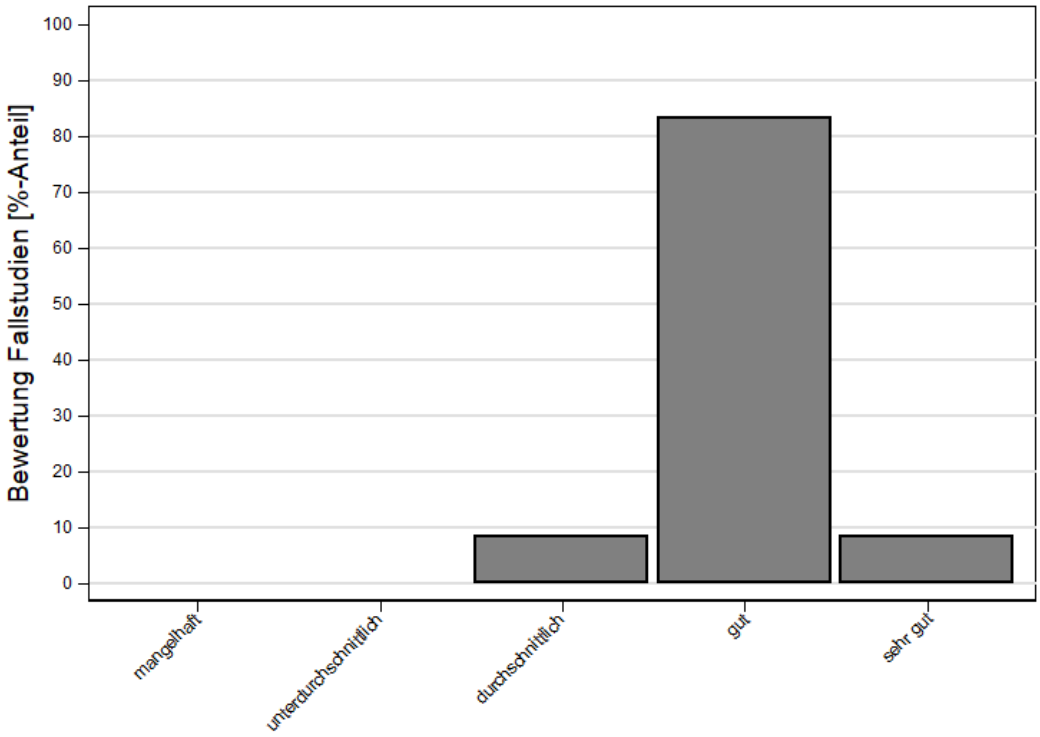


n=7-10
Welcher Aufwand war mit der jeweiligen Phase/Station verbunden (grob geschätzt; Angabe in Personentagen (PT))?

Die Qualität der Vorbereitung des Scopings (n=10) wird von 10 % als *sehr gut* und von 80 % als *gut* eingeschätzt, in weiteren 10 % der Fälle wird eine *durchschnittliche* Qualität angegeben.

Die Qualität des Scopings (n=12) wird von 8 % der Befragten *als sehr gut* angegeben, eine *gute* Qualität geben 83 % der Befragten an. In 8 % der Fälle sehen sie die Qualität ihres Scopings als *durchschnittlich* an (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Einschätzung der Behörden zur Qualität des Scopings (Fachplanung).



n=12
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des UVPG die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Qualitative Auswertung

Die Fachplanung umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Pläne und Programme, sodass auch die Anforderungen und Probleme sehr unterschiedlich ausfallen können. Einige Fachpläne durchlaufen regelmäßig eine SUP, andere hingegen wurden seit der Umsetzung der SUP-Richtlinie im deutschen Recht nur einmal aufgestellt. Von den Befragten wünschen sich viele, dass die Vorgaben – auch zum Scoping – schlank gehalten werden und mehr Gestaltungsspielräume für das Verfahren im Scoping geschaffen werden. Dabei ist nicht die in § 40 Abs. 1 Satz 2 UVPG genannte Alternativenprüfung gemeint, es geht vielmehr darum, die gesetzlich geforderten Punkte etwas freier in die Unterlagen und den Erarbeitungsprozess einbetten zu können, da die SUP-pflichtigen Pläne und Programme der Fachplanung oft Spezialfälle sind, bei denen das auf den ersten Blick starr wirkende SUP-Gerüst häufig nicht sehr praktikabel erscheint. Zumal den Verantwortlichen häufig auch der Mut fehlt, sich von den üblichen Konventionen zu lösen – auch aus Gründen der Rechtssicherheit der Planung. Die Voraussetzung, um solche Gestaltungsspielräume zu nutzen, ist, dass das Scoping frühzeitig stattfindet. Das Scoping wird von einem Teil der Befragten grundsätzlich als wichtiger Schritt empfunden, da dort die „Weichenstellung“ für eine zielgerichtete Bearbeitung der SUP stattfindet. Eine Konkretisierung der Anforderungen bezüglich der Abschichtung – gerade auch im Scopingprozess – in Form von Leitfäden oder Handreichungen befürworten einige als ergänzende Hilfestellung.

Die Frage, ob die Öffentlichkeit im Scoping beteiligt werden sollte, wird auch im Rahmen der Interviews in der Fachplanung thematisiert. Für einige Pläne und Programme erscheint es sinnvoll, TÖB und Öffentlichkeit schon zu diesem frühen Zeitpunkt in die Planung einzubeziehen. Für andere Pläne und Programme wird die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung eher als hinderlich wahrgenommen. Dies hänge auch davon ab, welche Beiträge die Planenden sich erhoffen. Es besteht der Wunsch an den Gesetzgeber, weiterhin eine flexible Handhabung zu ermöglichen. Es böten sich vielfältige Möglichkeiten zur frühzeitigen Beteiligung z. B. in Form von Planungswerkstätten, Workshops etc. an, um Bürgerinnen und Bürger sowie die TÖB frühzeitig einzubeziehen. In den Fällen, in denen es öffentliche Termine

gab, wurde darüber hinaus i. d. R. noch ein „regulärer“ Scoping-Termin durchgeführt, um den geschützten Raum zu bewahren.

Die Anforderungen an die SUP variieren in der Fachplanung zwischen den verschiedenen Plan- und Programmtypen deutlich – das Scoping ist daher entscheidend für eine fokussierte und sinnvolle Bearbeitung der SUP (**Mehrwert**). Dementsprechend empfinden die Befragten es sowohl für das Scoping als auch für die Erstellung des Umweltberichts als hilfreich, wenn die Funktionen des Plans oder Programms kurz zusammengefasst und darauf aufbauend Inhalt und Anforderungen an die SUP formuliert werden. Dieses „Handout“ kann dann alle Beteiligten zur Verfügung gestellt werden und zum Verständnis für die Planebene beitragen.

4.1.5 Plantypübergreifende Auswertung

Die Auswertung zeigt, dass es plantypübergreifend keine eindeutige Tendenz gibt, eher ein schriftliches Scoping oder aber einen Scoping-Termin durchzuführen. In der Gesamtauswertung (n=87) über die Plantypen hinweg findet in 49 % der Fallstudien ein schriftliches Scoping und in 32 % ein Scoping-Termin statt.

Im Hinblick auf die für den späteren Umweltbericht festzulegenden Punkte zu Umfang und Detaillierungsgrad ergibt sich folgendes Bild: In der Fachplanung behandeln die Scoping-Unterlagen in mindestens 50 % der Fallstudien alle rechtlich festgelegten Punkte, in der Raumordnungsplanung ist dies in 26 % der Fall. Die erhobenen Scoping-Unterlagen aus der Bauleitplanung enthalten in keinem Fall Angaben zu sämtlichen abgeprüften Punkten: Angaben zu den Zielen des Umweltschutzes und zur Alternativenprüfung fehlen hier in allen Fallstudien. Zu den übrigen Inhalten finden sich in mindestens 13 % der Fälle Angaben in den Unterlagen.

Bezüglich der Abschichtungsaspekte fällt beim Vergleich der Ergebnisse auf, dass diese in der Bauleitplanung eine deutlich geringere Rolle zu spielen scheinen als in der Raumordnungsplanung und Fachplanung. In der Raumordnungsplanung (n=33) und der Fachplanung (n=11) werden in je 54 % der Fälle Abschichtungsaspekte im Scoping abgestimmt, in der Bauleitplanung findet eine Abstimmung von Abschichtungsaspekten in 20 % der Fälle (n=20) statt.

Die erhobenen Daten unterstützen die Hypothese, dass eine höhere Qualität des Scopings zu einer höheren Qualität des Umweltberichts führt: Die Korrelation zwischen der Qualität des Scopings und der Qualität des Umweltberichts ist positiv (cor = 0,57; p = 0,0002).[80] Da insgesamt jedoch nur in 39 Fallstudien Unterlagen zum Scoping ausgewertet werden konnten, kann aus dem Ergebnis lediglich geschlossen werden, dass es sich um eine Evidenz zur Unterstützung der Hypothese handelt. Die Hypothesen, dass im Scoping in der Regel vernünftige Alternativen identifiziert werden und dass Möglichkeiten der Abschichtung eher selten genutzt werden, lassen sich nicht plantypübergreifend verifizieren. Die Betrachtung der einzelnen Plantypen lässt jedoch Rückschlüsse zu: Die Evaluierung zeigt, dass in der Bauleitplanung eher keine „in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten“ (Nr. 2 Buchst. d der Anlage 1 zum BauGB) im Scopingprozess dokumentiert sind, in der Fachplanung („vernünftige Alternativen“ i.S. des § 40 Abs. 1 Satz 2 UVPG) hingegen schon. In der Raumordnungsplanung ist kein eindeutiges Muster erkennbar. Möglichkeiten der Abschichtung werden im Rahmen des Scopings in der Bauleitplanung eher selten genutzt, in der Raumordnungsplanung und in der Fachplanung ist dies durchaus der Fall.

[80] Für die Überprüfung der Hypothese wurde eine Korrelation nach Pearson berechnet. Das Maß liegt zwischen -1 und 1, wobei höhere Abweichungen von 0 eine stärker negative (zwischen 0 und -1) oder positive (zwischen 0 und 1) lineare Korrelation implizieren. Der p-Wert gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit für die Annahme an, dass die Korrelation auf Basis der überprüften Daten tatsächlich unterschiedlich von 0 ist. Wiederum wird ein p-Wert <0,05 als ein signifikanter Unterschied interpretiert.

Aufwand

Im Vergleich der Plantypen zeigt sich, dass der mit dem Scoping verbundene Aufwand zwischen den Plantypen variiert. Während für gut drei Viertel (n=19) der Fallstudien aus der Bauleitplanung ein Aufwand von *1-2 PT* oder *3-5 PT* mit dem Scoping verbunden war, so gibt immerhin fast ein Drittel (n=10) der Befragten aus der Fachplanung an, dass der Aufwand für das Scoping *11-30 PT* betrug. In insgesamt 60 % der Fallstudien aus der Fachplanung lag der Aufwand bei bis zu fünf Personentagen. In der Raumordnungsplanung (n=34) lag der Aufwand für das Scoping bei einer Fallstudie bei *> 30 PT*, die restlichen Fallstudien verteilen sich gleichmäßig auf Kategorien *1-2 PT*, *3-5 PT*, *6-10 PT* und *11-30 PT*. Ein eindeutiger Trend ist hier nicht zu erkennen.

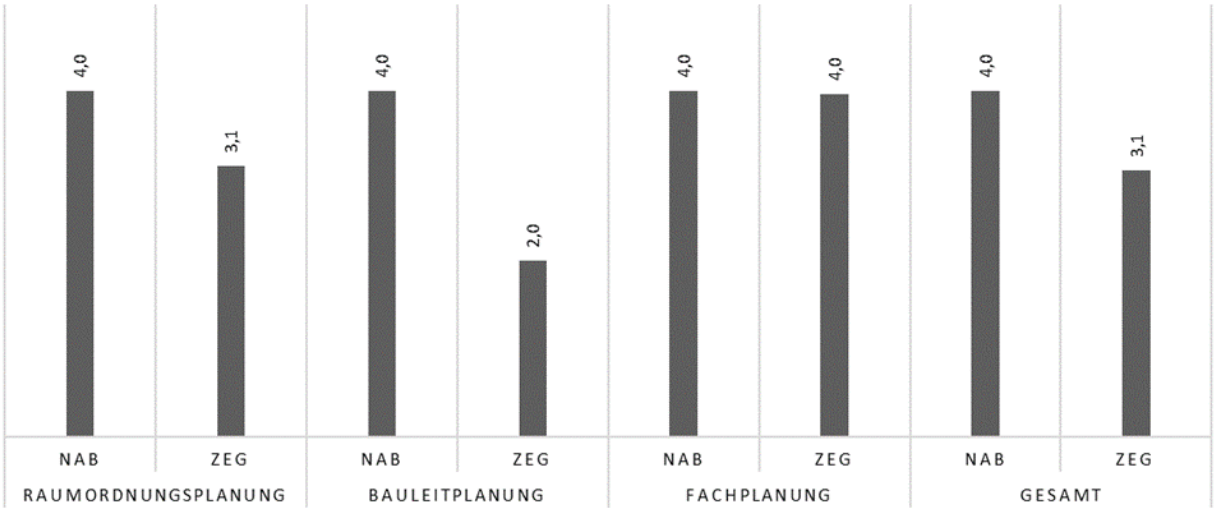
Bezieht man die Vorbereitungsphase in die Betrachtung mit ein, zeigt sich ein ähnliches Bild: in der Bauleitplanung (n=19) liegt der Aufwand der Vorbereitungsphase in mehr als der Hälfte der Fallstudien bei *1-2 PT*, darauf folgt die Fachplanung (n=7) mit *3-5 PT* in mehr als 70 % der Fallstudien. Der höchste Aufwand ist in der Raumordnung (n=32) mit der Vorbereitung des Scoping verbunden, 41 % geben einen Aufwand von *6-10 PT* an, in einem knappen Drittel der Fallstudien liegt der Aufwand bei *11-30 PT* oder *> 30 PT*.

Die unterschiedlichen Tendenzen in der Bauleitplanung und der Raumordnungsplanung können möglicherweise durch den Größenunterschied des Planungs- und Untersuchungsraums begründet werden; die Bauleitplanung bezieht sich i. d. R. auf eine kleinere Fläche als beispielsweise ein Regionalplan. Bei den Fachplanungen hingegen sind keine eindeutigen Tendenzen erkennbar; der Untersuchungsraum und die im Scoping zu beteiligenden Stellen sind jedoch auch stark vom Planungsgegenstand abhängig, was eine mögliche Erklärung darstellt.

Qualität

Die vergleichende Gegenüberstellung von wahrgenommener und tatsächlicher Qualität zeigt hinsichtlich des Scopings, dass die Befragten aus den Behörden im Mittel über alle Plantypen zu der Einschätzung gelangen, dass sie das Scoping in guter Qualität durchgeführt haben. Dem steht ein deutlich differenzierteres Bild bei der Auswertung der tatsächlichen Qualität gegenüber: In der Raumordnungsplanung wird im Durchschnitt eine durchschnittliche Qualität des Scopings erreicht, während sie in der Bauleitplanung lediglich unterdurchschnittlich ist; das Scoping in den Fallstudien zur Fachplanung weist hingegen im Durchschnitt eine gute tatsächliche Qualität auf.

Abbildung 17: Wahrgenommene (NAB) und tatsächliche Qualität (ZEG) der Station „Scoping“ für die drei Plantypen.



Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung aus den Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen im ZEG.
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

Mehrwert

Findet das Scoping in Form eines Termins statt, dient es häufig auch als Auftakt für die Planung. Der Wert liegt für einen Großteil der Befragten darin, Erwartungen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Beisein aller zu klären und die Festlegung des Untersuchungsrahmens, einschließlich der abgestimmten Methoden, zu dokumentieren. Die dadurch entstehende Transparenz sei ebenfalls ein eindeutiger Mehrwert, da man nicht mehr dem Vorwurf ausgesetzt sei, man würde „etwas zurecht mauscheln“. Das Scoping könne jedoch nur der Auftakt für die Zusammenarbeit sein. Es sei wichtig, den Austausch während des gesamten Planungsprozesses fortzuführen.

Anreize

Der Anreiz, das Scoping sorgfältig durchzuführen, besteht auf der einen Seite darin, mit diesem Verfahrensschritt bei allen Beteiligten ein besseres Verständnis für die Planinhalte und die Planebene zu schaffen, wodurch auch die Stellungnahmen der zu beteiligenden Behörden oder Stellen zielführender ausfallen können. Auf der anderen Seite kann das Scoping die Datengrundlage verbessern und die Umweltprüfung auf die entscheidungsrelevanten Aspekte konzentrieren. Ein in dieser Hinsicht negativer Anreiz ergibt sich aus der Befürchtung, einzelne Punkte zu übersehen und so einen Verfahrensfehler zu begehen. In diesem Kontext bemängeln einige Befragte, dass es jenseits des behördeninternen Austausches keine Option zur Qualitätssicherung gibt, etwa in der Form, dass eine behördenexterne Ansprechstelle für Fachfragen zur Verfügung steht. Damit ließen sich die negativen Anreize verringern, weil die Last, den Untersuchungsrahmen einzugrenzen, nicht allein auf den Schultern der Beschäftigten in der Behörde ruhe.

Hemmnisse

Hemmnisse auf der Wissensebene liegen in der Unkenntnis darüber, wie sich das Scoping organisieren lässt und wie eine gute, transparente Dokumentation erfolgen kann. Ein weiteres Hemmnis ist, dass die verfahrensleitende Stelle den Mehrwert, der mit dem Scoping für das gesamte Verfahren der Strategischen Umweltprüfung verbunden sein kann, oftmals nicht erkennt und daher den Scoping-Termin und die Dokumentation der Festlegungen zum Untersuchungsrahmen als „überflüssigen, zeitraubenden Verfahrensschritt“ wahrnimmt. Dies gilt insbesondere in solchen Fällen, in denen die

Umweltprüfung wiederkehrend für vergleichbare Planfälle durchzuführen ist und die zuständige Behörde keinen größeren Klärungsbedarf zum Untersuchungsprogramm der Umweltprüfung sieht.

Verbesserungsvorschläge aus der Empirie

Auf die Frage, bei welcher Station der SUP am ehesten die Möglichkeit zur Verbesserung des Verfahrens gesehen wird, nannten 19 % der Befragten[81] (n=85) das Scoping als bevorzugten Ansatzpunkt. Die eingebrachten Vorschläge bleiben jedoch insgesamt eher unkonkret. Ein häufig genannter Punkt ist die zielführendere Zuarbeit der beteiligten Behörden; die Befragten erachten diese als besonders wichtig. Das Scoping könne nur dann effizient sein, wenn bereits ein möglichst konkreter Vorschlag der zuständigen Behörde für ein Untersuchungsprogramm vorliegt.

Einsparpotenziale aus der Empirie

13 % der Befragten (n=85) sehen im Scoping eine Möglichkeit, das anschließende SUP-Verfahren effizienter zu gestalten. Dem entgegen stehen Aussagen, dass Umweltbelange bereits durch die Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit in ausreichendem Maße berücksichtigt würden und einzelne Aspekte, die Behörden und Öffentlichkeit in diesen Stationen nicht thematisieren, dann auch für die SUP nicht relevant seien.

4.1.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Das Scoping ist maßgeblich für die weiteren Verfahrensschritte der SUP. Es dient dazu, den Untersuchungsrahmen, einschließlich des Umfangs und Detaillierungsgrades der Angaben im Umweltbericht, festzulegen und die in § 40 Abs. 2 UVPG, der Anlage 1 zum ROG und der Anlage 1 zum BauGB vorgeschriebenen Inhalte dieses Berichts auf den Einzelfall bezogen zu konkretisieren. Es besteht demnach ein enger Bezug zwischen Scoping und Erstellung des Umweltberichts. Da im Scoping auch Behörden beteiligt sind, deren umwelt- oder gesundheitsbezogener Aufgabenbereich die Planung berührt, dient das Scoping ebenfalls dazu, Fachbehörden auf kritische Punkte aufmerksam zu machen und ggf. Lösungsansätze bzw. Alternativen anzustoßen. Eine zielgerichtete Beteiligung im Scoping kann dabei helfen, „böse Überraschungen“ im Rahmen der späteren Behördenbeteiligung (gemäß § 41 UVPG, § 9 Abs. 2 ROG und § 4 Abs. 2 BauGB) zu vermeiden, indem die betroffenen Behörden frühzeitig ihre Bedenken äußern und Vorschläge einbringen können.

4.1.7 Zusammenfassende Würdigung

Nach den rechtlichen Vorgaben soll ein frühzeitiger und sorgfältiger Scoping-Prozess die inhaltliche Qualität der Umweltberichte erhöhen, auch weil der Prüfvorgang sich auf relevante und entscheidungserhebliche Gegenstände konzentriert. In der Dokumentenanalyse der Fallstudien lassen sich in einem Sechstel der Fälle keine Angaben zum Scoping finden. In der Gesamtschau ist in der Hälfte (49 %) der Fälle ein schriftlicher Prozess dokumentiert und in einem Drittel (32 %) findet ein Scoping-Termin statt. Dabei gibt es durchaus Unterschiede zwischen den drei Plantyp-Gruppen: Die Fallstudien zur Fachplanung weisen durchweg ein Scoping auf, wenn auch nur zu einem Viertel als mündlicher Termin. Mit 38 % etwas höher ist der Anteil in der Raumordnungsplanung, wo in 54 % (n=37) der Fallstudien ein schriftliches Scoping dokumentiert ist; in knapp einem Zehntel (8 %) der Fälle finden sich in den Unterlagen keine Angaben zu einem Scoping. Bei der Bauleitplanung trifft dies auf 43 % der Fälle zu, während man in 27 % ein schriftliches Scoping wählte und in 30 % einen Scoping-Termin durchführte.

Auch in den Verfahren mit Scoping-Termin oder schriftlichem Scoping ist das Ergebnis des Scopings oftmals unzureichend dokumentiert. In der Fachplanung finden sich Festlegungen zu allen für den Umweltbericht relevanten Punkte in bis zu 50 % der Fälle, in der Raumordnung in 26 % und in der Bau-

[81] Bei der Erhebung der 133 Fallstudien mit UVP wurden 85 Interviews durchgeführt.

leitplanung in keinem Fall. Fehlen aber Festlegungen zu Umfang und Detaillierungsgrad – dies schließt auch die Methodik, die Datengrundlagen und die zu betrachtenden Umweltauswirkungen mit ein –, ist es schwer möglich, sich beim anschließenden Prüfvorgang in nachvollziehbarer Weise auf relevante und entscheidungserhebliche Gegenstände zu konzentrieren.

Im Hinblick auf das legislative Ziel, „vernünftige Alternativen" zu identifizieren, um auf diese Weise Umweltentlastungspotenziale in die SUP einzubeziehen, zeigt sich folgender Befund: In der Bauleitplanung finden sich in keinem der analysierten Fälle Festlegungen im Hinblick auf die zu betrachtenden Alternativen. In der Raumordnung gibt es in der Hälfte der Fälle und in der Fachplanung in etwa vier Fünftel entsprechende Festlegungen.

Angaben zur Abschichtung einzelner Prüfaspekte zwischen den Planungsebenen waren in etwa der Hälfte der Fälle aus Raumordnungs- und Fachplanung den Dokumenten zu entnehmen, in der Bauleitplanung hingegen nur bei einem Fünftel.

Vergleicht man die von den Befragten wahrgenommene Qualität mit der „tatsächlichen" im ZEG-Bogen erhobenen Qualität, zeigen sich deutliche Abweichungen: Die Verfahrensbeteiligten stufen diese im Durchschnitt aller Fallstudien als *gut* ein, während die tatsächliche Qualität lediglich *durchschnittlich* ist. Die Abweichung beträgt bis zu zwei Bewertungsstufen und ist damit – vor allem in der Bauleitplanung – sehr deutlich.

Die Befragungen zeigen zudem, dass die Beteiligten überwiegend im Scoping einen **Mehrwert** erkennen; dieser liegt für viele in der Transparenz, die das Scoping schafft. **Anreize**, ein Scoping durchzuführen, werden darin gesehen, dass das Scoping ein besseres Verständnis der Beteiligten für die Planinhalte bzw. die Planebene schafft und die Datengrundlage deutlich verbessert werden kann.

Als **Hemmnis** wird die fehlende Dokumentation des festgelegten Untersuchungsrahmens wahrgenommen, da dadurch ein Teil der Transparenz verloren gehe. Mit der Festlegung des Untersuchungsrahmens geht i. d. R. auch einher, dass Untersuchungsmethoden abgestimmt werden und auch Fragen sowie Unsicherheiten mit den Fachbehörden besprochen werden können. Um die schriftliche Fixierung des Scoping-Ergebnisses zu fördern, bietet es sich an, Mustervorlagen, Checklisten oder auch beispielhafte Zeitpläne zur Verfügung zu stellen, die den Behörden als Orientierung dienen können.

Auch Abschichtungsaspekte sollen bereits im Scoping angesprochen werden. Die Evaluierung zeigt jedoch, dass selten Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht wird.

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass sich Effektivität und Effizienz des Scopings noch steigern lassen. Ein gut strukturiertes und dokumentiertes Scoping kann Doppelarbeit vermeiden, Transparenz und Sicherheit für den weiteren Planungsprozess schaffen und dabei helfen, die SUP auf die entscheidungserheblichen/relevanten Schutzgüter und Aspekte zu fokussieren. Die **neuralgischen Punkte** liegen im oftmals nicht erkannten Mehrwert des Scopings, in der fehlenden Verantwortungsübernahme durch die Behörde bzw. im Verzicht auf die tatsächliche Festlegung des Untersuchungsrahmens sowie im Fehlen klarer Vorgaben zum Ablauf und zur Dokumentation des Scopings.

Bisher gibt es keine rechtliche Verpflichtung, die Ergebnisse eines Scopings schriftlich festzuhalten. Eine solche Regelung würde für alle Beteiligten die Bedeutung des Scoping-Schritts hervorheben und käme der anschließenden Untersuchung der Umweltauswirkungen zugute.

Aus den Befragungen geht hervor, dass der **Mehrwert** des Scopings stärker herausgearbeitet und gegenüber den potenziellen Anwenderinnen und Anwendern kommuniziert werden sollte. Möglichkeiten sind u. a. Schulungen oder (fortgeschriebene) Leitfäden mit praxisnahen Musterschreiben und -tagesordnungen. Zudem besteht der Wunsch, im Scoping mehr Gestaltungsoptionen für das Verfahren einbringen zu können, um den spezifischen Anforderungen gerecht zu werden. In der Zuarbeit der zu beteiligenden Behörden sehen Befragte aller Plantypen Verbesserungspotenzial. Neben den Fachbehörden könnten auch Umweltverbände oder Fachexperten im Scoping zu Rate gezogen werden, wenn besondere Sachverhalte, z. B. ein Schwerpunktvorkommen einer geschützten Vogelart bei der Planung von Windpotenzialflächen für den Regionalplan, auftreten.

Die nachfolgende Tabelle 16 fasst die aus der Empirie abgeleiteten Empfehlungen für die Station „Scoping“ zusammen. Sie ordnet erste, auf die Befunde der Empirie antwortende Empfehlungen den zentralen Akteuren der SUP zu und würdigt sie hinsichtlich ihres möglichen Beitrags zu einer Steigerung von Effektivität und Effizienz der SUP. Die Spalte „Akteure“ macht deutlich, in wessen Händen die Initiative zur Umsetzung der Empfehlung jeweils liegen sollte.

Tabelle 16: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Scoping.

Station 1	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Scoping	- Pflicht zur Dokumentation des Untersuchungsrahmens einführen	- Gesetzgeber auf Bundesebene	- eine gute Dokumentation fördert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Sie steigert die Effektivität und Effizienz in allen nachfolgenden Stationen.
	- Umweltverbände und Fachexperten aktiv in das Scoping einbeziehen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- Scoping fördert Kommunikation/Austausch zwischen den Behörden und Akteuren. - Klärungsprozess über Untersuchungsrahmen erleichtert die Kooperation in den folgenden Stationen.
	- frühzeitige Methoden, Datengrundlagen und zu untersuchende Umweltauswirkungen frühzeitig abstimmen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- findet das Scoping frühzeitig statt, können Umweltbelange von vornherein bei der Planung mitgedacht und berücksichtigt werden
	- Muster-Vorlagen (Checklisten, Zeitplan, etc.) erstellen, um Abläufe stärker zu strukturieren und Unsicherheiten zu reduzieren	- Bundes- und Landesbehörden	- ein zielorientiertes Scoping kann Doppelarbeit vermeiden
	- Mehrwert verdeutlichen durch Schulungen, Artikel, Handreichungen, etc.	- Bundes- und Landesbehörden	- steigert die Bereitschaft, den Scopingprozess intensiv vorzubereiten, als Termin zu gestalten und ausreichend zu dokumentieren

4.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen; Umweltbericht (Station 2)

Bezugspunkt für die Analyse auch dieser Station ist wiederum die Funktion, die die gesetzlichen Vorgaben dem Umweltbericht mit der darin dokumentierten Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen zuschreiben, sowie die dazu jeweils zu erbringenden Verhaltensbeiträge der Akteure. Dies ist daher zunächst anhand von Wortlaut und Systematik der einschlägigen Regelungen zu rekonstruieren (Abschnitt 4.2.1). Daran anschließend sind entsprechend dem einheitlichen Darstellungsschema zur Auswertung der Fallstudien (siehe Abschnitt 3.5) zunächst die Besonderheiten der unterschiedlichen Plan- und Programmtypen zu erläutern (Abschnitte 4.2.2 – 4.2.4); danach ist auf die plantypübergreifenden Befunde einzugehen. Abschließend sind die Befunde übergreifend zu würdigen und Bezüge zu anderen SUP-Stationen herzustellen.

4.2.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Der Umweltbericht hat das Ziel, die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des beabsichtigten Plans oder Programms und seiner vernünftigen Alternativen auf die Umwelt zu beschreiben und in vorläufiger Weise zu bewerten. Der Bericht dient dazu, die von der jeweiligen Planung betroffenen Umweltbelange getrennt von anderen im Einzelfall relevanten Belangen zusammenzustellen und sie zugleich zu bündeln, sodass sie auf diese Weise ein angemessenes Gewicht bei der planerischen Abwägung erhalten. Die unionsrechtlichen Anforderungen sind in Art. 5 der SUP-Richtlinie festgelegt; der Inhalt des Umweltberichts ergibt sich im Einzelnen aus Anhang I der Richtlinie. Der Umweltbericht wird in Vorbereitung auf die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt und im Anschluss daran überprüft und ggf. fortgeschrieben. Insofern dient der Umweltbericht nicht nur der planaufstellenden Behörde als Planungs- und Prüfinstrument, sondern auch den beteiligten Akteuren als Informationsgrundlage.

4.2.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Das UVPG nennt den erforderlichen Inhalt des Berichts in § 40 Abs. 2 und 3. Absatz 2 verlangt die Darstellung und Beschreibung von neun unterschiedlichen Themenkomplexen, von denen die Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt (Nr. 5) einen Schwerpunkt bildet. Nach Absatz 3 ist es auch Aufgabe der Behörde, die Umweltauswirkungen des Plans oder Programms im Umweltbericht vorläufig zu bewerten.

Der Bericht bildet zunächst – zusammen mit weiteren Unterlagen – die Grundlage für die Beteiligung anderer betroffener Behörden und der Öffentlichkeit (siehe dazu Abschnitte 4.3 und 4.4). Nach deren Abschluss hat die zuständige Behörde die Darstellungen und Bewertungen des Berichts nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls auch fortzuschreiben, ehe sie in die abschließende Entscheidung über den Plan oder das Programm einfließen (§ 43 Abs. 1 UVPG; siehe dazu Abschnitte 4.5 und 4.6).

4.2.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Für die Raumordnungsplanung bestimmt § 8 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 zum ROG, welche Angaben der Umweltbericht enthalten muss. Die Regelung weicht inhaltlich nur wenig von § 40 Abs. 2 UVPG ab;[82] sie nennt die im Bericht anzusprechenden Themen jedoch in anderer Reihenfolge. Auch hier muss die Behörde die Umweltauswirkungen des Plans oder Programms nicht lediglich beschreiben, sondern auch bewerten. Der Bericht bildet ebenfalls ein wichtiges Dokument bei der Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit.

Das Raumordnungsgesetz schreibt nicht ausdrücklich vor, die Aussagen des Berichts nach Beteiligung der anderen öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit nochmals zu überprüfen. In der Sache muss die

[82] Der Punkt „Angabe der derzeitigen für den Plan oder das Programm bedeutsamen Umweltprobleme, insbesondere der Probleme, die sich auf ökologisch empfindliche Gebiete […] beziehen“ (§ 40 Abs. 2 Nr. 4 UVPG) fehlt in Anlage 1 zum ROG, wird aber wohl von der dortigen Regelung in Nr. 2 lit. a umfasst.

Behörde jedoch auch bei Raumordnungsplänen und -programmen im Anschluss an die Partizipation Dritter klären, ob und wieweit sich die Aussagen des Umweltberichts noch im weiteren Planungsprozess zugrunde legen lassen. Ohne diesen zusätzlichen Schritt ließe sich der Zweck der Beteiligung nicht erreichen, die Stellungnahmen und Äußerungen der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit je nach ihrem fachlichen Gewicht im Planungsprozess in Rechnung zu stellen.

4.2.1.3 Baugesetzbuch (BauGB)

Für die Bauleitplanung legt § 2a i. V. m. Anlage 1 zum BauGB den Inhalt des Umweltberichts fest. Diese 2004 eingeführte Vorschrift stimmte bis zur Novelle vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) weitgehend wörtlich mit der eben erwähnten Anlage 1 zum ROG überein. In dieser Fassung war sie auch für die meisten in der vorliegenden Untersuchung ausgewerteten Bauleitpläne maßgeblich. Die Novelle 2017 hat die Anlage 1 jedoch an die UVP-Änderungsrichtlinie 2014 der EU angepasst und deshalb die im Bericht erforderlichen Angaben sowohl detaillierter geregelt als auch einzelne zusätzlich anzugebende Punkte eingefügt. Sowohl nach der Fassung 2004 als auch nach der Version 2017 geht es jedoch – übereinstimmend mit der SUP-Richtlinie, dem UVPG und dem ROG – vor allem darum, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen zu beschreiben und zu bewerten.

Der Bericht ist Bestandteil der Planbegründung und damit der Dokumente, zu denen die Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit Stellung nehmen können. Nach dieser Beteiligung Dritter hat der Planungsträger ebenfalls die Pflicht, die darstellenden und wertenden Aussagen des Berichts nochmals zu überprüfen. Zwar verlangt auch das Baugesetzbuch dies nicht expressis verbis; es ergibt sich aber zum einen auch hier aus dem Zweck der Einbeziehung Dritter ins Verfahren. Zum anderen lässt sich aus § 2a Satz 2 BauGB, nach dem der Umweltbericht einen gesonderten Teil der Begründung bildet, schließen, dass der Planungsträger den Bericht nach Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit nochmals auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität hin durchsehen und ihn ggf. fortschreiben muss. Denn bei der Begründung handelt es sich um eine zentrale Unterlage für die abschließende Entscheidung über den jeweiligen Plan.

4.2.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Die empirische Erhebung zielt darauf ab, die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, auch hinsichtlich der Bearbeitungstiefe, zu überprüfen. Dabei stellt sich die Frage nach der Qualität der SUP und den Faktoren, die die Qualität beeinflussen bzw. eine gute SUP ausmachen. Der Umweltbericht dokumentiert die inhaltliche Prüfung der Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP als Grundlage der Beteiligung; insoweit bildet er das „Herzstück“ der SUP. Der Umweltbericht muss verschiedene Funktionen erfüllen, mit denen unterschiedliche Ansprüche einhergehen. Einerseits soll er alle relevanten Informationen enthalten, die für eine Beurteilung der Planung vor dem Hintergrund der Umweltbelange notwendig sind; andererseits soll er – und insbesondere die AVZ – auch für die Allgemeinheit verständlich sein und eine Anstoßwirkung entfalten. Neben den Umweltauswirkungen auf die einzelnen Schutzgüter im Detail soll er die Gesamtplanwirkungen sowie die kumulativen Wirkungen beschreiben und bewerten. Neben den einzelnen Komponenten der SUP bzw. des Umweltberichtes ist also auch das von ihm geschaffene Gesamtbild entscheidend.

Vor dem Hintergrund dieser normativen Vorgaben konzentrieren sich die der Untersuchung zugrundeliegenden Fragestellungen auf folgende Punkte. Zunächst ist zu überprüfen, ob zwischen den Schutzgütern Unterschiede bezüglich der Bearbeitungsqualität bestehen. Weiterhin ist zu untersuchen, ob die Ergebnisse des Umweltberichts – zusammen mit der AVZ – allgemeinverständlich formuliert sind, da dies für die oben genannte Anstoßwirkung entscheidend ist: Einen sinnvollen Beitrag kann die SUP nur dann leisten, wenn die Adressaten die Inhalte unkompliziert und ohne tiefergreifende Vorkenntnisse erfassen können.

4.2.2 Raumordnungsplanung

Dieser Abschnitt stellt die Ergebnisse der empirischen Erhebung zum Umweltbericht für die Pläne und Programme der Raumordnungsplanung vor. Die Darstellung der Ergebnisse folgt dem am Anfang von Kapitel 4 beschrieben Vorgehen.

4.2.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Auswertung anhand der Grunddatenblätter und der ZEG-Bögen kann nur auf der Grundlage der **vorliegenden Dokumente** erfolgen: In 100 % der Fallstudien liegt der Umweltbericht vor, in 53 % liegen auch Unterlagen zu den eingegangenen Stellungnahmen vor. Die Begründung des Plans oder Programms liegt in 70 % der Fälle für die Evaluation vor. Die Auswertung zeigt zudem, dass bei einer Fallstudie eine Vorprüfung durchgeführt wurde.

Die Umweltberichte haben in 45 % der Fallstudien einen **Umfang** von mehr als 100 Seiten. Davon entfällt in 56 % der Fallstudien eine Seite auf die Beschreibung von Maßnahmen zu Vermeidung, Verringerung und Ausgleich. Die Beschreibung der Auswirkungen der Planung umfasst in 37 % der Fallstudien unter10 Seiten, in 8 % der Fallstudien umfasst diese Beschreibung dahingegen mehr als 100 Seiten. Der **Umfang des Plans bzw. seiner Begründung** liegt in 62 % der Fallstudien bei über 100 Seiten, die Spanne reicht von drei bis zu 200 Seiten.

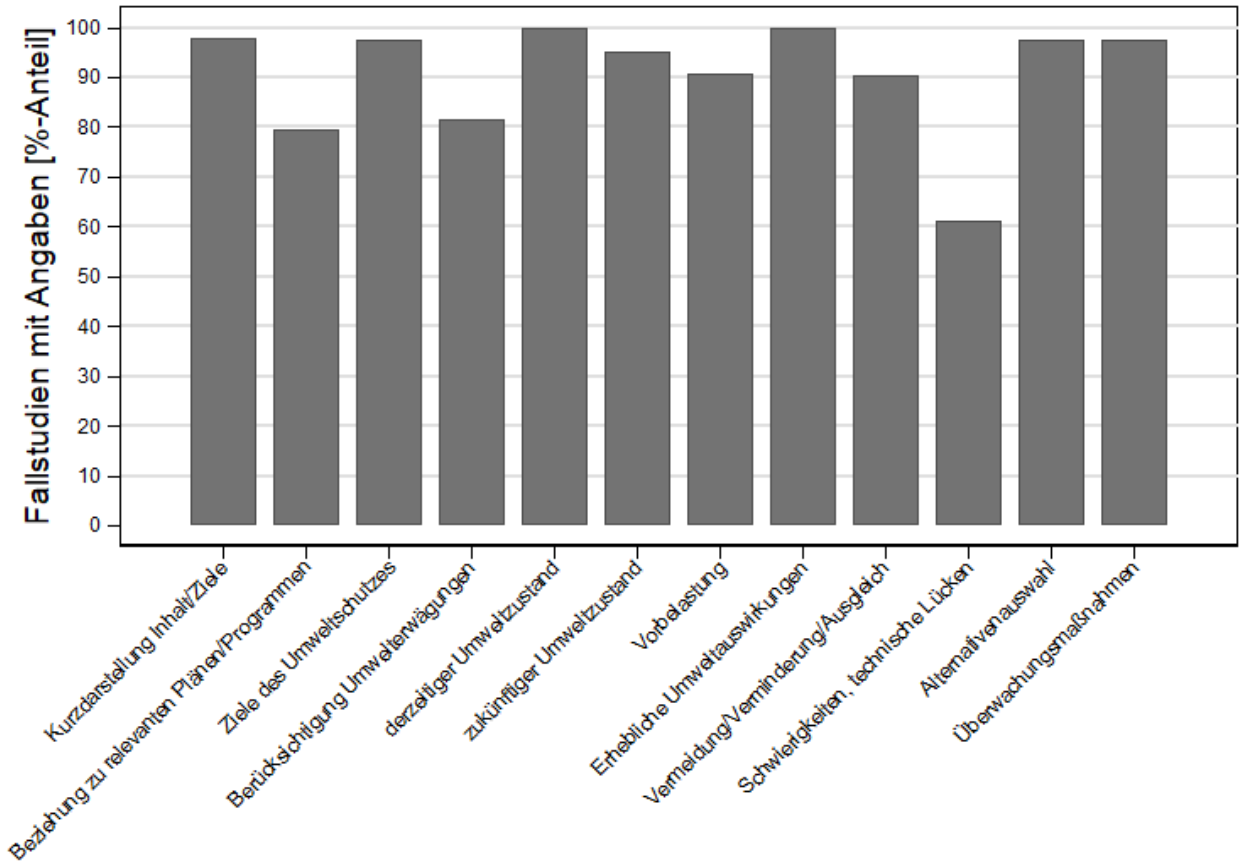
Zusätzlich zum Umweltbericht liegen in 61 % der Fallstudien Unterlagen zu einer FFH-Vorprüfung und in 45 % zu einer FFH-Verträglichkeitsprüfung vor. Weitere, sonstige Gutachten liegen in 34 % der Fallstudien vor. In 3 % gibt es darüber hinaus Unterlagen zur Eingriffsregelung.

In mehr als 60 % der Fallstudien sind nach den empirischen Ergebnissen im Umweltbericht zu allen **rechtlich geforderten Punkten** (siehe Abschnitt 4.2.1.2) Angaben enthalten. Wie Abbildung 18 zu entnehmen ist, findet sich die Kurzdarstellung der Inhalte und Ziele (n=43) in 98 % der Umweltberichte. Die Beziehung zu relevanten Plänen und Programmen (n=39) wird in 79 % dargestellt. In 98 % gibt es Angaben zu den Zielen des Umweltschutzes (n=40); wie Umwelterwägungen berücksichtigt werden, ist in 82 % der Umweltberichte beschrieben (n=38).

Die Umweltberichte machen in 100 % der Fallstudien Angaben zum derzeitigen Umweltzustand (n=42), der zukünftige Umweltzustand ist in 95 % der Dokumente beschrieben (n=39). Angaben zu Vorbelastungen liegen in 91 % der Umweltberichte vor (n=39). Angaben zu erheblichen Umweltauswirkungen sind in 100 % der Fallstudien in den Umweltberichten enthalten (n=42). In 90 % der Umweltberichte sind Maßnahmen zu Vermeidung, Verringerung und Ausgleich angegeben (n=42), Schwierigkeiten und technische Lücken werden in 61 % der Fallstudien beschrieben (n=41). In jeweils 98 % der Umweltberichte finden sich Angaben zu Alternativen (n=42) und zu Überwachungsmaßnahmen (n=42).

Die wesentlichen inhaltlichen Aussagen des Umweltberichtes zu den Zielen des Umweltschutzes, zum Umweltzustand und zu den Umweltauswirkungen sind allerdings in nahezu allen untersuchten Planfällen vorhanden. Auffällig ist, dass Angaben zur Berücksichtigung der Umwelterwägungen vergleichsweise häufig fehlen. Dies zeigt, dass dieser Punkt in der Praxis insgesamt noch zu wenig Beachtung findet, denn hier geht es um die für die Wirksamkeit der SUP wesentliche Verbindung zwischen Umweltbericht und Planinhalt.

Abbildung 18: Vollständigkeit der Angaben im Umweltbericht für die Raumordnungsplanung.



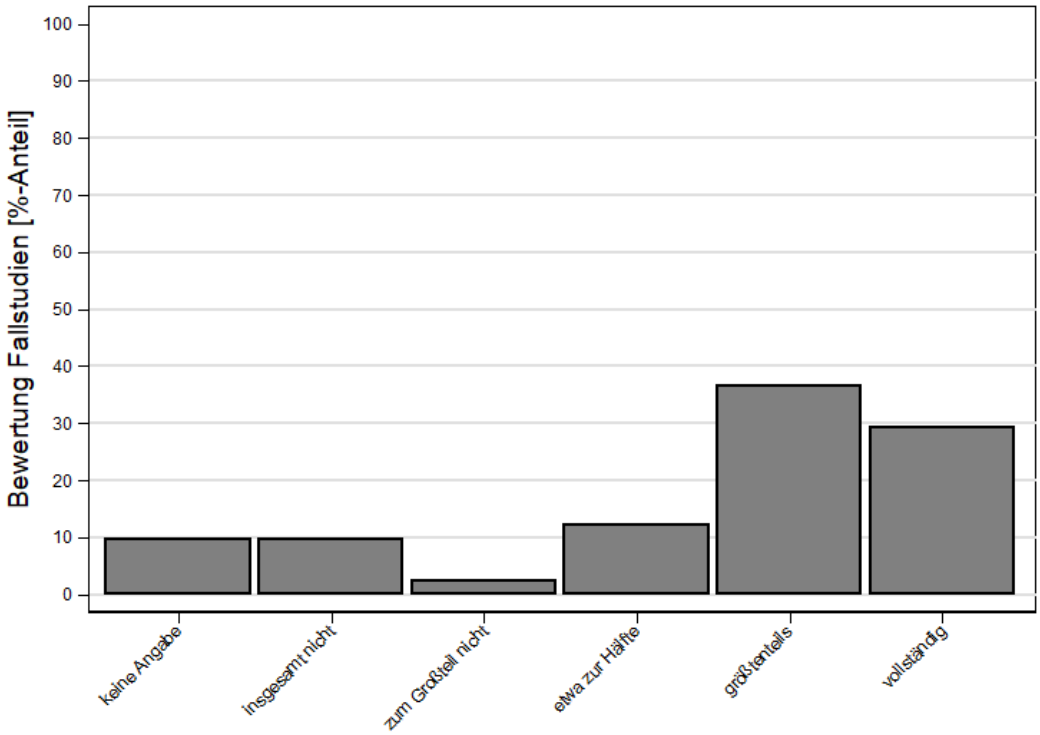
n=38-43 (nicht alle Unterfragen waren in allen Fallstudien auswertbar)
Wurden im Umweltbericht Angaben (planbezogen) zu folgenden Punkten gemacht (Anlage 1 zum ROG)?

Eine *vollständig angemessene* Beschreibung der **Inhalte und Ziele** (n=43) des Plans ist in 49 % der Fallstudien zu lesen. In 40 % sind die Beschreibungen nach Einschätzung der Evaluierenden *zum Großteil angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 7 % der Fälle vor. In je 2 % der untersuchten Fallstudien ist die Beschreibung der Inhalte und Ziele *zum Großteil nicht angemessen* oder die Angaben fehlen vollständig.

Ziele des Umweltschutzes (n=41) sind in 46 % der Fälle *vollständig angemessen* beschrieben, *zum Großteil angemessen* sind die Beschreibungen in 37 % der Fallstudien. Nach Einschätzung der Evaluierenden ist die Beschreibung der Ziele des Umweltschutzes in 10 % der Fälle etwa zur Hälfte *angemessen*. In 5 % der Umweltberichte ist die Darstellung der Ziele des Umweltschutzes *zum Großteil nicht angemessen*.

Die **Berücksichtigung der Umweltziele** bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms (n=41) ist in 29 % der Fallstudien *vollständig angemessen* und in 37 % *zum Großteil angemessen* beschrieben. In 12 % der Umweltberichte kommen die Evaluierenden zur Einschätzung, dass die Berücksichtigung der Umweltziele im Plan oder Programm *etwa zur Hälfte angemessen* ist. In 2 % der Fälle sind die Darstellungen diesbezüglich *größtenteils nicht* und in 10 % *insgesamt nicht angemessen*. In 9 % der Fallstudien fehlen die Angaben vollständig (siehe Abbildung 19).

Abbildung 19: Berücksichtigung von Umweltzielen bei der Ausarbeitung von Raumordnungsplänen und -programmen.



n=41
Ist angemessen beschrieben, wie die Ziele und die darauf bezogenen Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt wurden (nach Anlage 1 Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum ROG)?

Die **negativen Umweltauswirkungen** des Plans oder Programms sind dem Umweltbericht entsprechend in 51 % (n=37) der Fallstudien **erheblich**, in 49 % der Fallstudien werden keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen festgestellt.

Die negativen Umweltauswirkungen können in 70 % (n=30) der Fallstudien **ausgeglichen** werden, in 30 % verbleiben diese Beeinträchtigungen.

Datengrundlage

Die **Auswahl der Schutzgüter** (n=43), die im Rahmen der SUP untersucht werden, soll im Umweltbericht begründet werden. In 65 % der Umweltberichte ist die Auswahl der Schutzgüter *vollständig plausibel* begründet. In 16 % ist die Begründung der Auswahl *zum Großteil plausibel*, in 9 % wird die Auswahl der Schutzgüter von den Evaluierenden als *etwa zur Hälfte* plausibel bewertet. *Insgesamt nicht plausibel* ist die Auswahl der Schutzgüter in 2 % der Fälle. In 5 % der Umweltberichte fehlen die Angaben vollständig.

Die **Abgrenzung des Untersuchungsraums** (n=43) ist in 21 % der untersuchten Raumordnungspläne und -programme *vollständig plausibel* dargestellt. In 19 % der Fallstudien ist die Abgrenzung des Untersuchungsraumes *zum Großteil plausibel*, in 16 % der Fallstudien ist sie *etwa zur Hälfte plausibel*. In 42 % der Fallstudien fehlen die Angaben zur Abgrenzung des Untersuchungsraums.

Die Ergebnisse zeigen, dass es in 56 % der Fallstudien (n= 41) keine **eigenen Erhebungen** der verfahrensführenden Stelle gibt. In 24 % der Fallstudien veranlasst die verfahrensführende Stelle eigene Erhebungen. In den übrigen 20 % der Fälle ist diesbezüglich anhand der vorliegenden Unterlagen keine eindeutige Aussage möglich.

In 84 % (n=43) der Umweltberichte werden **digitale Daten** als Grundlage genutzt. In den restlichen 16 % ist es nicht möglich, anhand der Unterlagen einzuschätzen, ob digitale Daten herangezogen werden oder nicht.

In 88 % der Fallstudien berücksichtigt die SUP **Daten aus der Landschaftsplanung** (n=40). Bei 5 % der Pläne und Programme ist dies nicht der Fall. Eine Einschätzung diesbezüglich ist in 8 % der Fälle anhand der Dokumente nicht möglich.

Grenzüberschreitende Auswirkungen (n=25) werden in 36 % der Pläne und Programme nicht berücksichtigt, da sie für die Planung nicht relevant sind. In 40 % der Fälle werden grenzüberschreitende Auswirkungen berücksichtigt, in 20 % der Umweltberichte bleiben diese unbegründet unberücksichtigt.

Schutzgutbezogene Bewertung des Ist-Zustands und der Umweltauswirkungen

Die folgenden Absätze erläutern für alle Schutzgüter, die in der SUP zu behandeln sind (§ 2 Abs. 1 UVPG), die tatsächliche Qualität der Beschreibungen des Ist-Zustandes sowie der Beschreibungen und Bewertungen der voraussichtlichen Umweltauswirkungen in den Umweltberichten. Die dafür maßgeblichen Kriterien und das methodische Vorgehen erläutert Abschnitt 3.4.2.

Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit

Die Beschreibung des **Ist-Zustands für das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit** (n=41) ist in 24 % *vollständig angemessen*, in 41 % ist die Beschreibung *größtenteils angemessen.* In 20 % wird die Beschreibung des Ist-Zustands als *etwa zur Hälfte angemessen* bewertet, in 12 % ist die Beschreibung *zum Großteil nicht angemessen* und in 2 % ist sie es *insgesamt nicht*.

Die Beschreibung der **Auswirkungen auf das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit** (n=41) ist in 15 % *vollständig angemessen*. In 44 % ist die Beschreibung der Auswirkungen *zum Großteil angemessen*, eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 22 % der Fälle vor. Die Beschreibungen der Auswirkungen auf das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit sind in 15 % *größtenteils nicht angemessen*. In 2 % der Fallstudien fehlen Angaben zu den Auswirkungen auf das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit.

Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand der Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt** (n=41) erfolgt in 17 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 32 % ist die Auseinandersetzung mit diesen Schutzgütern *größtenteils angemessen*. In 39 % der Fallstudien ist der Ist-Zustand *etwa zur Hälfte angemessen* beschrieben. Die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand wird in 7 % der Raumordnungspläne und -programme als *größtenteils nicht angemessen* und in 2 % der Umweltberichte als *insgesamt nicht angemessen* bewertet. Bei der Beschreibung des Ist-Zustands erfolgt in 5 % (n=39) eine Aufgliederung der Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt. In 95 % der Fallstudien gibt es keine differenzierte Beschreibung des Ist-Zustands dieser Schutzgüter.

Die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen **Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt** (n=41) ist in 15 % *vollständig angemessen*, in 29 % der Fallstudien werden die voraussichtlichen Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen* beschrieben. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen findet sich in 37 % der Umweltberichte wieder. In weiteren 15 % sind die Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt *zum Großteil nicht angemessen* beschrieben und bewertet. In 2 % der Umweltberichte fehlen Angaben zu den erheblichen Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt.

Bei der Beschreibung der Auswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt findet in 8 % (n=39) der Umweltberichte eine Aufgliederung statt, in den übrigen 92 % werden die Auswirkungen auf diese Schutzgüter gemeinsam beschrieben.

Schutzgut Boden

Der **Ist-Zustand des Schutzgutes Boden** (n=42) wird in 26 % der Fallstudien *vollständig angemessen* beschrieben. In 55 % der Umweltberichte ist die Auseinandersetzung mit dem Schutzgut Boden *größtenteils angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung des Ist-Zustands liegt in 5 % der Pläne und Programme aus der Raumordnung vor. In 7 % der Fälle ist die Auseinandersetzung mit dem Schutzgut Boden *größtenteils nicht angemessen*, in 5 % ist sie *insgesamt nicht angemessen*. In 2 % ist keine Angabe zum Ist-Zustand des Schutzguts Boden zu finden.

Die **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Boden** (n=42) werden in 17 % *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 50 % der Umweltberichte sind die Beschreibungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen*. Die Umweltauswirkungen werden in je 14 % *etwa zur Hälfte* oder *größtenteils nicht angemessen* beschrieben und bewertet. In2 % sind die Beschreibungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen *insgesamt nicht angemessen*.

Schutzgut Fläche[83]

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand des Schutzgutes Fläche** (n=41) erfolgt in 5 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 15 % der Fallstudien ist der Ist-Zustand *größtenteils angemessen* beschrieben. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* und *größtenteils nicht angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes Fläche liegt in je 2 % der Pläne und Programme aus der Raumordnung vor. In 7 % der Fallstudien ist die Auseinandersetzung mit dem Ist-*Zustand insgesamt nicht angemessen*. In 66 % der Umweltberichte fehlen Angaben zum Schutzgut Fläche.

Die Beschreibung und Bewertung der **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche** (n=41) ist in 2 % *vollständig angemessen*. In 12 % der Umweltberichte sind die Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche *größtenteils angemessen* beschrieben und bewertet, in 7 % sind die Darstellungen *etwa zur Hälfte angemessen*. In 15 % ist die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen *zum Großteil nicht angemessen*, in 5 % erfolgt die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche *insgesamt nicht angemessen*. In 56 % der Fälle macht der Umweltbericht keine Angaben zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche.

Schutzgut Wasser

Der **Ist-Zustand des Schutzgutes Wasser** (n=43) ist in 30 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben. In 44 % der Umweltberichte findet eine *größtenteils angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes Wasser statt. Die Beschreibung des Ist-Zustandes ist in 12 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte angemessen*. In 7 % der Umweltberichte ist die Beschreibung des Ist-Zustands g*rößtenteils nicht angemessen*, in 5 % der Fallstudien ist der Ist-Zustand *insgesamt nicht angemessen* beschrieben.

Die Bewertung und Beschreibung der **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Wasser** (n=42) sind in 12 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* dargestellt. In 48 % der Fallstudien sind die Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen* beschrieben und bewertet. Die Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen auf das Schutzgut Wasser ist in 21 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte angemessen*, in 12 % ist sie *größtenteils nicht angemessen*. In 2 % sind die Umweltauswirkungen *insgesamt nicht angemessen* beschrieben und bewertet. In 2 % der Umweltberichte fehlen die Angaben diesbezüglich vollständig.

83 Das Schutzgut Fläche ist erst seit der ROG-Novelle vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1245; in Kraft getreten am 29. November 2017) Bestandteil des Schutzgüterkanons der Umweltprüfung in der Raumordnungsplanung, dennoch werden diesbezügliche Angaben in allen Fallstudien erhoben.

Schutzgut Luft

Die Beschreibung des **Ist-Zustands für das Schutzgut Luft** (n=43) ist in 21 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 35 % der Umweltberichte findet eine *zum Großteil angemessene* Auseinandersetzung mit dem Schutzgut Luft statt, in 23 % erfolgt eine *etwa zur Hälfte angemessen* Beschreibung des Ist-Zustands. Der Ist-Zustand des Schutzgutes Luft wird in 9 % der Fallstudien *zum Großteil nicht angemessen* beschrieben, in 7 % der Umweltberichte ist die Auseinandersetzung mit dem Schutzgut *insgesamt nicht angemessen*. In 2 % der Umweltberichte fehlt die Beschreibung des Ist-Zustands für das Schutzgut Luft.

Die **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Luf**t (n=42) werden in 12 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 40 % der Fallstudien sind die Beschreibungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Luft liegt in 24 % der Umweltberichte vor, in 17 % der Fallstudien ist die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen *zum Großteil nicht angemessen*. Angaben zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Luft fehlen in 5 % der Umweltberichte.

Schutzgut Klima

Der **Ist-Zustand für das Schutzgut Klima** (n=43) ist in 23 % der Umweltberichte in der Raumordnungsplanung *vollständig angemessen* beschrieben. In 42 % der Fallstudien findet eine *größtenteils angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes Klima statt. Die Beschreibung des Ist-Zustandes ist in 19 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte angemessen*. In jeweils 7 % der Fälle ist die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand *größtenteils nicht* oder *insgesamt nicht angemessen*.

Die Beschreibung und Bewertung der **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Klima** (n=42) sind in 14 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*, in 43 % der Fallstudien sind die Darstellungen der Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen*. Die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Klima erfolgt in 21 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte angemessen*, eine *größtenteils nicht angemessene* Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen ist in 14 % der Umweltberichte zu finden. In je 2 % der Umweltberichte ist die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen *insgesamt nicht angemessen* oder sie fehlt vollständig.

Schutzgut Landschaft

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand des Schutzgutes Landschaft** (n=43) erfolgt in 33 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 47 % der Umweltberichte ist die Beschreibung des Ist-Zustandes für das Schutzgut *größtenteils angemessen*. Die Beschreibungen des Ist-Zustandes sind in 14 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte angemessen*, in je 2 % der Umweltberichte erfolgt die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand *größtenteils nicht* oder *insgesamt nicht angemessen*.

Die **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Landschaft** (n=42) sind in 24 % der Umweltberichte aus der Raumordnungsplanung *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 40 % der Fallstudien sind die Beschreibungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Landschaft erfolgt in 19 % der Pläne und Programme aus der Raumordnungsplanung. In 14 % der Umweltberichte sind die Umweltauswirkungen *größtenteils nicht angemessen* beschrieben und bewertet.

Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter

Der **Ist-Zustand des Schutzgutes Kulturgüter und sonstige Sachgüter** (n=43) ist in 14 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben. In 42 % der Fallstudien erfolgt die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes *größtenteils angemessen* und in 30 % der

Fälle erfolgt eine *etwa zur Hälfte angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzguts. Der Ist-Zustand ist in 9 % der Umweltberichte *größtenteils nicht* und in 2 % der Fallstudien *insgesamt nicht angemessen* beschrieben.

Die Bewertung und Beschreibung der **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter** (n=41) erfolgt in 17 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 34 % der Umweltberichte sind die Umweltauswirkgen *zum Großteil angemessen* beschrieben und bewertet. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Darstellung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut liegt in 29 % der Fallstudien vor, in 12 % der Umweltberichte werden die Umweltauswirkungen *größtenteils nicht angemessen* beschrieben und bewertet. In je 2 % der Fälle ist die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen *insgesamt nicht angemessen* oder fehlt vollständig.

Wechselwirkungen

Die Beschreibung kumulativer Wirkungen der verschiedenen Planfestlegungen untereinander (**Intraplanwirkungen**) kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen.[84] Eine summarische Darstellung von wirkungsbezogenen Kriterienbetroffenheiten mit zielbezogener Bewertung (n=43) erfolgt in 23 % der Fallstudien. In 7 % erfolgt eine summarische Darstellung von wirkungsbezogenen Kriterienbetroffenheiten ohne zielbezogene Bewertung (n=43). Eine weitere Möglichkeit besteht in der summarischen Darstellung von Flächen für Einzelfestlegungen im Plan (n=43), diese Variante wird in 28 % der Umweltberichte genutzt, um die Wechselwirkungen zu beschreiben. In 27 % der Umweltberichte (n=41) werden die Wechselwirkungen beschrieben, indem eine Gegenüberstellung von Flächen mit überwiegend positiven und negativen Wirkungen erfolgt. Eine Gegenüberstellung der Flächengrößen im alten und im neuen Plan wird in 17 % der Umweltberichte (n=42) zur Beschreibung der Wechselwirkungen genutzt. In 51 % der Umweltberichte (n=43) erfolgt eine verbal-argumentative Beschreibung der kumulativen Wechselwirkungen.

Kumulative Wirkungen mit anderen Plänen und Programmen, die **Interplanwirkungen**, werden für 27 % der Pläne und Programme untersucht (n=41). Eine differenzierte Bewertung der Beschreibung der Inter- und Intraplanwirkungen erfolgt nicht, der ZEG fragt lediglich ab, welche der unterschiedlichen Darstellungsmöglichkeiten genutzt wurden (Ja/Nein-Frage, siehe Anhang 10.1.3).

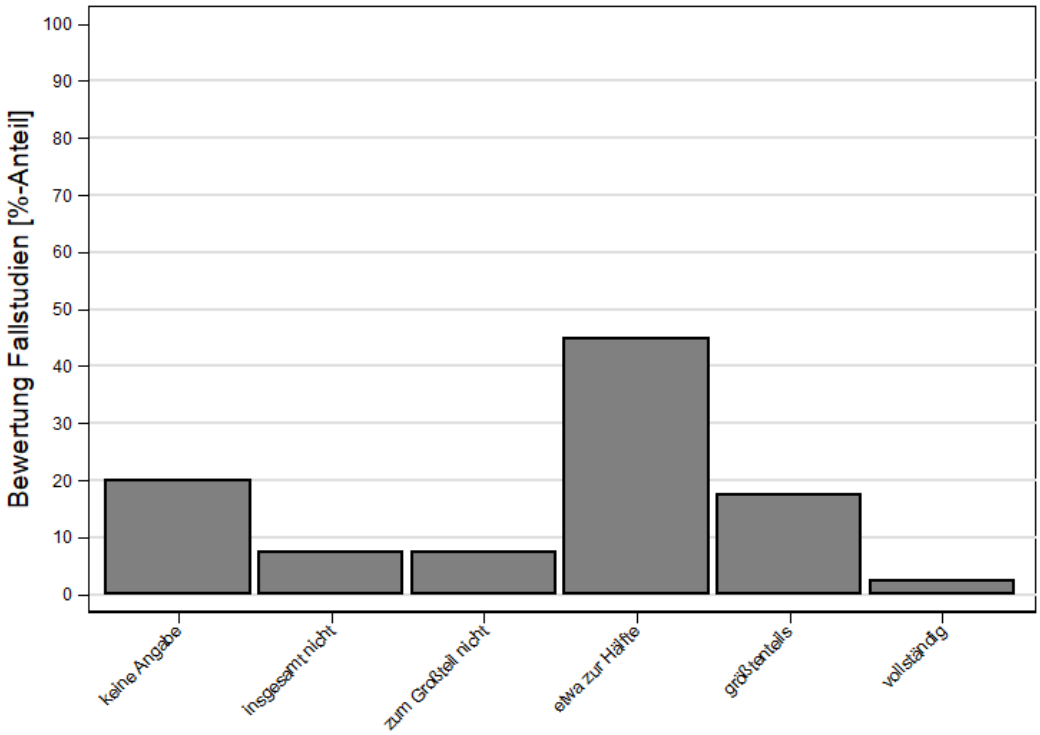
Betrachtung von Alternativen

Eine **Betrachtung von Alternativen** (n=41) findet sich in 88 % der Umweltberichte. Die Alternativenauswahl (n=36) wird in 14 % der Fälle *vollständig plausibel* begründet. In 33 % der Umweltberichte ist die Alternativenauswahl *größtenteils* und in 36 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte* plausibel begründet. Eine *größtenteils nicht plausibel* begründete Auswahl von Alternativen liegt in 8 % der Pläne und Programme aus der Raumordnung vor. In 6 % der Umweltberichte ist die Begründung der Alternativenauswahl *insgesamt nicht plausibel*.

Bei 12 % (n=41) der Pläne und Programme findet keine (dokumentierte) Alternativenprüfung in der SUP statt. Die **Nicht-Berücksichtigung von Alternativen** (n=6) ist in 50 % der Umweltberichte *vollständig plausibel begründet*. In je 17 % der Fallstudien ist die Begründung der Nicht-Berücksichtigung

[84] Bei der Beschreibung der Intraplanwirkungen geht es darum, aufzuzeigen, welche Wechselwirkungen die Planfestlegungen untereinander verursachen können. Grundsätzlich lassen sich zwei Varianten unterschieden: die rein verbale Beschreibung und die zahlenbasierte Auswertung bzw. Gegenüberstellung. Der zahlenbasierte Ansatz zur Betrachtung der Intraplanwirkungen kann modifiziert werden, sodass sich – je nach Erfordernis und Fragestellung – unterschiedliche Aspekte herausarbeiten lassen. Möglich ist zum Beispiel die Gegenüberstellung der Flächeninanspruchnahme im neuen und alten Plan (z.B. bei einer Gesamtfortschreibung) oder auch das Hervorheben von einer besonders hohen Flächeninanspruchnahme durch positive Wirkungen im Verhältnis zu den Flächen, auf denen die negativen Wirkungen dominieren (z.B. in einem Landschaftsrahmenplan). Darüber hinaus kann auch eine Verknüpfung zu den Umweltschutzzielen erfolgen, die es ermöglicht, zielbezogen die positiven und negativen Kriterienbetroffenheiten in Form der Flächeninanspruchnahme aufzusummieren, um dann Aussagen zu besonderen Teilaspekten des Plans treffen zu können.

Abbildung 20: Alternativenprüfung mit Bezug auf die Umweltauswirkungen in der Raumordnungsplanung.



n=40
Wurde die Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Nr. 2 Buchst. d der Anlage 1 zum ROG) plausibel durchgeführt?

Die **Alternativenprüfung wird mit Bezug auf die Umweltauswirkungen** (n=40) in 3 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* durchgeführt. In 18 % der Fallstudien ist die Alternativenprüfung mit Bezug auf die Umweltauswirkungen *größtenteils plausibel* und in 45 % der Fälle *etwa zur Hälfte plausibel*. In jeweils 8 % der Umweltberichte ist die Durchführung der Alternativenprüfung mit Bezug auf die Umweltauswirkungen *zum Großteil nicht* oder *insgesamt nicht plausibel* beschrieben. Angaben zur Alternativenprüfung bzw. deren Bezug zu den Umweltauswirkungen fehlen in 13 % der Umweltberichte. Dies sind relativ schlechte Werte angesichts der hohen Bedeutung der Alternativenprüfung für eine aus Umweltsicht möglichst optimierte Planung.

Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung

Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung erheblicher Umweltauswirkungen (n=40) werden in 78 % betrachtet. Davon ist in 22 % der Umweltberichte die Auswahl der Maßnahmen (n=32) *vollständig plausibel* begründet. In 41 % der Fallstudien ist die Begründung der Auswahl *größtenteils plausibel*, in 22 % der Umweltberichte ist die Auswahl der Maßnahmen *etwa zur Hälfte plausibel*. Die Auswahl der Maßnahmen ist in 9 % der Umweltberichte *zum Großteil nicht plausibel* begründet, in 3 % der Fälle ist die Auswahl *insgesamt nicht plausibel* begründet.

Die Begründung der **Nicht-Berücksichtigung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen** (n=9) ist bei 22 % der Pläne und Programme *vollständig plausibel*, bei 33 % der Pläne und Programme ist die Begründung der Nicht-Berücksichtigung *größtenteils plausibel.* Eine *größtenteils nicht plausible* Begründung der Nicht-Berücksichtigung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen liegt in 11 % der Umweltberichte vor, in 33 % der Pläne und Programme ist die Begründung *insgesamt nicht plausibel*.

Ausgleichsmaßnahmen

Aufgabe der SUP ist auch, Maßnahmen festzulegen, mit denen die erheblichen Umweltauswirkungen ausgeglichen werden können. In 38 % der Umweltberichte aus der Raumordnungsplanung werden **Ausgleichsmaßnahmen** (n=42) entwickelt. Die Ausgleichsmaßnahmen, die im Rahmen der SUP entwickelt werden (n=18), sind in 11 % der Umweltberichte *vollständig plausibel*. In je 39 % der Umweltberichte sind sie *zum Großteil plausibel* oder *etwa zur Hälfte plausibel*. Die Ausgleichsmaßnahmen sind in 6 % der Umweltberichte *zum Großteil nicht plausibel*.

In den Plänen und Programmen, in denen keine Ausgleichsmaßnahmen entwickelt werden (n=24), erfolgt in 38 % der Umweltberichte eine vollständig plausible Abschichtung. Die **Abschichtung der Ausgleichsmaßnahmen** ist in 29 % der Umweltberichte *zum Großteil plausibel* und in jeweils 4 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte plausibel* oder *zum Großteil nicht plausibel* begründet. In 8 % der Umweltberichte ist die Begründung der Abschichtung *insgesamt nicht plausibel*. Angaben zur Abschichtung der Ausgleichsmaßnahmen fehlen in 17 % der Umweltberichte aus der Raumordnungsplanung.

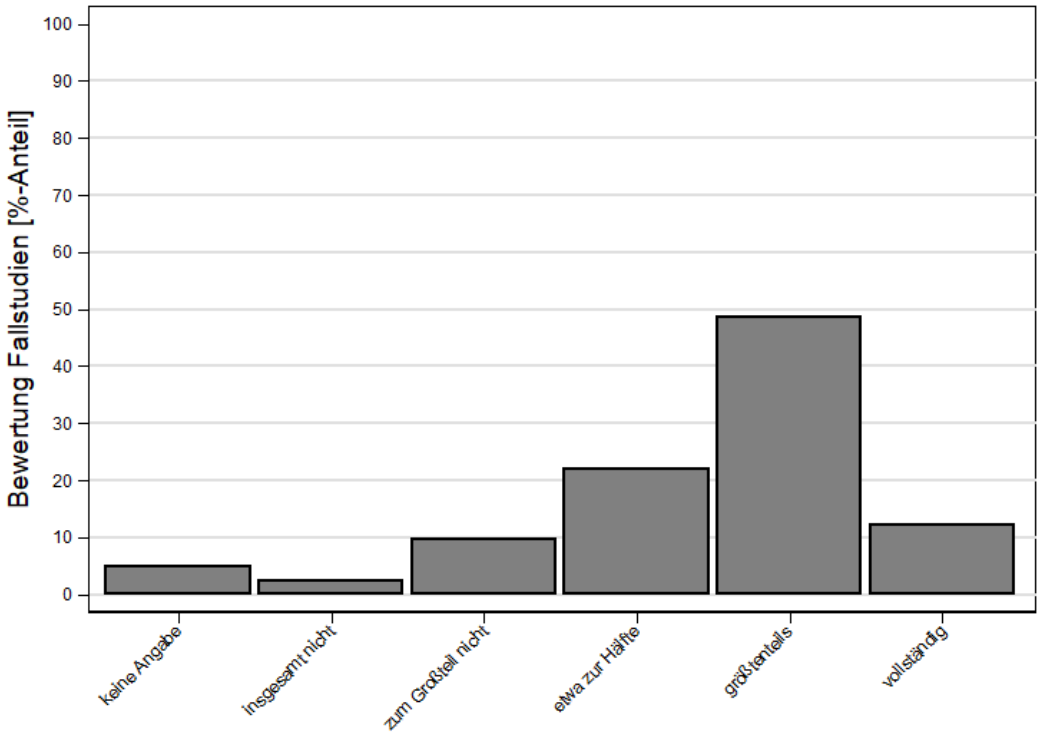
Überwachung der Umweltauswirkungen (Monitoring)

Planspezifische Angaben zur **Überwachung der Umweltauswirkungen** (**Monitoring)** (n=42) sind in 31 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* angegeben In 24 % der Umweltberichte sind die Angaben *zum Großteil plausibel*, in 17 % sind sie es *etwa zur Hälfte.* In 14 % der Fälle sind sie *größtenteils nicht plausibel* und in 12 % der Umweltberichte sind die Ausführungen zum Monitoring *insgesamt nicht plausibel*. Planspezifische Angaben zum Monitoring fehlen in 2 % der Umweltberichte vollständig.

Allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung

Die allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung (AVZ)des Umweltberichts soll insbesondere die relevanten Aussagen über die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen beinhalten. In 12 % der Umweltberichte sind diese Aussagen in der AVZ *vollständig plausibel* wiedergegeben (n=41). Die Wiedergabe der relevanten Aussagen über die Umweltauswirkungen erfolgt in 49 % der Umweltberichte *zum Großteil plausibel*, in 22 % der Fälle *etwa zur Hälfte plausibel*. Die Aussagen der AVZ sind in 10 % der Umweltberichte *zum Großteil nicht plausibel*, in 2 % der Fallstudien sind sie es *insgesamt nicht*. Angaben zu den voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen fehlen in 2 % der Umweltberichte in der AVZ (siehe Abbildung 21).

Abbildung 21: Aussagen über voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung (AVZ) in der Raumordnungsplanung.



n=41
Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch die Evaluierenden) in der Zusammenfassung die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen verständlich wiedergegeben?

4.2.2.2 Quantitative Auswertung NAB

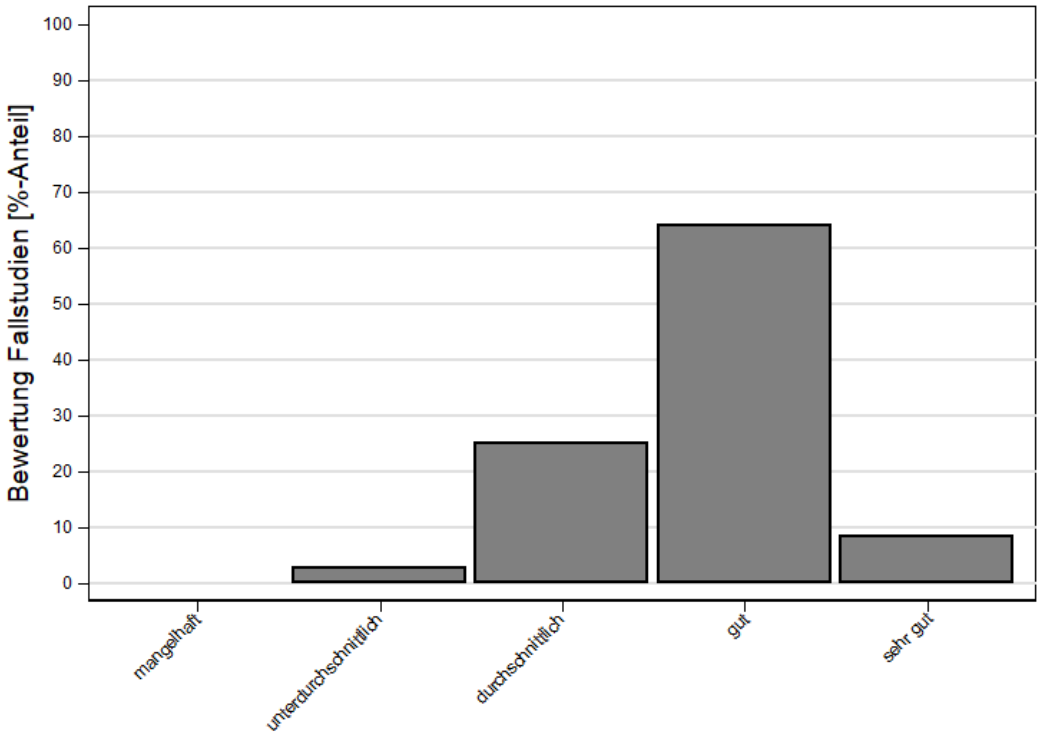
Die Qualität der Station „Erstellung des Umweltberichts“ (n=36) schätzen 8 % der Befragten mit *sehr gut* und 64 % mit *gut* ein. 25 % der Befragten sehen eine *durchschnittliche* Qualität bei der Erstellung des Umweltberichts während 3 % eine *unterdurchschnittliche* Qualität angeben (siehe Abbildung 22).

Den Aufwand (n=35), der mit der Erstellung des Umweltberichts verbunden ist, beziffern je 3 % der befragten Personen mit *1 -2 PT*, *3-5 PT* oder *6-10 PT*. In 11 % der Fälle liegt der Aufwand bei *11–30 PT*, 80 % der Befragten geben einen Aufwand von *>30 PT* für die Erstellung des Umweltberichts an.

Die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht haben in 8 % der Fallstudien *keinen Einfluss* auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms hinsichtlich der räumlichen Anordnung der Planungsgegenstände (n=39). In 28 % der Fälle ist der Einfluss *gering*, in 21 % der Fallstudien besteht ein *mittlerer Einfluss*. Einen *bedeutsamen Einfluss* der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts auf die räumliche Anordnung geben 23 % der Befragten an, ein *sehr bedeutsamer Einfluss* besteht in 21 % der Fälle.

Die konkrete Ausgestaltung (n=37) wird den Befragten zufolge in 8 % der Fälle nicht durch die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht beeinflusst (*kein Einfluss*). In 24 % der Fallstudien geben die Befragten einen *geringen Einfluss* und in 30 % der Fälle einen *mittleren Einfluss* an. Einen *bedeutsamen Einfluss* der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht auf die konkrete Ausgestaltung der Planung geben die Befragten in 24 % der Fallstudien, *einen sehr bedeutsamen Einfluss* in 14 % an.

Abbildung 22: Selbsteinschätzung der Behörden aus der Raumordnungsplanung zur Qualität der Erstellung des Umweltberichts.



n=36
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen der gesetzlichen Vorgaben die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Bezogen auf die Prüfung von Alternativen (n=39) haben die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht in 18 % der Fallstudien *keinen Einfluss* auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms. In 26 % der Fälle ist der Einfluss *gering* und 28 % der Befragten geben einen *mittleren Einfluss* auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms durch die Prüfung von Alternativen an. Einen *bedeutsamen Einfluss* der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts auf die Prüfung von Alternativen geben 18 % der Befragten an, ein *sehr bedeutsamer Einfluss* besteht in 10 % der Fälle.

Die festgestellten erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen beeinflussen die Festlegungen des Plans (n=39) in 18 % der Pläne und Programme auf *sehr bedeutsame* Weise, in 26 % ist der Einfluss *bedeutsam*. Einen *mittleren* Einfluss haben die festgestellten nachteiligen Umweltauswirkungen nach Einschätzung der Befragten aus den Behörden in 21 % der Fälle. Der Einfluss auf die Planfestlegungen ist in 8 % der Fälle *gering*, in 10 % der Fallstudien beeinflussen die nachteiligen Umweltauswirkungen die Festlegungen des Plans nicht (*kein Einfluss*). Erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen werden in 18 % der Fälle *nicht festgestellt*.

Die betrachteten Alternativen beeinflussen die Festlegungen des Plans oder Programms (n=32) in 13 % der Fälle auf *sehr bedeutsame* Weise. Einen *bedeutsamen* Einfluss übt die Alternativenprüfung in 38 % der Fälle auf die Festlegungen des Plans oder Programms aus. In 16 % der Fallstudien ist der Einfluss der Alternativenprüfung *mittel* und in 19 % der Fälle ist er *gering*. Die Alternativenprüfung hat in 3 % der Fälle *keinen Einfluss* auf die Planfestlegungen.

Der Einfluss von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (n=10) – vor dem Hintergrund der erheblichen Umweltauswirkungen – ist in je 10 % der Fallstudien *sehr bedeutsam* bzw. *bedeutsam*. In 20 % der Fälle haben die festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einen *mittleren* Einfluss auf die Planfestlegungen. Ein *geringer* Einfluss liegt in 10 % der Fälle vor, gar *keinen* Einfluss haben die festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in 20 % der Fallstudien auf die Festlegungen des

Plans oder Programms. In 30 % der Fallstudien wurden *keine erheblichen Umweltauswirkungen festgestellt,* die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen erforderlich machen.

4.2.2.3 Qualitative Auswertung NAB, Interviews und Workshop

Die Ergebnisse aus der Befragung der Behörden zeigen, dass diese in der Raumordnungsplanung **Verbesserungspotenzial** bezüglich der Umweltberichte sehen. Es besteht der Bedarf an Hilfestellungen zu Bewertungskriterien und -methoden, zudem wünschen sich einige eine stärkere inhaltliche Fokussierung und die Vermeidung von Redundanzen, beispielsweise durch eine bessere Integration in den Plan. In den Interviews wird u. a. vorgeschlagen, dass die Fachbehörden stärker in die Festlegung von Bewertungsmaßstäben und Erheblichkeitsschwellen einbezogen werden sollten.

Methodische Hilfestellungen werden insbesondere für die Bewertung von positiven Umweltauswirkungen, für den außergebietlichen Artenschutz, für die Themen Lufthygiene und ggf. Lärm sowie das Landschaftsbild als hilfreich angesehen. In den Interviews wird angemerkt, dass es zu viele Dopplungen existieren und der Umweltbericht zu wenig in den Plan/das Programm bzw. dessen Begründung integriert wird. Einige Befragte aus den Behörden fordern eine stärkere Fokussierung auf relevante Prüfinhalte; zudem werden die Anpassung an den Abstraktionsgrad der Planung, die stärkere Beachtung der Umwelt- bzw. Abwägungsrelevanz und eine bessere Integration in den Plan als mögliche Ansätze genannt. Dabei spielt auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis (**Effizienz**) eine Rolle, welches einige als nicht ausgeglichen wahrnehmen. Eine der befragten Personen berichtet hierzu: „Wir haben die Methodik auf relevante Schutzgüter fokussiert, um tatsächlich nur die relevanten Beeinträchtigungen darzustellen. Das mussten wir den Behörden aber erstmal verständlich machen, dass bestimmte Schutzgüter auf Regionalplanebene nicht so relevant sind. Schlank ist gut, aber dann bekommt man erstmal ziemlich viele Stellungnahmen."

Mitglieder des Projektbeirats merken kritisch an, der Umweltbericht müsse sämtliche Aspekte einer Umweltprüfung behandeln und die Forderung nach einer Verschlankung sei daher problematisch. In der Praxis sei der Widerstand gegen jegliche Art von Projekten/Plänen derzeit sehr ausgeprägt, weshalb eine Dokumentationspflicht für die Verfassenden eines Umweltberichts bestehe. Weiteren Verbesserungsbedarf sehen sie bei der Beschreibung der Gesamtplanwirkung; diese solle konkretere Aussagen enthalten. Eine kritische Stimme wünscht sich hingegen die Abschaffung des Umweltberichtes.

In den Umweltberichten wird ein **Mehrwert** gesehen, da durch die Dokumentation der SUP in Form des Umweltberichts mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit erreicht werde. Darüber hinaus liege ein Mehrwert schon darin, dass man sich mit dokumentierten Umweltauswirkungen auseinandersetzen müsse, was zu einer höheren Sensibilisierung für Umweltthemen führe, sowie ebenfalls in klareren Vorgaben, im Einbezug von Alternativen, Wechselwirkungen und einer Nullprognose. All dies führe insgesamt zu einer besseren Argumentationsgrundlage für Umweltbelange.

Teilweise verbindet man mit dem Umweltbericht freilich keinen Mehrwert. Dies wird damit begründet, dass Umweltbelange bei gesamträumlichen Planungen ohnehin immer berücksichtigt werden müssten. Einige Befragte sehen im Umweltbericht lediglich eine zusätzliche formale Pflicht: Zwar bestünde eine Pflicht zur Dokumentation, die Wirkung im Verfahren und auch die Folgewirkung des Umweltberichts seien jedoch fraglich. Ein kritischer Punkt sei zudem, dass sich Prozedurales im Umweltbericht kaum abbilde. Sinnvoll sei eine bessere Dokumentation des Planungsprozesses, einschließlich der Gründe, aus denen Alternativen ausgeschieden würden.

Hinzuweisen ist auf ein weiteres im Workshop vorgebrachtes Argument: Der Umweltbericht erhalte ein höheres Gewicht, wenn darin auch das „Dokument zur Erläuterung der Planung“[85] integriert sei. Dies führe dazu, dass der Umweltbericht tatsächlich gelesen werde und es mehr Stellungnahmen zum

[85] Ein solches Dokument nutzen manche Behörden, um Hintergründe und Zusammenhänge genauer zu erläutern. Dann lasse sich die Planbegründung kürzer fassen.

Umweltbericht in der Beteiligung gebe. Ein weiterer Vorschlag geht dahin, den strategischen Gedanken der SUP dadurch zu stärken, dass man die SUP in die Planbegründung integriert. Beispielsweise bestehe eine Möglichkeit darin, den Umweltbericht in die jeweiligen Kapitel der Begründung zu integrieren (ggf. mit gesonderter Gesamtplanbetrachtung). Das gebe auch den Bearbeitenden des Plans Anlass, sich stärker mit den Kriterien für die Umweltprüfung auseinanderzusetzen.

Zudem wird angemerkt, dass unterschiedliche Landesgesetze für eine unterschiedliche Wahrnehmung und einen unterschiedlichen Stellenwert der SUP sorgten. In manchen Bundesländern sei der Umweltbericht nur in der Phase der Planaufstellung präsent, danach „verschwinde“ er.

Hemmnisse bestünden bezüglich der Umweltberichte z. B. darin, dass einheitliche Standards fehlen. Die Bewertungsmaßstäbe seien häufig unklar, die Pläne untereinander schwer zu vergleichen. Einheitliche Standards auf Landes- und Bundesebene würden die Prüfung vereinfachen, zu einem höheren bzw. einheitlicheren Qualitätsniveau führen und die Argumentationskraft erhöhen. In den Interviews bewerten die Befragten eine weitere Standardisierung der Bewertungsmaßstäbe und Anforderungen an Prüftiefe und -umfang jedoch sehr unterschiedlich. Ein Argument gegen mehr Einheitlichkeit in der SUP ist, dass die Themen und Anforderungen der SUP zu regionsspezifisch seien. Methodische Probleme nehmen die Befragten aus den Behörden unterschiedlich wahr: Einige sehen die methodischen Probleme als starkes Hemmnis der SUP, während andere kein Hemmnis ausmachen. Ein starkes Defizit liegt – den Erkenntnissen der Befragung zur Folge – in der Datengrundlage. Häufig seien die relevanten Daten veraltete oder lückenhaft, teilweise fehlten sie vollständig. Weiterhin sei es problematisch, dass keine einheitlichen Datengrundlagen zur Verfügung stünden; das sei insbesondere bei regionsübergreifenden Planungen problematisch. Die befragten Personen wünschen sich diesbezüglich vor allem eine bessere Datenverfügbarkeit und -aktualität, des Weiteren Einheitlichkeit (auch länderübergreifend) und eine bessere Aufbereitung für die jeweilige Planebene, auch in Bezug auf die Maßstäblichkeit.

Im Bereich der Regionalplanung entstünden Hemmnisse auch dadurch, dass die Fachbehörden mit der Ebene der Regionalplanung z. T. wenig anfangen könnten bzw. ihnen das Verständnis für diese Ebene fehle, da sie selber nicht auf der regionalplanerischen Maßstabsebene agieren würden, sondern eher auf einer kleinerskaligen Maßnahmenebene. In der Regionalplanung sei das Vorhandensein eines aktuellen Landschaftsrahmenplans sehr wichtig: „Ein guter Landschaftsrahmenplan ist eine wesentliche Grundlage, um eine SUP zu erstellen“.

Auch im Regionalplanungs-Workshop kommen diese Themen zur Sprache. Fehlende Beiträge der Fachbehörden zum Umweltbericht könnten dafür sorgen, dass die Datengrundlage, auf die der Umweltbericht aufbaue, in Frage zu stellen sei. Den Beiträgen der Fachbehörden komme vor allem dann ein hohes Gewicht zu, wenn aktuelle Landschaftsrahmenpläne fehlten. Zum Teil führt man eine mangelhafte Zuarbeit von Fachbehörden auch darauf zurück, dass deren Belange mittlerweile rechtlich einen anderen Stellenwert hätten und sie nicht mehr darauf angewiesen seien, diese in Raumordnungspläne zu integrieren. Auch flächendeckende GIS-Daten könnten dafür sorgen, dass die Regionalplanebene für Naturschutzbehörden nicht mehr von so hoher Bedeutung sei.

Im Hinblick auf die **Alternativenprüfung** zeigt der Workshop, dass eine solche Prüfung von Anfang an im Planungsprozess stattfindet, aber oft nicht oder nur unzureichend dokumentiert wird. Dies betrifft sowohl konkrete Standortalternativen als auch Alternativen bei den Kriterien zur Standortsuche.

Einige Teilnehmende stellen zudem die Frage, ob es auch Alternativen auf strategischer Ebene geben könne. Denn bei der Alternativenauswahl sei zu beachten, dass es unter Umständen Vorgaben von höherer Ebene gebe, die den Rahmen für Alternativen mitbestimmten. Eine Empfehlung bestehe darin, Überlegungen zu Alternativen, die im Planungsprozess ohnehin stattfänden, und die Gründe für ihre Verwerfung besser zu dokumentieren. In dieselbe Richtung geht der Hinweis von Experten im Projektbeirat, dass die Alternativenprüfung regelmäßig iterativ im Prozess erfolge; der Umweltbericht habe dann die Funktion, die Ergebnisse dieses Prozesses zu dokumentieren.

4.2.3 Bauleitplanung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der empirischen Erhebung zum Umweltbericht in der Bauleitplanung vorgestellt. Es wird das in Kapitel 4 dargestellte Schema zur Darstellung der Befunde genutzt. Die Darstellung umfasst die Ergebnisse aus GDB, ZEG, NAB, Interviews und dem Workshop.

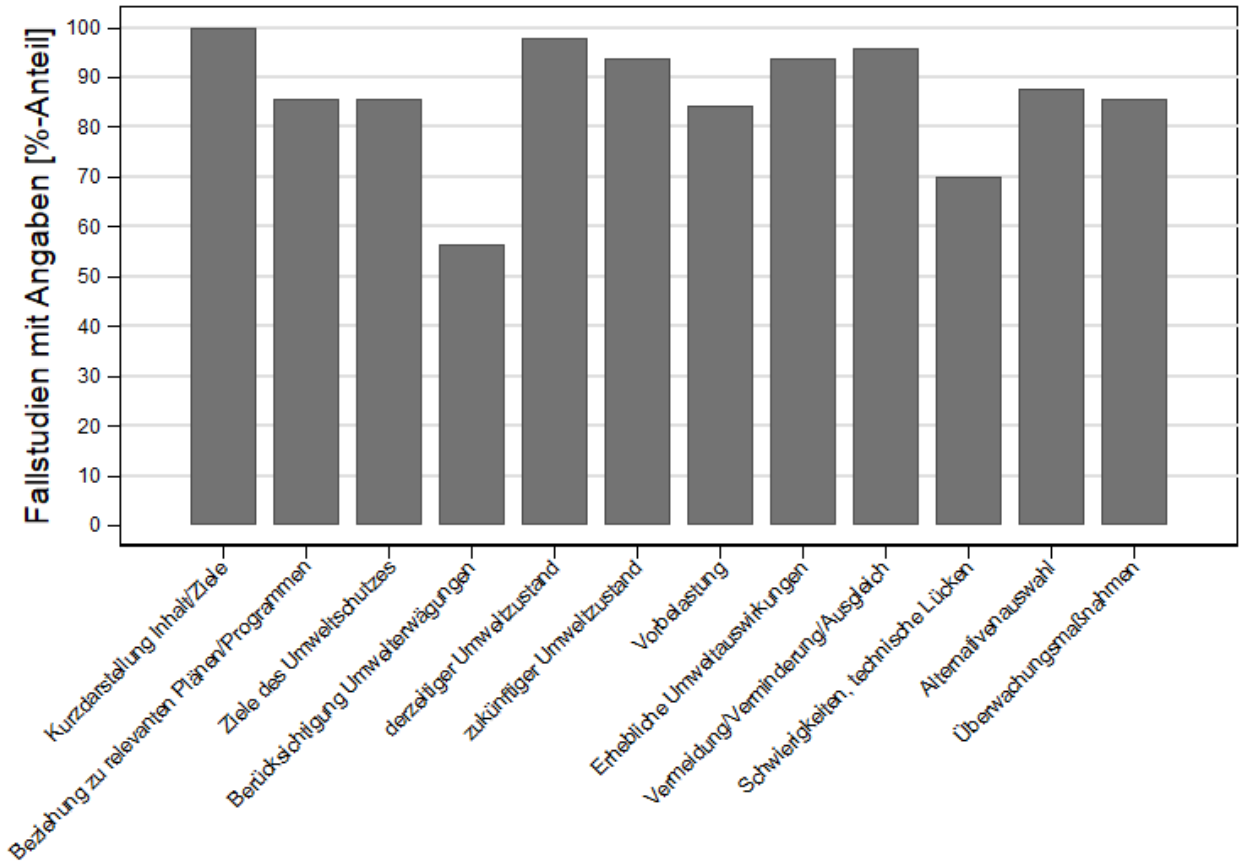
4.2.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Ergebnisse zeigen, dass für alle Fallstudien (100 %) der Bauleitplanung (n=50) der Umweltbericht vorliegt. Die Begründung des Plans liegt in 98 % der untersuchten Bauleitpläne vor.

Die Umweltberichte haben in 50 % der Fälle (n=49) einen **Umfang** von über 20 bis unter 50 Seiten, in 70 % der Fallstudien entfallen davon ein bis zehn Seiten auf die Beschreibung des Ist-Zustands (n=41). Die erheblichen Umweltauswirkungen (n=40) sind in 54 % der Fallstudien auf einer bis fünf Seiten beschrieben, Vermeidungsmaßnahmen (n=42) sind in 69 % der Umweltberichte auf einer bis vier Seiten dargestellt. Die Planbegründung (n=45) hat in 53 % der Fallstudien einen Umfang von unter 50 Seiten.

Im überwiegenden Teil der Fallstudien zeigt die Aktenauswertung, dass mindestens ein weiteres **Fachgutachten** vorliegt, welches in die Auswertung einfließt: In 55 % der Bauleitpläne gibt es ein Gutachten bzw. Fachbeitrag zur Eingriffsregelung (n=22) sowie in 76 % der Fallstudien ein immissionsschutzrechtliches Gutachten (n=29) . In 70 % der Bauleitpläne liegen sonstige Gutachten (n=27), z. B. Baugrundgutachten, vor. Eine FFH-Vorprüfung (n=28) findet sich in 14 % der Bauleitpläne, in 21 % liegt eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (n=28) vor.

Abbildung 23: Vollständigkeit der Angaben im Umweltbericht für die Bauleitplanung.



n=44-50
Wurden im Umweltbericht Angaben (planbezogen) zu folgenden Punkten gemacht (Anlage 1 zum BauGB)?

Den empirischen Ergebnissen nach werden im Umweltbericht zu den **nach Anlage 1 zum BauGB erforderlichen Punkten** in mehr als der Hälfte der Fallstudien Angaben gemacht (siehe Abbildung 23):

Die Kurzdarstellung der Inhalte und Ziele (n=50) ist in allen Umweltberichten (100 %) zu finden. Die Beziehung zu relevanten Plänen und Programmen (n=49) ist in 86 % der Umweltberichte dargestellt. In ebenfalls 86 % sind Angaben zu den Zielen des Umweltschutzes (n=49) zu finden. Wie Umwelterwägungen berücksichtigt werden (n=46), ist in 57 % der Umweltberichte beschrieben. Angaben zum derzeitigen Umweltzustand (n=47) werden in 98 % der Umweltberichte gemacht, der zukünftige Umweltzustand (n=48) ist in 94 % der Dokumente beschrieben. Vorbelastungen (n=44) sind in 84 % der Umweltberichte angegeben. Angaben zu erheblichen Umweltauswirkungen (n=49) liegen in 94 % der Fälle vor. Zur Alternativenauswahl (n=49) sind in 88 % der Fälle und zu Überwachungsmaßnahmen (n=48) in 85 % der Fallstudien Angaben zu finden. In 96 % der Umweltberichte werden Maßnahmen zu Vermeidung, Verringerung und Ausgleich (n=49) angegeben. Beschreibungen zu Schwierigkeiten und technischen Lücken (n=50) sind in 70 % der Umweltberichte vorhanden.

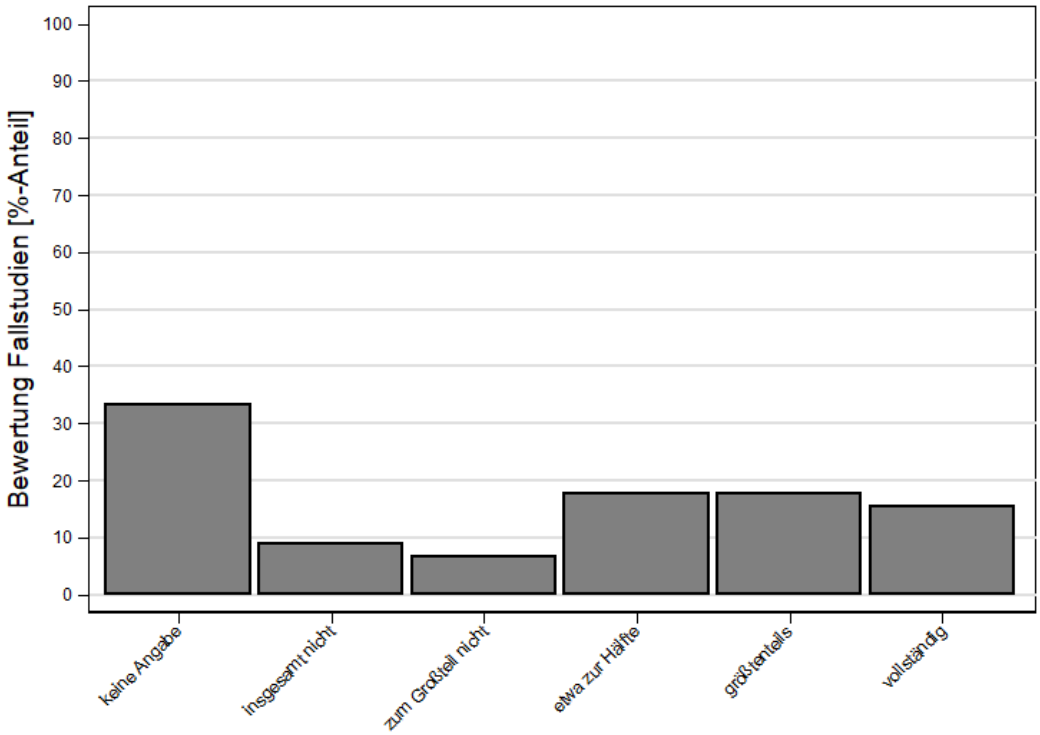
Eine *vollständig angemessene* Beschreibung der **Inhalte und Ziele** (n=48) des Plans findet sich in 40 % der Unterlagen. In 48 % der Umweltberichte sind die Beschreibungen nach Einschätzung der Evaluierenden *zum Großteil angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 10 % der Fälle vor. In 2 % der untersuchten Fallstudien ist die Beschreibung der Inhalte und Ziele *zum Großteil nicht angemessen*.

Die **Festsetzungen des Plans** (n=48) – mit Angabe über Standorte, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben – werden in 40 % der Fallstudien *vollständig angemessen* beschrieben. In 33 % der Fälle sind die Festsetzungen *größtenteils angemessen* dargestellt. Die Beschreibung der Festsetzungen ist in 15 % *etwa zur Hälfte angemessen*. In 2 % der Umweltberichte sind sie *insgesamt nicht angemessen* beschrieben und in 10 % der Fallstudien fehlen sie vollständig.

Ziele des Umweltschutzes (n=48) werden in 23 % der Fälle *vollständig angemessen* beschrieben, *zum Großteil angemessen* sind die Beschreibungen in 38 % der Umweltberichte. Nach Einschätzung der Evaluierenden sind die Ziele des Umweltschutzes in 19 % der Fälle etwa zur Hälfte *angemessen* beschrieben. In 17 % der Fallstudien ist die Beschreibung der Ziele des Umweltschutzes *zum Großteil nicht* und in 2 % *insgesamt nicht angemessen*. In weiteren 2 % fehlen die Angaben zu den Zielen des Umweltschutzes vollständig.

Die **Berücksichtigung der Umweltziele** bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms (n=45) wird in 16 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben. In je 18 % der Fallstudien ist die Beschreibung der Berücksichtigung von Umweltzielen *zum Großteil angemessen* oder *etwa zur Hälfte angemessen*. In 7 % der Fälle ist die Berücksichtigung *größtenteils nicht* und in 9 % der Umweltberichte *insgesamt nicht angemessen* dargestellt. Bei 33 % der Fallstudien fehlen diesbezügliche Angaben (siehe Abbildung 24).

Abbildung 24: Berücksichtigung von Umweltzielen bei der Ausarbeitung von Bauleitplänen.



n= 45
Ist angemessen beschrieben, wie die Ziele und die darauf bezogenen Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt wurden (nach Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB)?

Die **negativen Umweltauswirkungen** des Plans oder Programms (n=47) sind in 64 % der Fallstudien **erheblich**, in 36 % der Fallstudien werden keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen festgestellt.

Die **negativen Umweltauswirkungen** können in 93 % der Fallstudien **ausgeglichen** werden (n=45), in 7 % der Fälle verbleiben negative Umweltauswirkungen.

Datengrundlage

Die **Auswahl der Schutzgüter** (n=44), die nach den Vorgaben des BauGB zu prüfen sind, ist in 27 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* begründet. In 41 % der Umweltberichte ist sie *zum Großteil angemessen* begründet. Die Begründung der ausgewählten Schutzgüter ist in 11 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte angemessen*, in 5 % ist sie es *zum Großteil nicht*. In 9 % wird die Auswahl der Schutzgüter *insgesamt nicht angemessen* begründet. Angaben zur Auswahl der Schutzgüter fehlen in 7 % der Umweltberichte.

Die **Abgrenzung des Untersuchungsraumes** (n=43) für die zu untersuchenden Schutzgüter ist in 12 % der Umweltberichte *vollständig plausibel*. In 40 % der Fallstudien aus der Bauleitplanung wird der Untersuchungsraum *größtenteils plausibel* abgegrenzt. Eine *etwa zur Hälfte plausible* Abgrenzung des Untersuchungsraums der einzelnen Schutzgüter liegt in 7 % der Umweltberichte vor. In 2 % der Fälle wird die Abgrenzung des Untersuchungsraums *zum Großteil nicht plausibel* beschrieben. Der Untersuchungsraum ist für die Schutzgüter in 5 % der Umweltberichte *insgesamt nicht plausibel* abgegrenzt. Angaben zu Abgrenzung des Untersuchungsraumes fehlen in 30 % der Fälle.

Von der verfahrensführenden Stelle wurden in 57 % der Fallstudien **eigene Erhebungen** (n=47) durchgeführt bzw. Fachgutachten erstellt. In 32 % der Bauleitplanverfahren liegen keine eigenen Erhebungen oder Fachgutachten der Behörden vor. In 11 % der Umweltberichte sind diesbezüglich keine Angaben zu finden.

Digitale Daten (n= 44) werden in 66 % der Umweltberichte bei den Umweltdaten verwendet. In 7 % der Fallstudien liegen dem Umweltbericht keine digitalen Umweltdaten zu Grunde und in 27 % der Fälle ist in den Umweltberichten keine entsprechende Angabe zu finden.

Grenzüberschreitende Auswirkungen (n=10) werden in 60 % der Bauleitpläne als nicht relevant identifiziert und in 40 % der Umweltberichte nicht betrachtet.

Schutzgutbezogene Bewertung des Ist-Zustands und der Umweltauswirkungen

In den folgenden Absätzen wird für alle Schutzgüter, die nach § 2 Abs. 1 UVPG zu behandeln sind, die **tatsächliche Qualität** der Beschreibungen des Ist-Zustandes sowie der Beschreibungen und Bewertungen der voraussichtlichen Umweltauswirkungen in den Umweltberichten vorgestellt.

Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit

Der **Ist-Zustand für das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit** (n=50) wird in 22 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben. In 44 % der Fälle findet eine *zum Großteil angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand für dieses Schutzgut statt. Die Beschreibung des Ist-Zustandes ist in 24 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte angemessen*. In 8 % findet eine *größtenteils nicht angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes Mensch, menschliche Gesundheit statt und in 2 % fehlen die Angaben dazu.

Die voraussichtlich erheblichen **Auswirkungen auf das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit** (n=47) werden in 30 % der Fallstudien *vollständig angemessen* beschrieben. In 47 % der Umweltberichte ist die Beschreibung der voraussichtlich erheblichen Auswirkungen *größtenteils angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung der Auswirkungen auf das Schutzgut liegt in 17 % der Umweltberichte vor. In 2 % der Fälle ist diese Beschreibung *zum Großteil nicht angemessen*, in 4 % der Fallstudien sind keine Angaben zu den Auswirkungen auf das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit zu finden.

Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand für die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt** (n=50) ist in 26 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*, in 36 % ist die Auseinandersetzung mit diesem Ist-Zustand *größtenteils angemessen*. Die Beschreibung des Ist-Zustandes ist in 26 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte angemessen*, in 12 % der Umweltberichte ist der Ist-Zustand *größtenteils nicht angemessen* beschrieben.

Eine Aufgliederung in die einzelnen Schutzgüter „Tiere“, „Pflanzen“ und „biologische Vielfalt“ erfolgt für die Beschreibung des Ist-Zustandes in 33 % der Umweltberichte (n=49). In den restlichen 67 % der Fallstudien erfolgt eine gemeinsame Betrachtung des Ist-Zustands für diese Schutzgüter.

Die Beschreibung der voraussichtlich erheblichen **Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt** (n=49) ist in 33 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. Eine *größtenteils angemessene* Beschreibung dieser Umweltauswirkungen liegt in 37 % der Dokumente vor. In je 14 % der Umweltberichte ist die Beschreibung *etwa zur Hälfte angemessen* oder *größtenteils nicht angemessen*. In 2 % der Fallstudien ist keine Angabe zu den Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt zu finden.

Für die Beschreibung der Umweltauswirkungen erfolgt in 36 % der Umweltberichte eine Aufgliederung in die einzelnen Schutzgüter (n=44), in den übrigen 64 % werden die Umweltauswirkungen gemeinsam für alle drei hier interessierenden Schutzgüter beschrieben.

Schutzgut Boden

Der **Ist-Zustand des Schutzgutes Boden** (n=49) ist in 43 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 41 % der Fallstudien *größtenteils angemessen* beschrieben. Die Beschreibung des Ist-Zustandes ist in 14 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte angemessen*, in 2 % der Fälle ist die Auseinandersetzung damit *größtenteils nicht angemessen*.

Die Beschreibungen der voraussichtlichen **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Boden** (n=49) sind in 20 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 47 % erfolgt eine *größtenteils angemessene* Beschreibung dieser Umweltauswirkungen, in 24 % eine *zu etwa 50 % angemessene* Beschreibung. Eine *größtenteils nicht angemessene* Beschreibung liegt in 6 % der Fälle vor. In 2 % der Unterlagen fehlen Angaben zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Boden.

Schutzgut Fläche

Der **Ist-Zustand des Schutzgutes Fläche**[86] (n=41) wird in 2 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 7 % *zum Großteil angemessen* beschrieben. In 10 % der Fälle findet eine *größtenteils nicht angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes Fläche statt. Eine *insgesamt nicht angemessene* Auseinandersetzung liegt in 2 % der Umweltberichte vor und in 76 % der Dokumente fehlen die Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes Fläche.

Die **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche** (n=41) werden in 10 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 7 % der Fallstudien *zum Großteil angemessen* beschrieben. Eine *größtenteils nicht angemessene* Darstellung der Umweltauswirkungen liegt in 12 % der Umweltberichte vor. In 68 % der Unterlagen ist keine Angabe zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche zu finden.

Schutzgut Wasser

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand des Schutzgutes Wasser** (n=50) ist in 38 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 40 % der Umweltberichte *größtenteils angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 12 % der Fälle vor. Der Ist-Zustand ist in 6 % der Umweltberichte *größtenteils nicht* und in 4 % *insgesamt nicht angemessen* beschrieben.

Die Beschreibung der **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Wasser** (n=48) ist in 29 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 40 % *zum Großteil angemessen*. Die Umweltauswirkungen werden in 25 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte angemessen* dargestellt, in 4 % der Fallstudien liegt eine *größtenteils nicht angemessene* Beschreibung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Wasser vor. In 2 % der Umweltbericht fehlen die Angabe zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut vollständig.

Schutzgut Luft

Der **Ist-Zustand des Schutzgutes Luft** (n=50) ist in 16 % der untersuchten Fälle *vollständig angemessen* beschrieben. Eine *größtenteils angemessene* Beschreibung ist in 44 % der Umweltberichte zu finden. In 22 % der Unterlagen ist die Beschreibung des Ist-Zustandes *etwa zur Hälfte angemessen*, in 10 % *größtenteils nicht angemessen* und in 2 % *insgesamt nicht angemessen*. In 6 % der Umweltberichte ist keine Angabe zum Ist-Zustand des Schutzgutes Luft zu finden.

Die **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Luft** (n=47) sind in 13 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben und in 53 % der untersuchten Fälle sind die Ausführungen zu den Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen*. Die Beschreibung dieser Umweltauswirkungen ist in 15 % der Dokumente *etwa zur Hälfte angemessen*. In 9 % der Fallstudien sind die Auswirkungen auf das Schutzgut Luft *größtenteils nicht angemessen* beschrieben, in 2 % der Umweltberichte ist die Beschreibung *insgesamt nicht angemessen*. Angaben zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Luft fehlen in 9 % der Umweltberichte.

Schutzgut Klima

Die Beschreibung des **Ist-Zustands des Schutzgutes Klima** (n=49) erfolgt in 20 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 51 % der Dokumente ist der Ist-Zustand *größtenteils angemessen*

[86] Das Schutzgut Fläche wird hier bei allen Plänen und Programmen gleichermaßen betrachtet, obwohl es erst seit der BauGB-Novelle vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) in der Liste der Schutzgüter in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB enthalten ist.

beschrieben, eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 16 % der Fälle vor. Der Ist-Zustand ist in 6 % der Umweltberichte *größtenteils nicht angemessen* beschrieben, in 2 % ist die Beschreibung *insgesamt nicht angemessen*. In 4 % der Unterlagen fehlen Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes Klima.

Die voraussichtlich erheblichen **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Klima** (n=47) sind in 23 % der Dokumente aus der Bauleitplanung *vollständig angemessen* und in49 % *größtenteils angemessen beschriebene.* In 17 % der Umweltberichte sind diese Umweltauswirkungen *etwa zur Hälfte angemessen* beschrieben. Die Beschreibung ist in 2 % der Unterlagen *größtenteils nicht angemessen*. In je 4 % der Umweltberichte sind die Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Klima entweder *insgesamt nicht angemessen* beschrieben oder eine diesbezügliche Angabe fehlt vollständig.

Schutzgut Landschaft

Der **Ist-Zustand für das Schutzgut Landschaft** (n=50) ist in 30 % der Dokumente *vollständig angemessen* und in 48 % *größtenteils angemessen* beschrieben. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand dieses Schutzgutes liegt in 18 % der Umweltberichte vor. In je 2 % ist die Beschreibung des Ist-Zustandes *größtenteils nicht* oder *insgesamt nicht angemessen*.

Die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlich erheblichen **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Landschaft** (n=47) erfolgt in 28 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. Diese Umweltauswirkungen sind in 45 % der Umweltberichte *zum Großteil angemessen* beschrieben. In 21 % der Unterlagen liegt eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung vor und in 4 % ist die Beschreibung und Bewertung *größtenteils nicht angemessen*. Angaben dazu fehlen in 2 % der Umweltberichte.

Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand für das Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter** (n=49) erfolgt in 27 % der Fälle vollständig angemessen. Eine *größtenteils angemessene* Beschreibung liegt in 53 % der Umweltberichte vor. In 12 % der Dokumente ist der Ist-Zustand *etwa zur Hälfte* angemessen beschrieben, in 4 % *größtenteils nicht angemessen* und in 2 % *insgesamt nicht*. In 2 % der Umweltberichte fehlt die Beschreibung des Ist-Zustandes.

Die **Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter** (n=48) sind in 31 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* dargestellt und bewertet. In 46 % der Fallstudien ist die Bewertung und Beschreibung der Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen*. Die Umweltauswirkungen sind in je 6 % der Fälle *etwa zur Hälfte angemessen* oder *zum Großteil nicht angemessen* beschrieben und bewertet. In 2 % der Unterlagen liegt eine *insgesamt nicht angemessene* Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen vor. Angaben dazu fehlen in 8 % der Dokumente.

Weitere nach§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB zu betrachtende Belange

Das BauGB sieht – zusätzlich zu den im UVPG genannten Schutzgütern – weitere Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landespflege vor, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Diese sind entsprechend auch in der Umweltprüfung zu bearbeiten. Für die Belange *Vermeidung von Emissionen, sachgerechter Umgang mit Abfällen und Abwässern, Nutzung erneuerbarer Energien sowie sparsame und effiziente Nutzung von Energie, Darstellung von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen* wird nur die Beschreibung des Ist-Zustandes bewertet. Für die übrigen zu betrachtenden Belange werden sowohl die Beschreibung des Ist-Zustandes als auch die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen beschrieben.

Wirkungsgefüge zwischen Tieren, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft und Klima

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand** hinsichtlich des **Wirkungsgefüges zwischen Tieren, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft und Klima** (n=48) ist in 21 % der Umweltberichte *zum Großteil angemessen*. In 27 % der Fälle findet eine *etwa zur Hälfte angemessene* Betrachtung des Ist-Zustandes statt.

Der Ist-Zustand des Wirkungsgefüges ist in 15 % der Dokumente *größtenteils nicht angemessen* und in 8 % *insgesamt nicht angemessen* beschrieben. Angaben dazu fehlen in 29 % der Unterlagen.

Die **Auswirkungen auf das Wirkungsgefüge zwischen Tieren, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft und Klima** (n=49) werden in 27 % der Fallstudien *größtenteils angemessen* beschrieben, in jeweils 22 % der Umweltberichte erfolgt eine *etwa zur Hälfte angemessene* oder *zum Großteil nicht angemessene* Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen auf das Wirkungsgefüge. Eine *insgesamt nicht angemessene* Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen liegt in 6 % der Fälle vor. Angaben diesbezüglich fehlen in 22 % der Fallstudien.

Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a, c und d BauGB

Der **Ist-Zustand** ist hinsichtlich der **Wechselwirkungen zwischen den Belangen des Umweltschutzes** (n=48) in 23 % der Umweltberichte *größtenteils angemessen* und in 25 % der Unterlagen *etwa zur Hälfte angemessen* beschrieben. In 13 % der untersuchten Fälle ist die Beschreibung *größtenteils nicht angemessen*, in 10 % der Fallstudien ist sie *insgesamt nicht angemessen*. Angaben bezüglich der Wechselwirkungen zwischen den Belangen des Umweltschutzes fehlen in 29 % der Unterlagen bei den Beschreibungen des Ist-Zustandes.

Die **Umweltauswirkungen auf die Wechselwirkungen zwischen den Belangen des Umweltschutzes** (n=48) sind in 2 % der Fallstudien *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 23 % der Umweltberichte ist die Beschreibung der Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen* und in 21 % ist sie *etwa zur Hälfte angemessen*. In jeweils 13 % der Umweltberichte sind die Darstellungen zu den Umweltauswirkungen auf Wechselwirkungen zwischen den Belangen des Umweltschutzes *größtenteils nicht* und *insgesamt nicht angemessen*. In 29 % der Umweltberichte fehlt dieser Aspekt bei den Ausführungen zu den Umweltauswirkungen.

Erhaltungsziele und Schutzzweck von Natura-2000-Gebieten

Der **Ist-Zustand** der **Natura-2000-Gebiete hinsichtlich Erhaltungszielen und Schutzzweck** (n=49) ist in 8 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 24 % der Fallstudien *größtenteils angemessen* beschrieben. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung des Ist-Zustand dieses Belangs liegt in 10 % der Unterlagen vor. Der Ist-Zustand ist in 6 % der untersuchten Dokumente *größtenteils nicht angemessen* beschrieben, in 2 % der Umweltberichte ist die Beschreibung *insgesamt nicht angemessen*. In 47 % der Dokumente fehlen diesbezügliche Angaben.

Die Beschreibungen der **Auswirkungen** auf die **Erhaltungsziele und Schutzzwecke der Natura-2000-Gebiete** (n=48) sind in 6 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 17 % der Fälle ist die Beschreibung *größtenteils angemessen*. In 10 % der Umweltberichte liegt eine Beschreibung dieser Umweltauswirkungen vor, die *etwa zur Hälfte angemessen* ist. Eine *insgesamt nicht angemessene* Beschreibung der Umweltauswirkungen hinsichtlich der Natura-2000-Gebiete findet sich in 4 % der Unterlagen. Angaben zu den Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete fehlen in 58 % der Unterlagen.

Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung zur Erfüllung von Rechtsakten der Europäischen Union festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden

Der **Ist-Zustand** wird bezüglich des Belangs **Erhaltung der Luftqualität** (n=45) in 2 % der Unterlagen *größtenteils angemessen* und in 4 % *etwa zur Hälfte angemessen* beschrieben. In 2 % der Unterlagen erfolgt die Beschreibung *größtenteils nicht angemessen*. Der Ist-Zustand ist in 7 % der Umweltberichte *insgesamt nicht angemessen* beschrieben. Angaben dazu fehlen in 80 % der Dokumente.

Die **Umweltauswirkungen auf die bestmögliche Luftqualität** in den genannten Gebieten (n=46) sind in 2 % der Fallstudien *vollständig angemessen* und in 7 % der Fälle *größtenteils angemessen* beschrieben und bewertet. In 4 % der Umweltberichte ist die Beschreibung dieser Umweltauswirkungen *etwa zur Hälfte angemessen*. Eine *größtenteils nicht angemessene* Darstellung liegt in 2 % der Dokumente vor, in 7 % sind die Beschreibungen und Bewertungen *insgesamt nicht angemessen*. In 76 % der

Dokumente fehlen Angaben zu den Umweltauswirkungen, die sich aufgrund der Planung für den hier betrachteten Umweltbelang ergeben.

Vermeidung von Emissionen

Der **Ist-Zustand** ist mit Blick auf die **Vermeidung von Emissionen** (n=47) in 6 % der untersuchten Fälle *vollständig angemessen* und in 13 % *größtenteils* angemessen beschrieben. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung des Ist-Zustandes liegt in 11 % der Umweltberichte vor. Die Beschreibung ist in 6 % der Fälle *größtenteils nicht angemessen* und in 4 % *insgesamt nicht angemessen*. In 57 % der Fallstudien fehlen diesbezügliche Angaben im Umweltbericht.

Sachgerechter Umgang mit Abfällen und Abwässern

Der **Ist-Zustand** bezüglich des **sachgerechten Umgangs mit Abfällen und Abwässern** (n=49) ist in 4 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben. Die Beschreibungen des Ist-Zustandes sind in 16 % der Fallstudien *größtenteils angemessen*, eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 2 % der Fälle vor. Der Ist-Zustand ist in 10 % der Umweltberichte *größtenteils nicht angemessen*, in 8 % *insgesamt nicht angemessen* beschrieben. Angaben dazu fehlen in 57 % der untersuchten Fälle.

Nutzung erneuerbarer Energien

Der **Ist-Zustand** mit Blick auf die **Nutzung erneuerbarer Energien** (n=48) wird in je 6 % der Fallstudien *vollständig angemessen* oder *größtenteils angemessen* beschrieben. In je 4 % der Umweltberichte ist die Beschreibung des Ist-Zustandes *etwa zur Hälfte* oder *größtenteils nicht angemessen*. Eine *insgesamt nicht angemessene* Beschreibung liegt in 17 % der Umweltberichte vor. In 60 % der Fälle sind im Umweltbericht keine Angaben dazu zu finden.

Sparsame und effiziente Nutzung von Energie

Der **Ist-Zustand** ist hinsichtlich der **sparsamen und effizienten Nutzung von Energie** (n=46) in 2 % der Fälle *vollständig angemessen* und in jeweils 4 % der Umweltberichte *größtenteils angemessen* oder *etwa zur Hälfte angemessen* beschrieben. In 15 % der untersuchten Unterlagen ist die Beschreibung des Ist-Zustandes *insgesamt nicht angemessen* und in 72 % sind keine entsprechenden Angaben zu finden.

Darstellung von Landschaftsplänen

Bei der **Beschreibung des Ist-Zustandes** sind **Landschaftspläne** (n=46) in 15 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* in die Darstellungen einbezogen. In 20 % der Fallstudien erfolgt eine *größtenteils angemessene* Darstellung von Landschaftsplänen bei der Beschreibung des Ist-Zustandes. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Darstellung der Landschaftspläne liegt in 4 % der Fälle bei der Beschreibung des Ist-Zustandes vor. Landschaftspläne sind in 7 % der Umweltberichte *insgesamt nicht angemessen* dargestellt. In 48 % fehlen diesbezüglich Angaben in den Dokumenten.

Darstellung von sonstigen Plänen

Sonstige Pläne, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts, (n=47) sind bei **der Beschreibung des Ist-Zustandes** in 9 % der Fälle *vollständig angemessen* in die Darstellung einbezogen. In 13 % der Umweltberichte erfolgt die Beschreibung des Ist-Zustandes hinsichtlich sonstiger Pläne *zum Großteil angemessen*, in 11 % der Fallstudien liegt eine *etwa zur Hälfte angemessene* Darstellung vor. In je 2 % der Umweltberichte ist die Beschreibung des Ist-Zustands mit Blick auf sonstige Pläne *zum Großteil nicht* oder *insgesamt nicht angemessen* dargestellt. Angaben dazu fehlen in 62 % der Dokumente.

Wechselwirkungen

Die Betrachtung **kumulativer Intraplanwirkungen** (siehe dazu näher Fn. 84 in Abschnitt 4.2.2.1) kann auf verschiedene Arten erfolgen: In 10 % der Umweltberichte wird eine summarische Darstellung von wirkungsbezogenen Kriterienbetroffenheiten mit zielbezogener Bewertung (n=49) genutzt, um Wechselwirkungen zu beschreiben. Eine summarische Darstellung von wirkungsbezogenen Kriterienbetroffenheiten ohne zielbezogene Bewertung (n=49) liegt in 6 % der untersuchten Bauleitpläne vor. In 14 % der Fälle stellt der Umweltbericht Flächen von Einzelfestlegungen im Plan summarisch gegenüber (n=50). Eine Gegenüberstellung von Flächen mit überwiegend positiven und negativen Wirkungen (n=50) wird in 12 % der Umweltberichte genutzt. In 16 % ist eine Gegenüberstellung von Flächengrößen im alten und im neuen Plan (n=49) zu finden. Eine verbal-argumentative Beschreibung kumulativer Intraplanwirkungen liegt in 65 % der Umweltberichte vor.

Die **kumulativen Interplanwirkungen** (n= 46) betrachten 11 % der Umweltberichte.

Alternativen, Vermeidung, Ausgleich und Monitoring

In den nachfolgenden Absätzen werden die Ergebnisse der empirischen Erhebung aus den Dokumentenanalysen hinsichtlich der Themen Alternativenprüfung, Vermeidung und Ausgleich sowie Monitoring für die Bauleitplanung dargestellt.

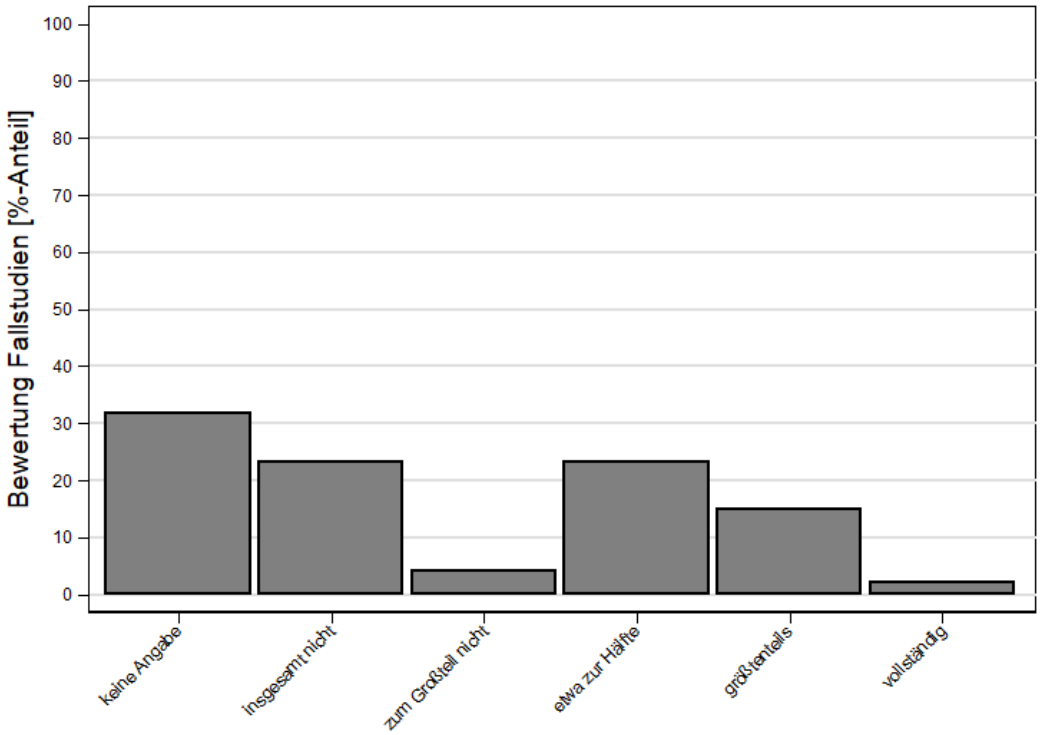
Alternativenprüfung

Alternativen (n=49) werden in 55 % der Umweltberichte betrachtet, in 45 % wird auf die Betrachtung von Alternativen verzichtet. Die **Auswahl der betrachteten Alternativen** (n=28) ist in 18 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* begründet. In 32 % der Unterlagen ist die Alternativenauswahl *zum Großteil plausibel* begründet. Eine *etwa zur Hälfte plausible* Begründung der Auswahl erfolgt in 39 % der Fälle. In 4 % der Umweltberichte ist die Begründung der ausgewählten Alternativen *größtenteils nicht* und in 7 % *insgesamt nicht plausibel*.

Die **Alternativenprüfung wird mit Bezug auf Umweltauswirkungen** (n=47) in 2 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* durchgeführt. In 15 % ist die Alternativenprüfung bezüglich der Umweltauswirkungen *größtenteils plausibel* und in 23 % der Fälle *etwa zur Hälfte plausibel*. Eine *größtenteils nicht plausible* Prüfung der Alternativen liegt in 4 % der Dokumente vor. In 23 % der Umweltberichte ist die Prüfung von Alternativen in Bezug auf Umweltauswirkungen *insgesamt nicht plausibel* dargestellt. Angaben diesbezüglich fehlen in 32 % der Unterlagen (siehe Abbildung 25).

Die **Nicht-Betrachtung von Alternativen** (n=23) ist in 9 % der Umweltberichte *vollständig plausibel*, in 48 % *größtenteils plausibel* dargelegt. In je 13 % der Umweltberichte ist die Begründung *etwa zur Hälfte, größtenteils nicht* und *insgesamt nicht plausibel*. In 4 % der Fallstudien ist die Nicht-Betrachtung von Alternativen nicht begründet (*keine Angabe*).

Abbildung 25: Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen in der Bauleitplanung.



n=47
Wurde die Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen (§ 2 Abs. 4 i. V. m. Nr. 2 Buchst. d der Anlage 1 zum BauGB) plausibel durchgeführt?

Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung

Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung (n=46) werden in 87 % der Umweltberichte betrachtet. Die Auswahl der Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung (n=41) ist in 34 % der Fälle *vollständig plausibel* und in 44 % *größtenteils plausibel* begründet. Eine *etwa zur Hälfte plausible* Begründung der Auswahl liegt in 17 % der Umweltberichte vor. In 5 % der Unterlagen fehlen diesbezügliche Angaben.

Die **Nicht-Berücksichtigung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen** (n=9) ist in je 11 % der Umweltberichte *vollständig* oder *zum Großteil plausibel* begründet. In 56 % der Fälle ist die Begründung *insgesamt nicht plausibel*. In 22 % der Umweltberichte fehlen die Angaben diesbezüglich vollständig.

Ausgleichsmaßnahmen

Ausgleichsmaßnahmen (n=49) werden in 86 % der Umweltberichte entwickelt. Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (n=42) sind in 29 % der Unterlagen *vollständig plausibel* entwickelt. In 52 % der Umweltberichte sind diese *größtenteils plausibel*. In 19 % der Umweltberichte sind sie *etwa zur Hälfte plausibel*.

Die **Abschichtung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen** (n=8) ist in 50 % der Fallstudien *vollständig plausibel*, in je 13 % der Umweltberichte ist sie *größtenteils* oder *etwa zur Hälfte plausibel*. Eine *insgesamt nicht plausible* Abschichtung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen liegt in 25 % der Fälle vor.

Monitoring

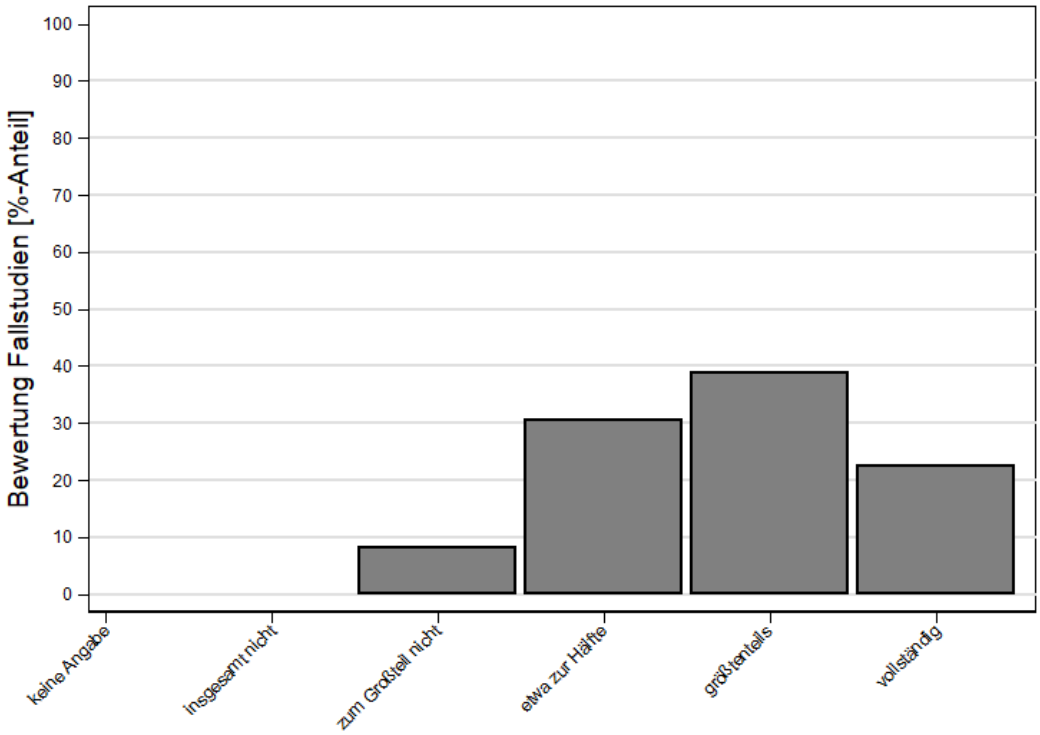
Angaben zum **Monitoring** (n=46) sind in 9 % der Umweltberichte *vollständig planspezifisch* angegeben, in 24 % der Fallstudien sind die Monitoringmaßnahmen *größtenteils planspezifisch*. Die Monitoringmaßnahmen sind in 17 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte planspezifisch*, in 13 % sind

sie *größtenteils nicht planspezifisch* angegeben. *Insgesamt nicht planspezifische* Monitoringmaßnahmen liegen in 28 % der Unterlagen vor. In 9 % der untersuchten Dokumente fehlen diesbezügliche Angaben.

Allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung (AVZ)

In der allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung (n=49) werden die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen in 22 % der Umweltberichte *vollständig verständlich* wiedergegeben. In 39 % der Umweltberichte sind die in der AVZ enthaltenen Aussagen zu den Umweltauswirkungen *größtenteils verständlich*, in 31 % der Fallstudien sind sie *etwa zur Hälfte verständlich*. Die voraussichtlichen Umweltauswirkungen werden in 8 % der AVZ *größtenteils nicht verständlich* wiedergegeben (siehe Abbildung 26).

Abbildung 26: Aussagen über voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in der allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung (AVZ) in der Bauleitplanung.



n=49
Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch die Evaluierenden) in der Zusammenfassung die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen verständlich wiedergegeben?

4.2.3.2 Quantitative Auswertung NAB

Die Qualität der Station Erstellung des Umweltberichts (n=26) wird von 31 % der Befragten aus den Behörden *sehr gut* und von 58 % der Befragten *gut* eingeschätzt. 12 % geben eine *durchschnittliche* Qualität für die Erstellung des Umweltberichts an (siehe Abbildung 27).

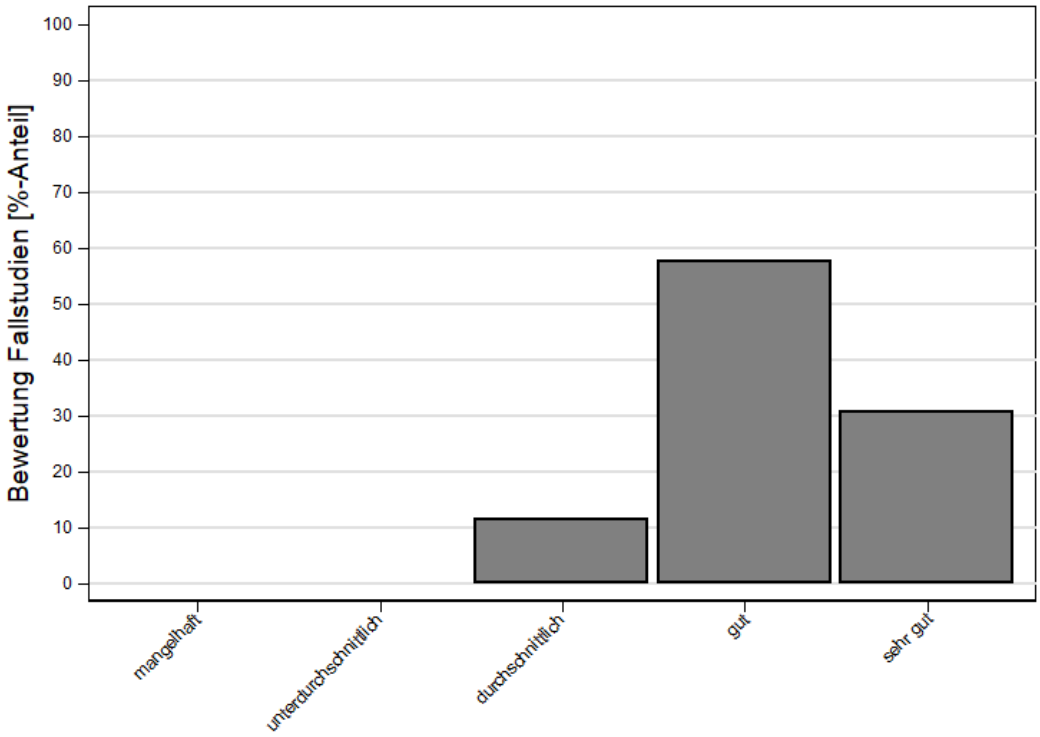
Der Aufwand (n=19), der mit der Erstellung des Umweltberichts verbunden ist, liegt für 32 % der befragten Personen bei *1 - 2 PT*, einen Aufwand von *3 - 5 PT* geben 11 % der Befragten an. Die Erstellung des Umweltberichts ist für 5 % der Befragten aus den Behörden mit einem Aufwand von *6 - 10 PT* verbunden, in 37 % der Fälle liegt der Aufwand bei *11 - 30 PT* und in 16 % der Fälle bei *>30 PT*.

Die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht haben, bezogen auf die räumliche Anordnung von Gegenständen der Planung (n=27) in 22 % der Fallstudien einen *sehr bedeutsamen Einfluss* und in 26 % der Fälle einen *bedeutsamen Einfluss*. Je 22 % der befragten Personen geben einen *mittleren* oder

geringen Einfluss der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts auf die räumliche Anordnung von Gegenständen der Planung an. In 7 % der Fallstudien wird diesbezüglich *kein Einfluss* wahrgenommen. Bezogen auf die konkrete Ausgestaltung des Plans (n=26) geben 19 % der Befragten aus den Behörden einen *sehr bedeutsamen Einfluss* der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts und 50 % einen *bedeutsamen Einfluss* an. In 8 % der Fallstudien liegt ein *mittlerer Einfluss* des Umweltberichts auf die konkrete Ausgestaltung des Plans vor, in 23 % der Fälle geben die Befragten einen *geringen Einfluss* an. Der Einfluss des Umweltberichts auf die Alternativenprüfung (n=23) ist in 13 % der Fallstudien *sehr bedeutsam* und in 22 % der Fallstudien *bedeutsam*. 17 % der Befragten geben einen *mittleren* und 26 % einen *geringen Einfluss* an. In 22 % der Fallstudien wird diesbezüglich *kein Einfluss* wahrgenommen.

Die festgestellten erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen haben in 20 % der Fälle einen *sehr bedeutsamen Einfluss* auf die Festlegungen des Plans (n=25), in 8 % ist der Einfluss *bedeutsam*. Einen *mittleren Einfluss* haben die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen in 20 % der Fälle. Die nachteiligen Umweltauswirkungen beeinflussen die Festlegungen des Plans in 20 % der Fallstudien auf *geringe* Weise, in 4 % beeinflussen sie die Festlegungen des Plans nicht (*kein Einfluss*). In 28 % der Fälle werden keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen festgestellt.

Abbildung 27: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität der Erstellung des Umweltberichts in der Bauleitplanung.



n=26
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des BauGB die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Die betrachteten Alternativen beeinflussen nach Angaben der Befragten die Festlegungen des Plans oder Programms (n=20) in 10 % der Fälle auf *sehr bedeutsame* Weise, in 30 % der Pläne ist der Einfluss der Alternativen auf die Festlegungen *mittel*. Einen *geringen Einfluss* auf die Festlegungen des Plans haben die betrachteten Alternativen in 15 % der Fälle. In 25 % der Pläne hat die Alternativenprüfung *keinen Einfluss* auf die Planfestlegungen.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (n=23) beeinflussen, so die Einschätzung der Befragten, die Planfestlegungen – vor dem Hintergrund der erheblichen Umweltauswirkungen – in 35 % der Fälle auf

sehr bedeutsame Weise. In je 13 % der Fallstudien haben die festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einen *bedeutsamen* oder *mittleren* Einfluss auf die Festlegungen des Plans. In 26 % der Fälle beeinflussen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die Planfestlegungen in *geringem* Maß, in 9 % der Fallstudien ist *kein Einfluss* der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festzustellen. Erhebliche Umweltauswirkungen, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlich machen, werden in 4 % der Fälle nicht festgestellt.

4.2.3.3 Qualitative Auswertung NAB, Interviews und Workshop

Unsicherheiten bei der Methodik und den fachlichen Standards führen teilweise dazu, dass eine vollständige Prüfung aller Planinhalte stattfindet, ohne dabei zu differenzieren, ob erhebliche Umweltauswirkungen und somit entscheidungsrelevante Belange vorliegen oder nicht. Dadurch werden die Unterlagen häufig sehr umfangreich und der Arbeitsaufwand erhöht sich deutlich.

Um die **Anstoßwirkung des Umweltberichtes** zu erhalten, sollte die allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung (AVZ) kurz und prägnant formuliert sein, sodass z. B. Ratsmitglieder auch noch kurzfristig die Möglichkeit haben, die wichtigsten Fakten zu einem Plan zu lesen. Die Interviewten schlagen vor, die AVZ als eigenständiges Kapitel „Zusammenfassung des Umweltberichts“ in die Planbegründung einzubetten; dies könne als zusätzliche Form der Qualitätssicherung dienen. Die plakative Aufbereitung der Beurteilung der (erheblichen) Umweltauswirkungen erweise sich dabei als hilfreich und werde grundsätzlich empfohlen.

Es bestehe weiterer Bedarf, **Hilfestellungen** zur Bearbeitung der SUP und der Erstellung des Umweltberichts zur Verfügung zu stellen. In der Bauleitplanung wünscht man sich solche Arbeitshilfen insbesondere zu den Themen Klima, Klimaanpassung und Fläche. Hilfreich seien auch Vorlagen für eine Bewertungsmatrix z. B. für Excel oder Calc und Ampelsysteme.[87] Quantitative Bewertungsmethoden seien deutlich belastbarer, gleichwohl würden diese aber seltener eingesetzt. Hier könne eine gezielte Förderung durch Handreichungen und Vorlagen sinnvoll sein.

In Bezug auf die **Alternativenprüfung** wird angemerkt, dass die höherrangigen Planungen grundlegende Alternativen prüfen und dazu Festlegungen treffen sollten, damit auf Ebene der Bebauungsplanung eine sinnvolle Alternativenprüfung durchgeführt werden könne. Darüber seien bei der Alternativenprüfung die Themen Wirkungsraum und Langfristigkeit stärker mit einzubeziehen. Weiterhin bemängeln die Befragten, dass Alternativen nicht ernsthaft geprüft würden.

Die unzureichende Betrachtung von **kumulativen Wirkungen** in der SUP-Praxis ist ein weiterer Aspekt, den Einzelne kritisieren. Die „Salami-Taktik“, die immer häufiger in der Planung betrieben würde (z. B. durch Änderungsverfahren), müsste deutlich eingedämmt werden, da dieses Vorgehen dazu führe, die tatsächlichen Wirkungen, die oft über die der einzelnen Planung hinausgingen, nicht zu betrachten. Der Schwerpunkt müsse stärker auf der Betrachtung von Inter- und Intraplanwirkungen liegen. Eine realistische Einschätzung der Auswirkungen sei bei Anwendung der „Salami-Taktik“ oft kaum noch möglich. Zudem müsse man in diesem Kontext überlegen, wie viele Änderungen ein Plan verkrafte, bis eine Gesamtfortschreibung erforderlich werde.

Bezüglich der Konzentration auf abwägungsrelevante Aspekte und einer daraus resultierenden Verschlankung wird angeregt, Erheblichkeitsschwellen zu definieren und nur die erheblichen Umweltauswirkungen in die Abwägung einzubeziehen. Hinsichtlich der Frage, welcher Grad an Standardisierung erstrebenswert sei, gibt es unterschiedliche Einschätzungen: Einerseits wünscht man sich mehr Standards, andererseits bestehen Befürchtungen, die SUP könne dadurch unflexibel werden, was eher eine Verschlechterung zur Folge hätte. Wieder andere sehen eher einen Bedarf an Qualitätszielen und operationalisierbaren Werten, die sich auch im Nachgang gut überprüfen ließen. Als starkes (vier

[87] Beispiele für die unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten gibt Anhang 10.4 wieder.

Nennungen) oder sehr starkes (eine Nennung) **Hemmnis** empfinden fünf der befragten Personen (n=17) fehlende einheitliche Standards.

Die Interviewten geben an, die Trennung des Umweltberichts von der Planbegründung führe eher zu einer Isolation. Daher seien Umweltbericht und Planbegründung stärker zu verknüpfen und Letztere inhaltlich stärker auf dem Umweltbericht aufzubauen. Dazu könne man den Umweltbericht als „Masterdokument“ zur Integration der verschiedenen Umwelt- und Naturschutzinstrumente nutzen, um redundante Inhalte zu minimieren und eine effektivere Bearbeitung zu ermöglichen. Weiterer Vorteil sei die Option, in der Umweltprüfung ein übergreifendes Fazit zu den einzelnen Fachgutachten zu ziehen. Die Teilnehmenden schlagen eine entsprechende Überarbeitung der Anlage 1 des BauGB vor.

Die **stärksten Defizite der Umweltberichte** liegen mit je drei Nennungen zum einen im Umfang dieser Berichte, zum anderen in der fehlenden Verknüpfung der Inhalte des Umweltberichts mit den materiell-rechtlichen Anforderungen, die sich aus dem BauGB ergeben, und zum dritten in dem Umstand, dass die planerischen Aspekte, die immer mehr in den Hintergrund gedrängt werden. Weiterhin werden die Dopplungen (verfahrensseitig und inhaltlich) durch Umweltbericht, Begründung sowie z. T. durch Fachgutachten als problematisch angesehen, da sie den Arbeitsaufwand und den Umfang der Dokumente unnötig erhöhten (zwei Nennungen). Die methodische Umsetzung der Themenkomplexe „Bewertung von Auswirkungen“ und „Eingriff-Ausgleich“ wird ebenfalls von zwei Befragten als starkes Defizit angesehen. Einzelne Personen nennen auch den zu hohen Untersuchungsaufwand, die schlechte Schwerpunktsetzung bei der Bearbeitung und die mangelhafte Betrachtung der Gesamtplanwirkung.

Die befragten Personen aus der Bauleitplanung sehen einen **Mehrwert** der SUP in der Transparenz, die sie sich selbst und der Öffentlichkeit im Entscheidungsprozess schaffen. Maßgeblich dafür sei die Dokumentation der SUP in Form des Umweltberichts: Der Umweltbericht mache die einzelnen Schritte überprüfbar und nachvollziehbar. Ob ein Mehrwert empfunden wird, hängt offenbar auch von der Wirkung und Folgewirkung der SUP bzw. des Umweltberichtes ab. In den Interviews heißt es dazu beispielsweise: „Es ist für mich fraglich, was die Folgewirkungen des Umweltberichts sind – wer schaut da in der Bauleitplanung drauf?“ Auch die fehlende Verbindlichkeit der Umweltprüfung in der Bauleitplanung sei kritisch zu sehen: Der Mehraufwand entfalte keinerlei Wirkung und sowohl der Umweltbericht als auch die zusammenfassende Erklärung blieben unbeachtet. Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, die (Vor-) Wirkungen der SUP, insbesondere im Prozess der Alternativenauswahl, besser zu dokumentieren und damit sichtbar zu machen.

4.2.4 Fachplanung

Dieser Abschnitt stellt die Ergebnisse der empirischen Erhebung zum Umweltbericht für die Fachplanung vor. Berücksichtigt sind die Ergebnisse aus GDB, ZEG, NAB und den Interviews. Ein Vertiefungs-Workshop (siehe Abschnitt 3.6.2) fand angesichts der Heterogenität der erfassten Fachplanungen nicht statt.

4.2.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

52 % der Fallstudien aus der Fachplanung betrafen Pläne oder Programme auf Landesebene, bei 48 % ging es um Pläne oder Programme auf der Ebene des Bundes (n=23). Ihrem Inhalt nach können die betrachteten Pläne und Programme verschiedenen Gruppen zugeordnet werden (n=26): 31 % fallen unter die Infrastrukturfachplanung, die umweltbezogenen Fachpläne machen 50 % aus, die restlichen19 % der Stichprobe verteilen sich auf sonstige Pläne und Programme wie z. B. operationelle Pläne und Programme. Je 40 % der Pläne sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG oder nach Landesrecht SUP-pflichtig. Von den Plänen und Programmen auf Bundesebene unterliegen 17 % nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG und 3 % nach § 35 Abs. 2 UVPG der SUP-Pflicht.

Für alle evaluierten Pläne liegt der Umweltbericht vor (n=30), in 67 % ist auch die Begründung (n=30) vorhanden. Eine Dokumentation der Stellungnahmen (n=27) steht in 41 % der Fälle zur Verfügung,

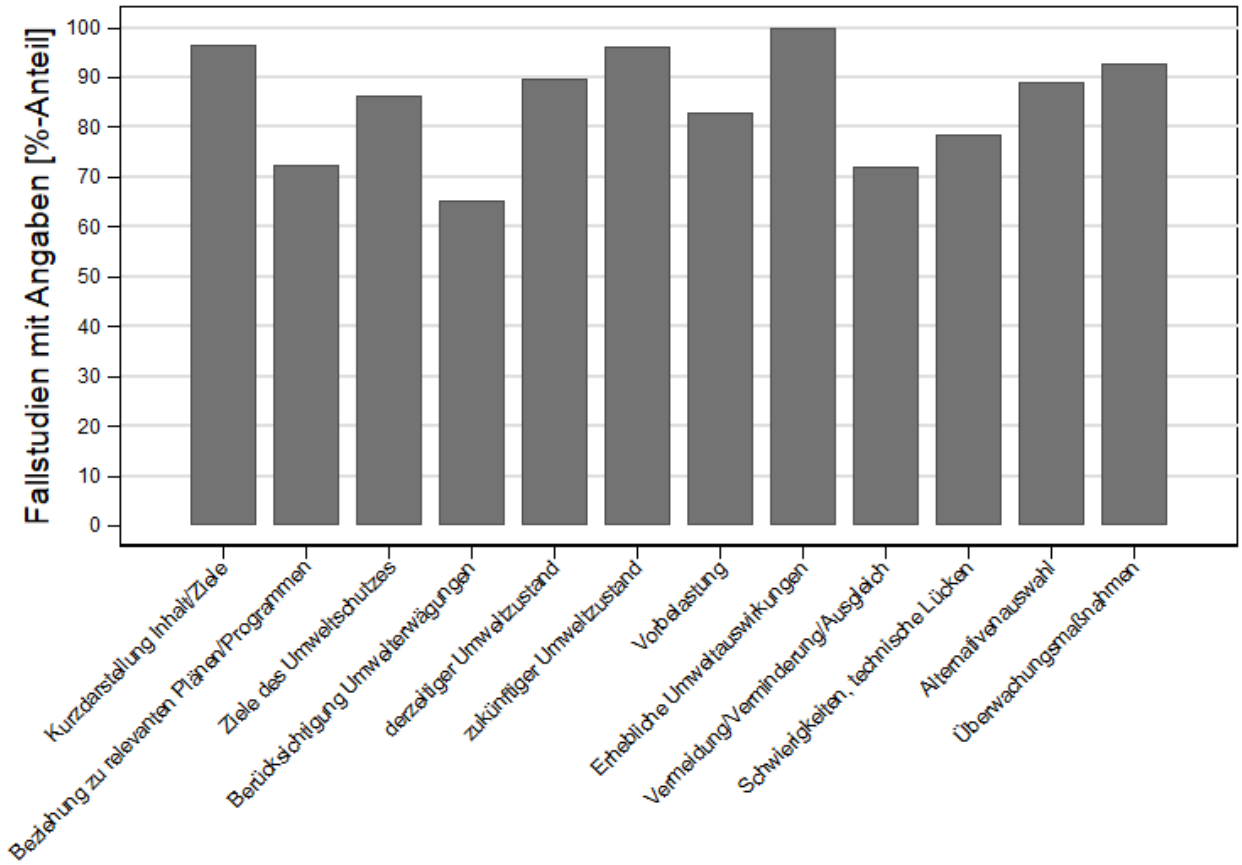
sonstige Unterlagen (n=22), z. B. weitere Fachgutachten, sind in 36 % der Fälle vorhanden. Die Umweltberichte haben in 42 % der Fallstudien (n=30) einen Umfang von über 100 Seiten; die Beschreibung des Ist-Zustandes erfolgt in 32 % auf bis zu zehn Seiten, in 40 % der Fallstudien liegt der Umfang zwischen elf und 20 Seiten. Die Auswirkungen (n=26) werden in 59 % der Fallstudien auf zehn bis 30 Seiten beschrieben. Die Beschreibungen zu Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen haben in 41 % der Fallstudien einen Umfang von ein bis zwei Seiten, in 13 % der Fallstudien liegt der Umfang bei zehn Seiten und in 16 % der Fallstudien nimmt die Beschreibung der Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen über 20 Seiten in Anspruch. Der Umfang der Pläne und Programme (n=20) liegt in 25 % der Fallstudien bei 100 bis unter 200 Seiten, in 70 % dagegen über 200 Seiten.

In 9 % der Fälle ist zusätzlich zur SUP eine FFH-Vorprüfung (n=11) vorhanden. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung wird in keinem der Fälle (n=10) durchgeführt. In 38 % liegen weitere sonstige Prüfverfahren oder Fachgutachten (n=8) vor.

In mehr als 65 % der Fallstudien finden sich im Umweltbericht Angaben zu den **nach § 40 Abs. 2 UVPG erforderlichen Punkten** (siehe Abbildung 28).

Die Kurzdarstellung der Inhalte und Ziele des Plans oder Programms (n=29) erfolgt in 97 % der Umweltberichte. In 72 % wird die Beziehung zu relevanten Plänen und Programmen (n=29) beschrieben, in 86 % der Fallstudien gibt es eine Beschreibung der Ziele des Umweltschutzes (n=29). Wie Umwelterwägungen bei der Planung berücksichtigt werden (n=23), ist in 65 % der Fälle dargelegt. In 90 % ist der derzeitige Umweltzustand (n=29) beschrieben, Vorbelastungen (n=29) werden dabei in 83 % der Umweltberichte genannt. In 96 % der Fallstudien geht der Umweltbericht auf den zukünftigen Umweltzustand (n=25) ein. Die erheblichen Umweltauswirkungen (n=29) sind in allen Umweltberichten dargestellt. Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung sowie zum Ausgleich (n=25) sind in 72 % der Umweltberichte enthalten. In 79 % der Umweltberichte werden Schwierigkeiten und technische Lücken (n=28) beschrieben. Angaben zur Alternativenauswahl (n=27) gibt es in 89 % der Dokumente, in 93 % werden Angaben zu Maßnahmen des Monitorings (n=27) gemacht.

Abbildung 28: Vollständigkeit der Angaben im Umweltbericht für die Fachplanung.

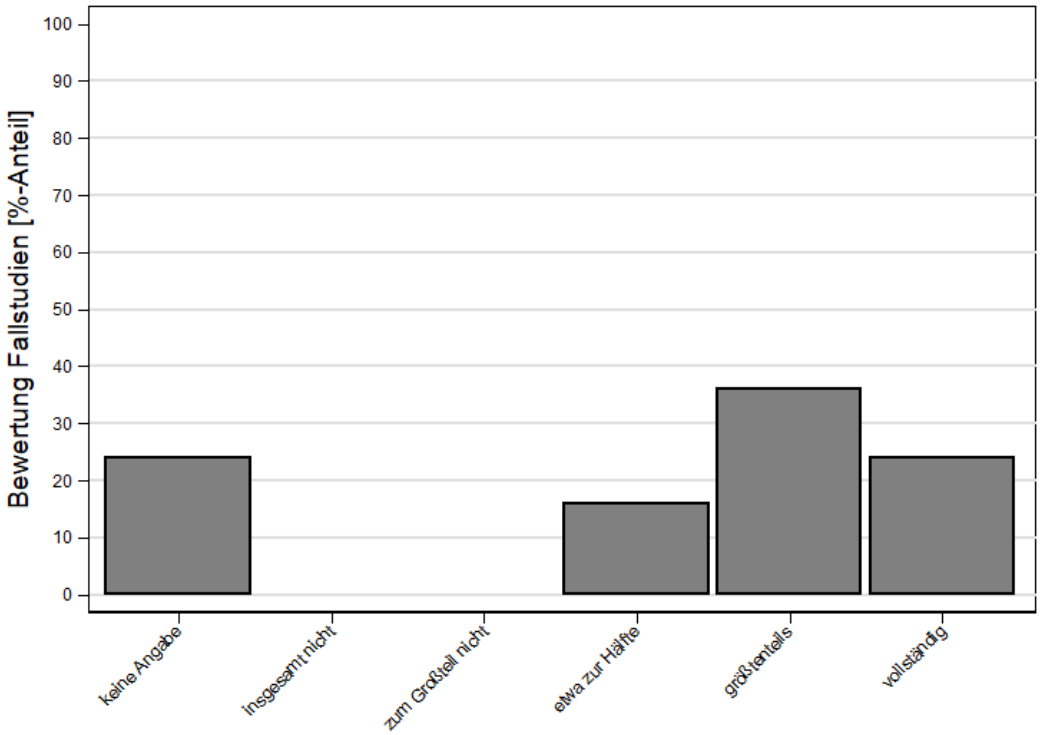


n=23-29
Wurden im Umweltbericht Angaben (planbezogen) zu folgenden Punkten gemacht (§ 40 Abs. 2 UVPG)?

Inhalte und Ziele des Plans (n=29) sind in 52 % der Fallstudien *vollständig angemessen* dargestellt. In 31 % der Umweltberichte ist die Darstellung der Inhalte und Ziele *zum Großteil angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung der Inhalte und Ziele liegt in 14 % der Fälle vor. In 3 % der Fallstudien ist die Beschreibung *zum Großteil nicht angemessen*.

Die **Ziele des Umweltschutzes** (n=28) sind in 57 % der Unterlagen *vollständig angemessen* beschrieben. Eine *zum Großteil angemessene* Beschreibung ist in 32 % der Fälle zu finden. In 7 % der Umweltberichte ist die Beschreibung der Ziele des Umweltschutzes *etwa zur Hälfte angemessen*, in 4 % der Fallstudien fehlen die Angaben dazu. Die **Berücksichtigung der Umweltziele** (n=25) bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms ist in 24 % der Fallstudien *vollständig plausibel* dargelegt. In 36 % der Dokumente erfolgt die Beschreibung, wie Umweltziele bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt werden, *zum Großteil angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung dessen ist in 16 % der Umweltberichte zu lesen. In 24 % der Umweltberichte fehlen diesbezügliche Angaben (siehe Abbildung 29).

Abbildung 29: Berücksichtigung von Umweltzielen bei sonstigen Plänen/Programmen (insbesondere Fachpläne und –programme).



n= 25
Ist angemessen beschrieben, wie die Ziele und die darauf bezogenen Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt wurden (nach § 40 Abs. 2 Nr. 2 Hs. 2 UVPG)?

Die **negativen Umweltauswirkungen** (n=26) des Plans oder Programms werden in 65 % der Fallstudien als nicht erheblich eingeschätzt. Sämtliche negativen Umweltauswirkungen (n=22) können den Umweltberichten nach in 55 % der Fallstudien ausgeglichen werden, in 45 % der Fälle verbleiben erhebliche negative Auswirkungen.

Datengrundlage

Die **Auswahl der Schutzgüter** (n=26) ist in 69 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* begründet. In 27 % der Fallstudien ist die Begründung der Auswahl der Schutzgüter *zum Großteil plausibel* und in 4 % *etwa zur Hälfte plausibel*.

Die **Abgrenzung des Untersuchungsraums** (n=24) erfolgt in 29 % *vollständig plausibel*, eine *zum Großteil plausible* Abgrenzung des Untersuchungsraums liegt in 33 % der Umweltberichte vor. In 4 % der Dokumente ist die Abgrenzung des Untersuchungsraums *größtenteils nicht plausibel*, in 33 % fehlen die Angaben zu Abgrenzung des Untersuchungsraums.

Von den verfahrensführenden Stellen werden **eigene Erhebungen** (n=25) in 4 % der Fälle durchgeführt. In 72 % der Fallstudien gibt es keine eigenen Erhebungen, in den restlichen 24 % ist eine Einschätzung diesbezüglich anhand der Unterlagen nicht möglich.

Digitale Daten (n=25) werden in 64 % der Umweltberichte als Datengrundlage verwendet. In den restlichen 36 % lässt sich anhand der Unterlagen keine klare Aussage treffen.

Für die Pläne und Programme werden **Daten aus der Landschaftsplanung** (n=16) in 44 % der Fallstudien herangezogen, in 25 % dagegen nicht.

Die **grenzüberschreitenden Auswirkungen** (n=12) werden in 58 % der Pläne und Programme betrachtet; in 42 % der Fallstudien fehlt eine solche Betrachtung.

Schutzgutbezogene Bewertung des Ist-Zustands und der Umweltauswirkungen

In den folgenden Absätzen wird für alle Schutzgüter, die nach § 2 Abs. 1 UVPG zu behandeln sind, die tatsächliche Qualität der Beschreibungen des Ist-Zustandes sowie der Beschreibungen und Bewertungen der voraussichtlichen Umweltauswirkungen in den Umweltberichten vorgestellt.

Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit

Der **Ist-Zustand** des **Schutzgutes Mensch, menschliche Gesundheit** (n=30) ist in je 40 % der Fallstudien *vollständig* oder *zum Großteil angemessen* beschrieben. In 7 % der Umweltberichte ist die Beschreibung *etwa zur Hälfte angemessen* und in 3 % ist sie *größtenteils nicht angemessen*. Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes Mensch fehlen in 10 % der Unterlagen.

Die **Auswirkungen** auf das **Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit** (n=27) sind in 30 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 56 % der Fallstudien ist die Beschreibung *zum Großteil angemessen*; eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung liegt in 11 % der Umweltberichte vor. In 4 % der Unterlagen fehlen die Angaben zu den Auswirkungen auf das Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit.

Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt

Die Beschreibung des **Ist-Zustandes** der **Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt** (n=30) ist in 30 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 37 % der Fallstudien *größtenteils angemessen* beschrieben. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung des Ist-Zustandes liegt in 23 % der Umweltberichte vor. In 3 % der Umweltberichte ist der Ist-Zustand *größtenteils nicht angemessen* beschrieben, diesbezügliche Angaben fehlen in 7 % der Unterlagen.

Eine Aufgliederung in einzelne Schutzgüter („Tiere“, „Pflanzen“, „biologische Vielfalt“) erfolgt für die Beschreibung des Ist-Zustandes in 10 % der Fallstudien (n=29), in 90 % der Umweltberichte werden diese Schutzgüter gemeinsam beschrieben.

Die **voraussichtlichen Umweltauswirkungen** auf die **Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt** (n=30) sind in 23 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* und in 57 % *größtenteils angemessen* dargestellt. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Beschreibung dieser Umweltauswirkungen liegt in 17 % der Umweltberichte vor. In 3 % sind sie *größtenteils nicht angemessen* beschrieben und bewertet.

Eine Aufgliederung in die einzelnen Schutzgüter erfolgt für die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen in 7 % der Fälle (n=28), in 93 % der Umweltberichte wird der Komplex „Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt“ dagegen gemeinsam betrachtet.

Schutzgut Boden

Der **Ist-Zustand** für das **Schutzgut Boden** (n=30) ist in 50 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben. Eine *zum Großteil angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Bodens liegt in 37 % der Unterlagen vor. In 3 % ist die Beschreibung des Ist-Zustandes *etwa zur Hälfte angemessen*. Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes Boden fehlen in 10 % der Dokumente.

Die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen **Umweltauswirkungen** auf das **Schutzgut Boden** (n=30) ist in 27 % der Unterlagen *vollständig angemessen*; in 50 % der Fallstudien sind diese Umweltauswirkungen *größtenteils angemessen* beschrieben und bewertet. Eine *etwa zur Hälfte* angemessene Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen liegt in 20 % der Fälle vor. In 3 % der Fallstudien sind die Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Boden *größtenteils nicht angemessen* beschrieben.

Schutzgut Fläche

Der **Ist-Zustand** des **Schutzgutes Fläche**[88] (n=29) ist in 3 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben, in 97 % der Umweltberichte fehlen Angaben zum Schutzgut Fläche. Dementsprechend sind auch die **Auswirkungen** auf das **Schutzgut Fläche** (n=30) in 3 % der Umweltberichte *zum Großteil angemessen* beschrieben, während Angaben zu den Auswirkungen in 97 % der Fallstudien fehlen.

Schutzgut Wasser

Die Beschreibung des **Ist-Zustandes** für das **Schutzgut Wasser** (n=30) ist in 47 % der Unterlagen *vollständig angemessen*, in 40 % der Fallstudien ist der Ist-Zustand *zum Großteil angemessen* beschrieben. In 3 % der Umweltberichte ist die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand des Schutzgutes Wasser *etwa zur Hälfte angemessen*. In 10 % fehlen diesbezüglich Angaben in den Unterlagen.

Die voraussichtlichen **Umweltauswirkungen** auf das **Schutzgut Wasser** (n=30) sind in 33 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 47 % der Fallstudien ist die Beschreibung und Bewertung *zum Großteil angemessen*. Die Umweltauswirkungen werden in 17 % der Umweltberichte *etwa zur Hälfte* angemessen dargestellt, in 3 % Fallstudien ist die Beschreibung und Bewertung *größtenteils nicht angemessen.*

Schutzgut Luft

Der **Ist-Zustand** des **Schutzgutes Luft** (n=29) ist in 34 % der Unterlagen *vollständig angemessen* beschrieben. In 52 % der Umweltberichte ist die Beschreibung des Ist-Zustandes *größtenteils angemessen*. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Darstellung des Ist-Zustands liegt für das Schutzgut Luft in 3 % der Umweltberichte vor. In 10 % der Umweltberichte fehlen Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes Luft vollständig.

Die **Umweltauswirkungen** auf das **Schutzgut Luft** (n=29) sind in 21 % der Unterlagen *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 59 % der Fallstudien ist die Beschreibung und Bewertung dieser Auswirkungen *größtenteils angemessen*, in 10 % der Umweltberichte ist sie *etwa zur Hälfte angemessen* und in weiteren 10 % fehlen die Angaben vollständig.

Schutzgut Klima

Die Beschreibung des **Ist-Zustandes** des **Schutzgutes Klima** (n=30) ist in je 43 % der Unterlagen *vollständig angemessen* oder *größtenteils angemessen*. In 3 % der Umweltberichte ist der Ist-Zustand *etwa zur Hälfte angemessen* beschrieben. Angaben dazu fehlen in 10 % der Fälle.

Die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen **Umweltauswirkungen** auf das **Schutzgut Klima** (n=30) ist in 27 % der Fallstudien *vollständig angemessen und* in 53 % *zum Großteil angemessen* beschrieben und bewertet. Eine *etwa zur Hälfte angemessene* Darstellung dieser Auswirkungen liegt in 13 % der Umweltberichte vor. In 7 % der Umweltberichte fehlen Angaben zu den voraussichtlichen Auswirkungen auf das Schutzgut Klima.

Schutzgut Landschaft

Der **Ist-Zustand** für das **Schutzgut Landschaft** (n=30) ist in 40 % der Umweltberichte *vollständig angemessen* beschrieben, in je 20 % erfolgt eine *größtenteils angemessene* oder eine *etwa zur Hälfte angemessene* Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand. Die Beschreibung des Ist-Zustandes ist in 3 % der Fallstudien *zum Großteil nicht angemessen*. In 17 % der Umweltberichte fehlen die Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes Landschaft.

[88] Das Schutzgut Fläche ist erst seit der UVPG-Novelle vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) Bestandteil des Schutzgüterkanons der SUP; dennoch wird es hier in allen Fallstudien gleichermaßen geprüft.

Die voraussichtlichen **Umweltauswirkungen** auf das **Schutzgut Landschaft** (n=30) sind in 30 % der Fallstudien *vollständig angemessen* beschrieben und bewertet. In 43 % der Umweltberichte ist die Beschreibung und Bewertung dieser Auswirkungen *zum Großteil angemessen*. *Eine etwa zur Hälfte angemessene* Darstellung der Auswirkungen auf die Landschaft liegt in 10 % der Umweltberichte vor. In 7 % der Unterlagen ist die Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen *zum Großteil nicht angemessen*. Angaben zu den Auswirkungen auf das Schutzgut Landschaft fehlen in 10 % der Dokumente.

Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter

Die Auseinandersetzung mit dem **Ist-Zustand** für das **Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter** (n=30) ist in 37 % der Umweltberichte *vollständig angemessen*. In 47 % der Unterlagen ist der Ist-Zustand *zum Großteil angemessen* beschrieben. Angaben zum Ist-Zustand des Schutzgutes fehlen in 17 % der Umweltberichte.

Die Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen **Auswirkungen** auf das **Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter** (n=30) ist in 30 % der Fälle *vollständig angemessen*. In 40 % der Umweltberichte ist die Beschreibung und Bewertung *zum Großteil angemessen* und in 17 % der Fallstudien ist sie es *etwa zur Hälfte.* Die Angaben zu den Auswirkungen auf das Schutzgut Kulturgüter und sonstige Sachgüter fehlen in 13 % der Unterlagen.

Wechselwirkungen

Die **Intraplanwirkungen** können auf verschiedene Weise betrachtet werden (siehe dazu näher Fn. 84 in Abschnitt 4.2.2.1). Eine summarische Darstellung von wirkungsbezogenen Kriterienbetroffenheiten mit zielbezogener Bewertung (n=30) findet sich in 27 % der Umweltberichte. In den betrachteten Fallstudien wird weder eine summarische Darstellung von wirkungsbezogenen Kriterienbetroffenheiten ohne zielbezogene Bewertung (n=30) noch eine summarische Darstellung von Flächen für Einzelfestlegungen des Plans (n=23), eine Gegenüberstellung von Flächen mit überwiegend positiven und negativen Wirkungen (n=23) oder eine Gegenüberstellung von Flächengrößen im alten und neuen Plan (n=23) zur Betrachtung der Intraplanwirkungen angewendet. In 67 % der Umweltberichte werden die Intraplanwirkungen ausschließlich verbal-argumentativ beschrieben (n=30).

Eine Prüfung der **Interplanwirkungen** bzw. der kumulativen Wirkungen mit anderen Plänen und Programmen (n=25) findet in 28 % der Fallstudien statt.

Alternativen, Vermeidung, Ausgleich und Monitoring

In den folgenden Absätzen werden die Ergebnisse der empirischen Erhebung aus den Dokumentenanalysen hinsichtlich der Themen Alternativenprüfung, Vermeidung und Ausgleich sowie Monitoring dargestellt.

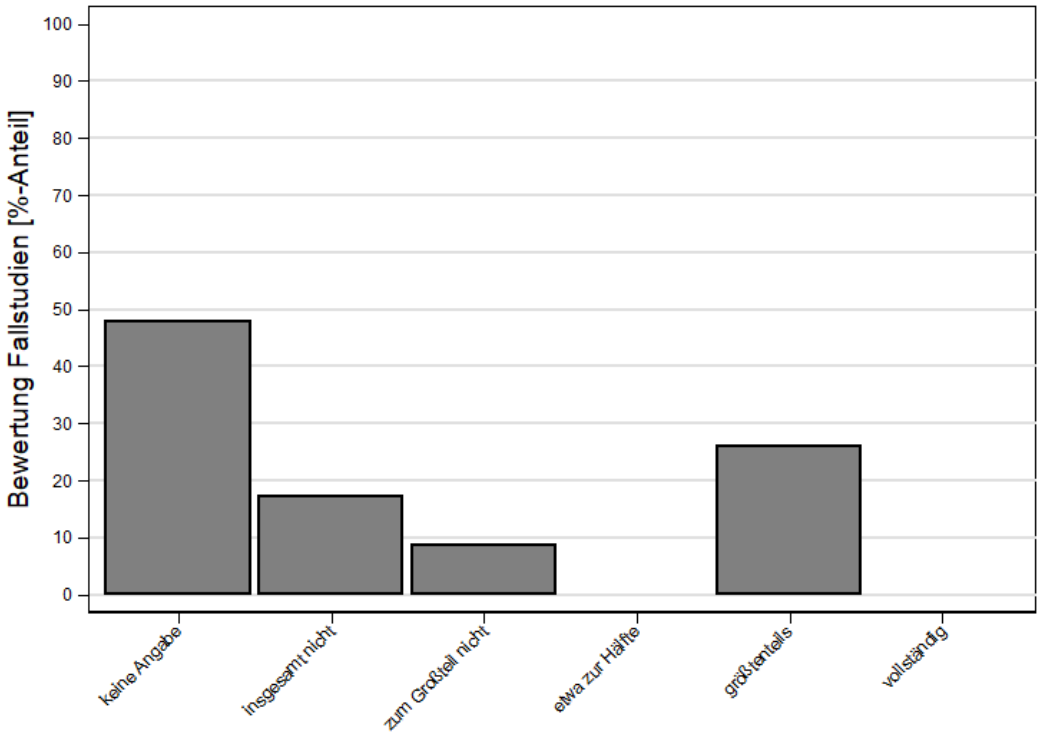
Alternativenprüfung

Alternativen werden in 28 % der Umweltberichte (n=29) betrachtet. 72 % der Fallstudien verzichten, teils mit einer entsprechenden Begründung, auf die Prüfung von Alternativen. In den Fällen, in denen eine Alternativenprüfung vorliegt (n=7), ist die Auswahl der Alternativen in 14 % der Fallstudien *vollständig plausibel* begründet, in 57 % der Fälle *zum Großteil plausibel*. In jeweils 14 % der Fallstudien ist die Begründung der Alternativenauswahl *etwa zur Hälfte plausibel* oder *größtenteils nicht plausibel*.

In den Fällen, in denen auf die Alternativenprüfung verzichtet wird (n=22), ist die **Nicht-Berücksichtigung von Alternativen** in 64 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* begründet. In 14 % der Fallstudien ist die Begründung dafür, dass Alternativen nicht berücksichtigt werden, *zum Großteil plausibel*, in 9 % ist sie *zum Großteil nicht plausibel* und in 5 % der Fallstudien ist sie *insgesamt nicht plausibel*. In weiteren 9 % der Umweltberichte fehlen diesbezügliche Angaben.

Die Durchführung **der Alternativenprüfung in Bezug auf die Umweltauswirkungen** ist in 26 % der Umweltberichte (n=23) *zum Großteil plausibel*, in 9 % dagegen *zum Großteil nicht plausibel* und in 17 % *insgesamt nicht plausibel*. Angaben dazu fehlen in 43 % der Fallstudien (siehe Abbildung 30).

Abbildung 30: Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen in der Fachplanung.



n=23
Wurde die Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen (§ 40 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 8 UVPG) plausibel durchgeführt?

Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung

Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung negativer Umweltauswirkungen (n=30) sind in 57 % der Umweltberichte dargelegt.

Die **Auswahl der Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen** (n=16) ist in 19 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* begründet. In 50 % der Dokumente ist die Auswahl *zum Großteil plausibel* begründet. Die Begründung der Maßnahmenauswahl ist in 25 % der Fälle *etwa zur Hälfte plausibel*.

Die **Nicht-Berücksichtigung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen** (n=13) ist in je 23 % der Fälle *vollständig plausibel*, *zum Großteil plausibel* und *etwa zur Hälfte plausibel* begründet. In 31 % der Umweltberichte fehlt eine solche Begründung.

Ausgleichsmaßnahmen

Ausgleichsmaßnahmen (n=29) werden in 31 % der Umweltberichte entwickelt. In 69 % der Fallstudien werden keine Ausgleichsmaßnahmen benannt.

Die **Abschichtung der Ausgleichsmaßnahmen** (n=22) ist in 27 % der Umweltberichte *vollständig plausibel*. In 18 % der Fallstudien ist die Abschichtung *zum Großteil plausibel* begründet, in 23 % ist die Begründung *etwa zur Hälfte plausibel*. In 32 % der Umweltberichte fehlt die Begründung der Abschichtung.

Die entwickelten Ausgleichsmaßnahmen (n=6) sind in 17 % der Umweltberichte *vollständig plausibel* begründet, in 83 % der Fälle ist die Begründung *zum Großteil plausibel*.

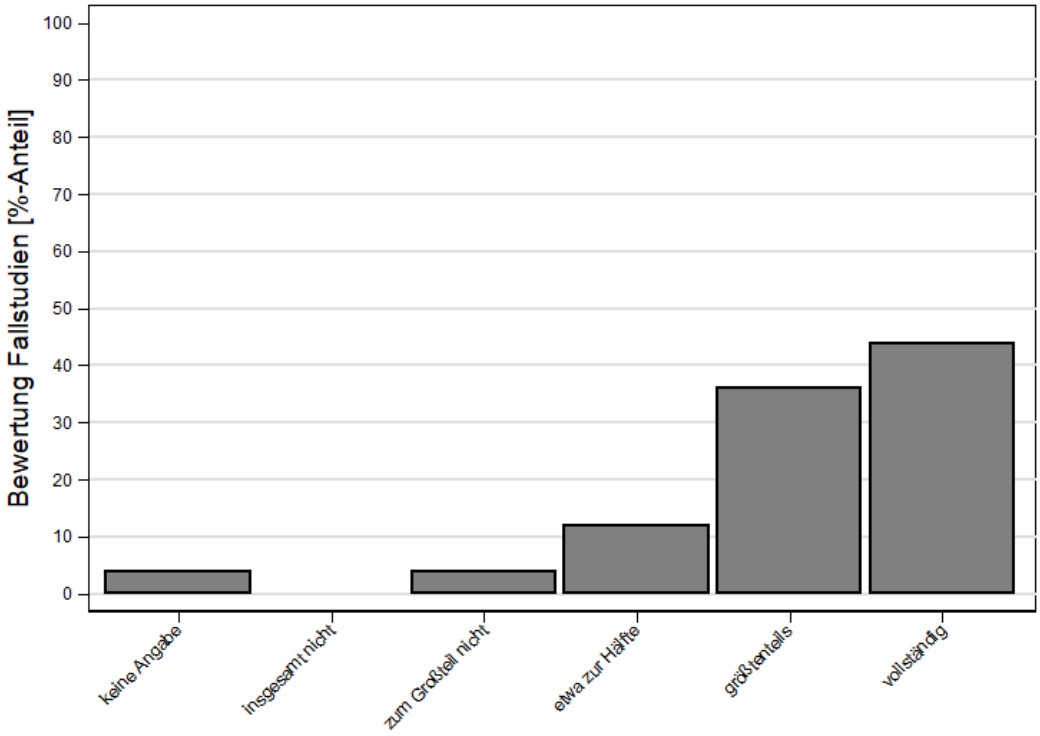
Monitoring

Die Maßnahmen des **Monitorings** (n=29) sind in 27 % der Fallstudien *vollständig planspezifisch*[89] angegeben. In 38 % der Umweltberichte sind die Monitoringmaßnahmen *zum Großteil planspezifisch*, in 14 % sind sie es *etwa zur Hälfte*. In 7 % der Umweltberichte sind die angegebenen Monitoringmaßnahmen *größtenteils nicht planspezifisch*. In 14 % der Unterlagen fehlen Angaben diesbezüglich.

Allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung (AVZ)

Die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen (n=25) sind in 44 % der Fälle in der AVZ *vollständig verständlich* wiedergegeben (siehe Abbildung 31). In 36 % sind die Aussagen über die Umweltauswirkungen *größtenteils verständlich*. *Etwa zur Hälfte* verständliche Aussagen zu den Umweltauswirkungen enthält die AVZ in12 % der Fälle. In 4 % sind die Aussagen der AVZ über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen *größtenteils nicht verständlich*. Diesbezügliche Angaben fehlen in 4 % der Dokumente.

Abbildung 31: Aussagen über voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung (AVZ) in der Fachplanung.



n=25

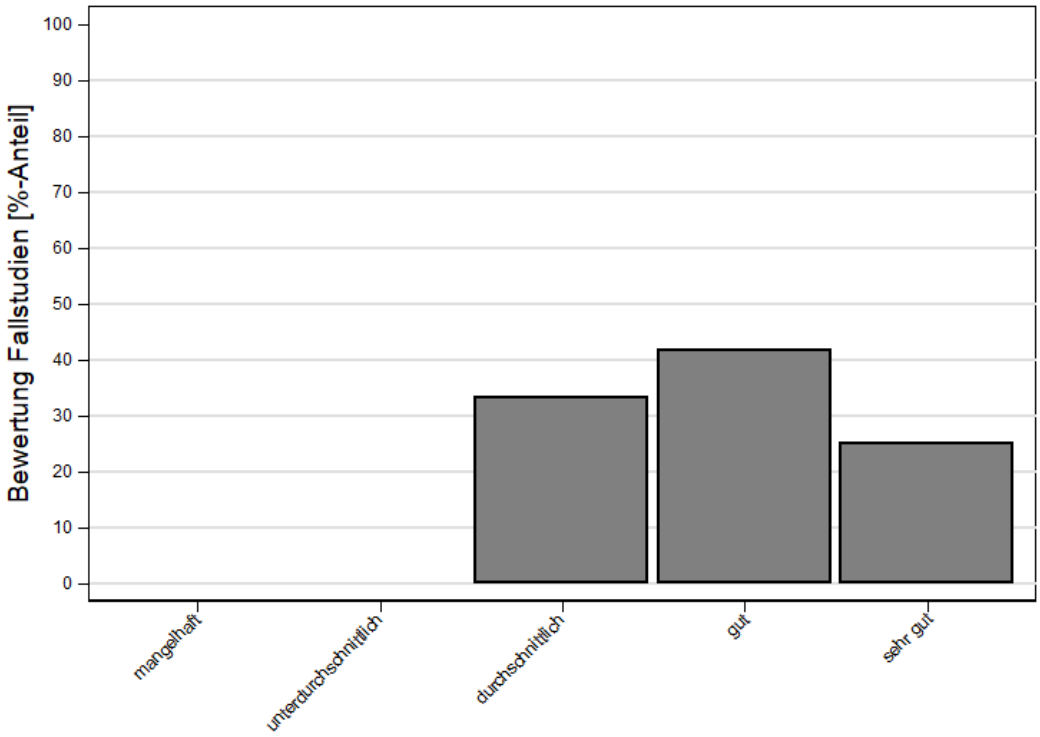
Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch die Evaluierenden) in der Zusammenfassung die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen verständlich wiedergegeben?

4.2.4.2 Quantitative Auswertung NAB

Die Qualität der Station Erstellung des Umweltberichts (n=12) wird von 25 % der Befragten aus den Behörden *sehr gut* und von 42 % *gut* eingeschätzt. 33 % der Befragten geben eine *durchschnittliche* Qualität für die Erstellung des Umweltberichts an (siehe Abbildung 32).

[89] Die Anforderung „planspezifisch“ ergibt sich aus § 45 Abs. 1 Satz 1 UVPG, der fordert, „Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, (…) zu überwachen“.

Abbildung 32: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität der Erstellung des Umweltberichts in der Fachplanung.



n=12
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des UVPG die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Den Aufwand (n=10), der mit der Erstellung des Umweltberichts verbunden ist, geben je 10 % der Befragten mit *1 - 2 PT* oder *3 – 5 PT* an. Die Erstellung des Umweltberichts ist für 30 % der Befragten mit einem Aufwand von *6 - 10 PT* verbunden, in 20 % der Fälle liegt der Aufwand bei *11 – 30 PT* und in 30 % der Fallstudien bei *>30 PT*.

Die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht haben in 80 % der Fallstudien *keinen Einfluss* auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms hinsichtlich der räumlichen Anordnung der Planungsgegenstände (n=15). In 13 % der Fälle ist dieser Einfluss *gering*, einen *bedeutsamen Einfluss* der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts auf die räumliche Anordnung der Planungsgegenstände geben 7 % der Befragten an.

Die konkrete Ausgestaltung der Planung (n=15) wird in 67 % der Fälle nicht durch die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht beeinflusst (*kein Einfluss*). In 27 % der Fallstudien geben die Befragten einen *geringen Einfluss* an, in 7 % der Fallstudien einen *sehr bedeutsamen Einfluss*.

Bezogen auf die Prüfung von Alternativen (n=15) haben die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht in 67 % der Fallstudien *keinen Einfluss* auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms. In 33 % der Fälle ist dieser Einfluss *gering.*

Die festgestellten erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen beeinflussen die Festlegungen des Plans (n=15) in 33 % der Pläne und Programme *gering*, in 20 % der Fallstudien gar nicht (*kein Einfluss*). In 47 % der Fälle werden *keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen festgestellt*.

Die betrachteten Alternativen (n=6) haben in 33 % der Fallstudien einen *geringen Einfluss* auf die Festlegungen des Plans oder Programms. In 17 % der Fälle hat die Alternativenprüfung dagegen *keinen Einfluss* auf die Planfestlegungen.

In 29 % der Fallstudien (n=7) wurden erhebliche Umweltauswirkungen prognostiziert. Die daraufhin entwickelten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beeinflussen jedoch die Festlegungen des Plans oder Programms nicht. In 71 % der Fälle wurden keine erheblichen Umweltauswirkungen, die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen erfordern, festgestellt.

4.2.4.3 Qualitative Auswertung NAB und Interviews

In der Fachplanung sehen die Befragten **Verbesserungspotenzial** hinsichtlich der inhaltlichen Fokussierung auf wesentliche Inhalte. Darüber hinaus fordern sie, die SUP-Dokumente verständlicher zu formulieren. Starke **Defizite der Umweltberichte** sehen die Befragten aus der Fachplanung u. a. darin, dass es dem Umweltbericht an rechtlicher Verbindlichkeit mangele, auch im Hinblick auf die Umsetzung von festgelegten Maßnahmen. Zudem ergäben sich methodische Schwierigkeiten für die SUP aufgrund des hohen Abstraktionsgrades bestimmter Planungen. Des Weiteren gebe es bei der Alternativenprüfung Defizite. Die Bearbeitungstiefe sei nicht immer sachangemessen; die angewandten Bewertungsmethoden ließen sich oftmals kritisieren. Auch sei die Datengrundlage häufig schlecht.

Ein starkes **Hemmnis** sehen fünf der befragten Personen (n=11) in fehlenden einheitlichen Standards. Sie empfinden auf den jeweiligen Plantypen zugeschnittene Vorgaben als hilfreich. Die Frage, ob eine stärkere Standardisierung für die SUP von Vorteil wäre, wird unterschiedlich beantwortet: Die Mehrheit der befragten Personen in der Fachplanung gibt an, fehlende einheitliche Standards seien kein Hemmnis in Bezug auf eine optimale Umsetzung der SUP; es komme auf den jeweiligen Planinhalt an; einheitliche Vorgaben seien bei der Vielzahl der unterschiedlichen Pläne und Programme eher kritisch zu sehen, da diese den spezifischen Planinhalten nicht immer gerecht werden könnten. Mindestanforderungen an die SUP erscheinen nach dieser Sichtweise nur sinnvoll, soweit das Ergebnis der SUP den Mehraufwand rechtfertige, z. B. durch eine stärkere Rechtsverbindlichkeit. Einen zentralen Punkt bei der Standardisierung stelle die Bewertung der Schutzgüter dar. Hierfür wären, so eine verbreitete Einschätzung, gemeinsame Maßstäbe wichtig. Einen weiteren Bedarf für **Hilfestellungen** zur Bearbeitung der SUP oder der Erstellung des Umweltberichts sehen die Befragten im Hinblick auf die Betrachtung der Gesamtplanwirkungen, z. B. anhand von gelungenen Beispielen aus der Praxis.

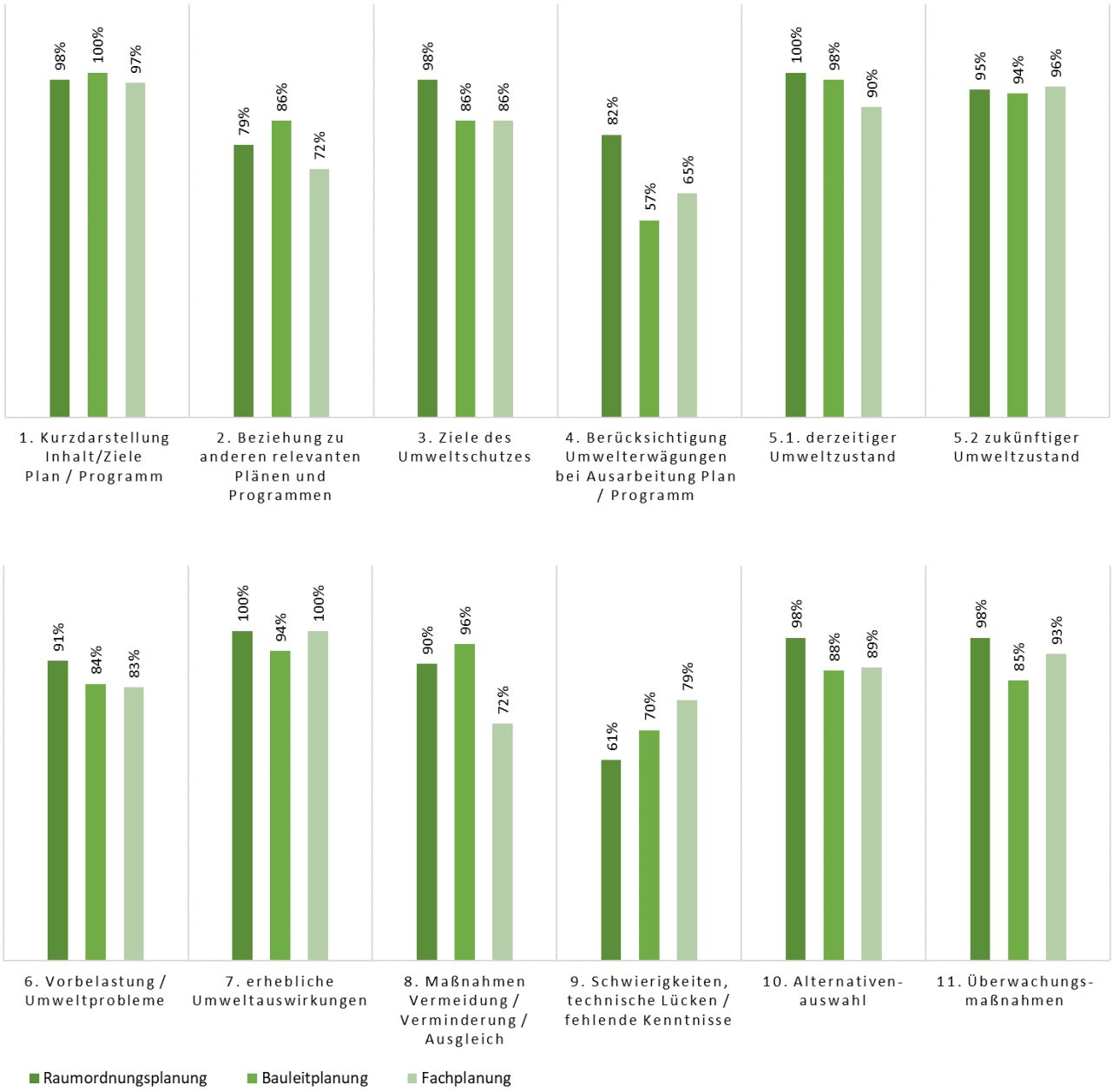
Der **Stellenwert der AVZ** wird unterschiedlich wahrgenommen. Von den Vertretenden der Fachplanung kommt der Vorschlag, die AVZ an den Anfang des Umweltberichts zu stellen. Auf diese Weise könnten die Lesenden schnell einen guten Überblick über den Plan/das Programm und seine Auswirkungen auf die Umwelt gewinnen, bevor sie mit Hilfe des Umweltberichts tiefer in die Thematik einsteigen. Wichtig sei dabei, die AVZ verständlich zu formulieren und die wichtigsten Ergebnisse – ggf. durch eine plakative Aufbereitung – kenntlich zu machen. Auch eine kurze Beschreibung der rechtlichen Anforderungen an die SUP mit einer Erläuterung, wie diese im jeweiligen Plan oder Programm umgesetzt werden sollten, könne zu mehr Verständnis und Einblick führen.

4.2.5 Plantypübergreifende Auswertung

Die plantypübergreifenden Erkenntnisse zur Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen und zum Umweltbericht lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Auswertung zeigt, dass plantypübergreifend nur 27 % der Fallstudien alle in § 40 Abs. 2 UVPG aufgeführten Angaben enthalten. Die Umweltschutzziele sind dabei in den Umweltberichten der höheren Planungsebenen (Fach- und Raumordnungsplanung) häufiger vollständig oder größtenteils angemessen beschrieben als bei Plänen aus der Bauleitplanung. Bei den Fallstudien ohne SUP fehlt hingegen eine systematische Auseinandersetzung mit den Zielen des Umweltschutzes.

Fügt man die zu den einzelnen Plantypen ermittelten Befunde zu den verschiedenen Gegenständen des Umweltberichts zusammen ergibt sich folgendes Bild (siehe Abbildung 33).

Abbildung 33: Plantypübergreifende Gegenüberstellung der in den Umweltberichten gemachten Angaben



n= 107-122
Wurden im Umweltbericht (plan oder programmbezogen) Angaben zu folgenden Punkten gemacht (§ 40 Abs. 2 UVPG bzw. Anlage 1 zum ROG bzw. Anlage 1 zum BauGB)?

Es fällt auf, dass Angaben dazu, wie Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt werden, insbesondere in der Bauleitplanung und der Fachplanung hinter den übrigen erforderlichen Angaben zurückbleiben. In der Bauleitplanung werden nur in gut der Hälfte der analysierten Fallstudien diesbezüglich Angaben gemacht. Weiterhin zeigen die Befunde, dass in der Raumordnungsplanung nur in knapp zwei Drittel der Fallstudien Angaben zu Schwierigkeiten, technischen Lücken und fehlenden Erkenntnissen aus den Unterlagen zu entnehmen sind. Die Fachplanung weist mit 72 % einen deutlich geringeren Anteil bei den Angaben zu Vermeidungs- bzw. Verminderungsmaßnahmen auf als die Raumordnungsplanung (90 %) oder Bauleitplanung (96 %).

Eigene Erhebungen zum Umweltzustand finden auf der Ebene der Bauleitplanung deutlich häufiger statt als auf der der Raumordnungsplanung oder der Fachplanung. Dies ist nachvollziehbar, da der Planungsmaßstab bei der Bauleitplanung größer ist und die Planungsräume entsprechend kleiner sind.

Die Abgrenzung des Untersuchungsraumes wird plantypübergreifend aber nur in 40 % bis 60 % der Fallstudien *vollständig* oder *größtenteils plausibel* beschrieben.

Kumulative Interplanwirkungen werden in weniger als 30 % der Fallstudien jedes Plantyps betrachtet. Für die Betrachtung der kumulativen Intraplanwirkungen wird am häufigsten eine verbal-argumentative Beschreibung genutzt. Wechselwirkungen werden bei den untersuchten Fallstudien ohne SUP in keinem Fall betrachtet.

Die Auswertung zeigt weiter, dass der Umweltbericht je nach Plantyp in ca. 50 % bis 65 % der Fälle negative Umweltauswirkungen identifiziert. Auffällig ist dabei, dass auf den höheren Planungsebenen etwa vier- bis fünfmal häufiger negative Umweltauswirkungen verbleiben, obwohl der Anteil an Plänen und Programmen, bei denen Ausgleichsmaßnahmen festgelegt werden, in allen drei Plantypen zwischen 30 % und 35 % liegt. Die AVZ wird plantypübergreifend in etwa 60 % der betrachteten Fälle als *vollständig* oder *größtenteils* verständlich bewertet.

In der Raumordnungsplanung und der Fachplanung nutzen die zuständigen Behörden für die Erstellung des Umweltberichts in aller Regel die bei ihnen schon vorhandenen oder für sie leicht zugänglichen Informationen; sie führen daher im Allgemeinen keine eigenen Erhebungen in Bezug auf den Zustand der Umwelt im Auswirkungsbereich des Plans durch. Anders ist es jedoch in der Bauleitplanung. Hinsichtlich der Frage, ob die Behörde Auswirkungen des Plans auf einzelne Schutzgüter in unterschiedlicher Qualität untersucht, sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen($chi^2(28) = 22{,}6963$; $p = 0{,}748$)[90]. Betrachtet man die Korrelation zwischen dem Umfang des Umweltberichts mit dem von den Akteuren wahrgenommenen Nutzen der SUP, ist eine signifikant positive Korrelation zwischen der Länge des Umweltberichts und dem Nutzen der SUP[91] (U4: Spearman‘s Rho = 0,3395; p = 0,0017; E3: Spearman‘s Rho = 0,3973; p = 0,0002)[92] zu erkennen. Gleiches gilt für den Zusammenhang zwischen dem Umfang des Umweltberichts und der tatsächlichen Qualität der Berücksichtigung (cor = 0,2684; p <= 0,0034)[93]. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass alle Bestandteile des Umweltberichts auch erforderlich waren, um diese positive Wirkung hervorzurufen. Immerhin dürfte nach diesen Befunden aber der Umfang des Umweltberichts auch ein Indikator für die aufgewandte Sorgfalt darstellen.

Qualität

Die Auswertung aller Fallstudien – ohne Differenzierung nach Plantypen – zeigt, dass sowohl die wahrgenommene als auch die tatsächliche Qualität im Ergebnis im Mittel als gut zu bezeichnen ist (siehe Abbildung 34). Dabei lassen sich aber auch für die Station „Umweltbericht“ Unterschiede zwischen

90 Für die Überprüfung der Hypothese wurde ein Chi-Quadrat-Test angewendet. Unter Beachtung der Freiheitsgrade (28) zeigt die Prüfgröße (22,6963) eine Ungleichheit der Verteilungen zwischen den Qualitätsangaben zur Untersuchung der Schutzgüter mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von p=0,748 an, was ein übliches Signifikanzniveau von a=0,05 deutlich übersteigt. Es wird daher von keinem statistisch signifikanten Unterscheid ausgegangen.

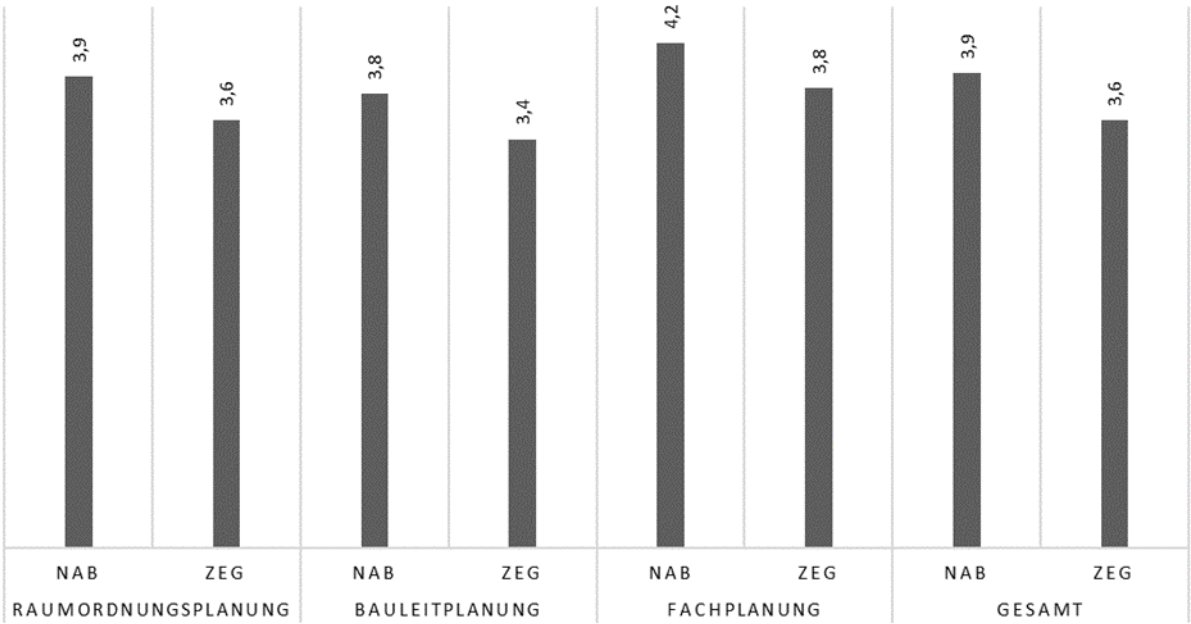
91 Der Nutzen der SUP wurde für die Überprüfung der Hypothese anhand der beiden Fragen „Ist angemessen beschrieben, wie die Ziele und die darauf bezogenen Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt wurden (nach Abs. 2 Nr. 2 UVPG/Nr. 1 lit. b der Anlage 1 zum ROG/Nr. 1 lit. b der Anlage 1 zum BauGB)?“ (U4) und „Wurde die Planung aufgrund der Umweltprüfung geändert, sodass weniger negative Umweltauswirkungen resultieren?“ (E3) definiert, weshalb zwei Rangkorrelationen berechnet wurden.

92 Für die Überprüfung der Hypothese wurde eine Rangkorrelation nach Spearman berechnet, die ein geeignetes Maß bei ordinal skalierten Daten darstellt. Das Maß liegt zwischen -1 und 1, wobei höhere Abweichungen von 0 eine stärker negative (zwischen 0 und -1) oder positive (zwischen 0 und 1) lineare Korrelation implizieren. Der p-Wert gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit für die Annahme an, dass die Korrelation auf Basis der überprüften Daten tatsächlich unterschiedlich von 0 ist. Wiederum wird ein p-Wert <0,05 als ein signifikanter Unterschied interpretiert.

93 Für die Überprüfung der Hypothese wurde eine Korrelation nach Pearson berechnet, normalverteilte Daten sind dafür Voraussetzung. Das Maß liegt zwischen -1 und 1, wobei höhere Abweichungen von 0 eine stärker negative (zwischen 0 und -1) oder positive (zwischen 0 und 1) lineare Korrelation implizieren. Der p-Wert gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit für die Annahme an, dass die Korrelation auf Basis der überprüften Daten tatsächlich unterschiedlich von 0 ist. Wiederum wird ein p-Wert <0,05 als ein signifikanter Unterschied interpretiert.

wahrgenommener und tatsächlicher Qualität identifizieren. Die Abweichungen sind indessen vergleichsweise gering, sodass daraus bei zwei der drei Plantypen die gleiche Bewertungsstufe für wahrgenommene und tatsächliche Qualität resultiert. Im Durchschnitt liegt die Bewertung der wahrgenommenen Qualität bei „gut". Lediglich in der Bauleitplanung bleibt die tatsächliche Qualität leicht hinter der wahrgenommenen zurück und wird im Mittel als durchschnittlich bewertet. Die Bewertung der wahrgenommenen und tatsächlichen Qualität in der Fachplanung ist im Mittel am besten, sie liegt 0,3 bzw. 0,2 Punkte über der in der plantypenübergreifenden Gesamtauswertung ermittelten Bewertung.

Abbildung 34: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Umweltbericht" für die drei Plantypen.



Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung der Befragten aus den Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen des ZEG.
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

Mehrwert

Den **Mehrwert** des Umweltberichts sehen die Befragten in der Dokumentationspflicht, wodurch die SUP transparent und nachvollziehbar werde. Erst mit der Dokumentation im Umweltbericht werde deutlich, welche Planfestlegungen mit welchen Methoden im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen geprüft wurden und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden. Kritisch sehen sie die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Ergebnisse und die damit fehlenden Folgewirkungen für den Plan bzw. das Programm.

Aufwand

Im Vergleich der Plantypen zeigt sich, dass der durchschnittliche Aufwand in der Raumordnungsplanung (n=35) am höchsten ist, 80 % der Befragten geben einen Aufwand von mehr als 30 PT für die Erstellung des Umweltberichts an. In der Bauleitplanung (n=19) herrscht eine ambivalente Gemengelage: in 43 % der Fallstudien lag der Aufwand bei bis zu fünf Personentagen, während etwas mehr als die Hälfte der Befragten einen Aufwand von *11-30 PT* oder *>30 PT* angab. Der Aufwand für die Erstellung des Umweltberichts betrug in der Fachplanung (n=10) in je 30 % der Fallstudien *6-10 PT* und *>30 PT*. In weiteren 20 % lag er bei *11-30 PT*. In der plantypübergreifenden Tendenz zeichnet sich ab, dass

der Aufwand für die Erstellung des Umweltberichts bei mehr als zehn Personentagen liegt, in mehr als der Hälfte der Fallstudien sogar bei *>30 PT*.

Dass die Erstellung des Umweltberichts einen höheren Aufwand bedeutet, war zu erwarten. Immerhin handelt es sich dabei um das Kernstück der SUP, nicht nur die Dokumentation der einzelnen Schritte, sondern vor allem auch die Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen nehmen Zeit in Anspruch und sind mit Aufwand verbunden.

Hemmnisse

Plantypübergreifend sehen die Befragten ein relevantes **Hemmnis** bei der Umsetzung der SUP im Fehlen einheitlicher **methodischer Standards**. Ein Teil der Befragten wünscht sich mehr Standardisierung, um eine größere Legitimation und Durchsetzungsfähigkeit für die Ergebnisse zu erhalten und eine einheitliche Anwendung sicherzustellen. Andere äußern die Befürchtung, dass die SUP durch zu viel Standardisierung unflexibel werde und nur schwer an die plan- oder regionsspezifischen Bedürfnisse angepasst werden könne. Auch die **schlechte Datengrundlage** wird als starkes Defizit der Umweltberichte genannt. Insbesondere auf den höheren Planungsebenen liegen häufig veraltete oder lückenhafte Daten vor, wenn eigene Erhebungen nur schwer durchführbar sind. Bei regionsübergreifenden Planungen kann auch die fehlende Einheitlichkeit der Daten Schwierigkeiten verursachen.

4.2.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Der Umweltbericht dient der Dokumentation der Ergebnisse und des Prüfprozesses. In dieser Eigenschaft verbindet er die einzelnen Stationen und stellt den Bezug zwischen ihnen her. Zur Vorbereitung des Umweltberichts werden die im Scoping festgelegten Inhalte (inkl. der Konkretisierung des Untersuchungsraums) und Methoden aufgegriffen, um anhand des Untersuchungsrahmens die inhaltliche Prüfung durchzuführen. Nach § 40 Abs. 2 Satz 2 UVPG soll der Umweltbericht Dritten ermöglichen, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang Umweltauswirkungen der Planung sie berühren. Die Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht werden nach Abschluss der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung überprüft (siehe Abschnitte 4.3 – 4.5); das Ergebnis dieser Überprüfung ist im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung zu berücksichtigen. Es kann sich anbieten, aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz auch den Umweltbericht fortzuschreiben und darzulegen, welche Änderungen aus der Beteiligung Dritter am Verfahren resultieren. Die zuständige Behörde bewertet die vom Plan oder Programm ausgehenden Umweltauswirkungen im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge und nach Maßgabe geltender Gesetze. Das Ergebnis ist bei der Aufstellung oder Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen. Die anschließende zusammenfassende Erklärung legt u. a. dar, inwiefern der Plan oder das Programm den Umweltbericht berücksichtigen. Die Qualität des Umweltberichtes wirkt sich daher unmittelbar auch auf die Qualität der Beteiligungsschritte und die Qualität der Berücksichtigung aus. Die Qualität der Darstellung im Umweltbericht ist dementsprechend ausschlaggebend dafür, inwieweit die Beteiligten innerhalb und außerhalb der Behörden auch das SUP-Verfahren im Ganzen als positiv wahrnehmen.

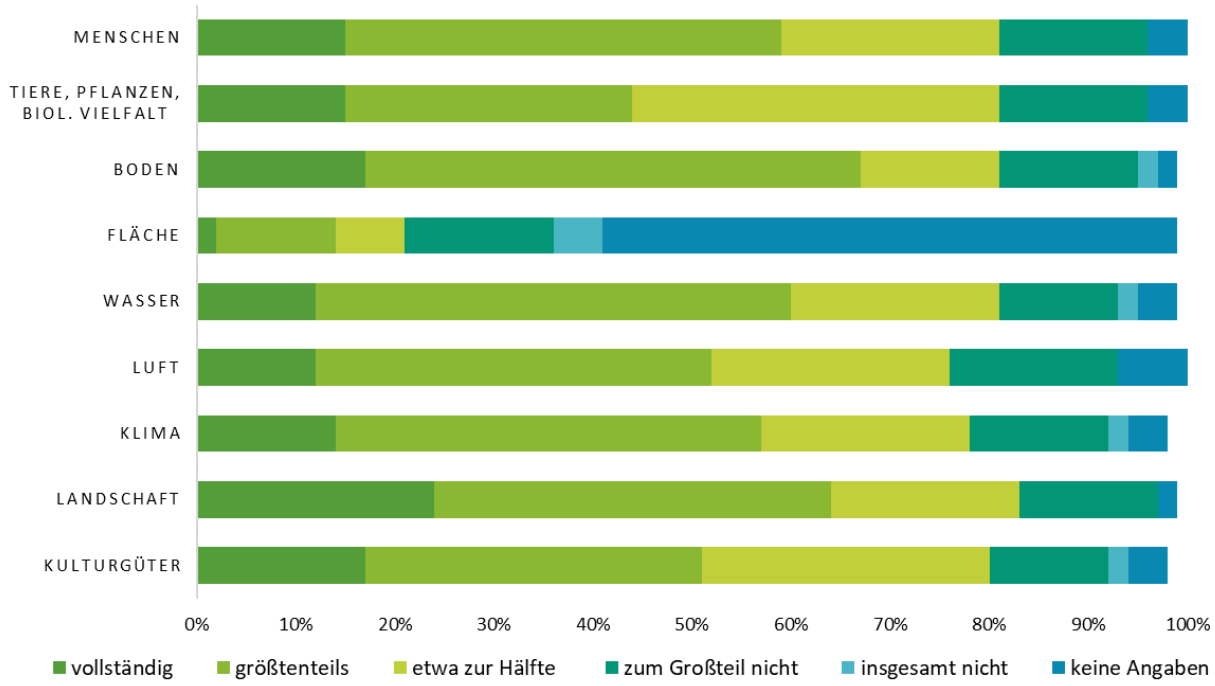
4.2.7 Zusammenfassende Würdigung

Der Umweltbericht fasst die Rahmenbedingungen – wie z. B. Methodik, Untersuchungsraum, Ziele des Plans, geltende Umweltziele etc. – und die Ausgangssituation zusammen und setzt diese in Bezug zu den voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms. Zudem nennt er geeignete Maßnahmen, um die erwarteten erheblichen negativen Umweltauswirkungen zu vermeiden, zu verringern oder auszugleichen sowie insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu erkennen und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (Monitoring). Ein weiterer wichtiger Aspekt des SUP-Prozesses, dessen Bestandteil auch der Umweltbericht ist, ist die Alternativenprüfung: Vernünftige Alternativen sind zu prüfen und die Gründe für das Ausscheiden von Alternativen zu dokumentieren. Sind ausschließlich positive Umweltauswirkungen zu erwarten, kann sich die Alternativenprüfung auf Optimierungsfragen beschränken. Vor dem Hintergrund dieser Informationen sind die

Umweltauswirkungen des Plans oder Programms zunächst vorläufige und später – nach Abschluss der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung – abschließend zu bewerten. Der Umweltbericht fasst also nicht nur die wichtigen Inhalte der SUP zusammen, sondern dient auch der Dokumentation des Prüfprozesses und der Bewertung; er bildet damit das „Herzstück" der SUP.

Die Dokumentenanalyse zeigt einerseits, dass plantypübergreifend nur in 27 % der Fallstudien alle Aspekte, die in § 40 Abs. 2 UVPG genannt sind, im Umweltbericht behandelt werden. Die Ziele des Umweltschutzes werden in der Bauleitplanung seltener vollständig oder größtenteils angemessen beschrieben als in der Raumordnungs- oder Fachplanung. Andererseits zeigt die Auswertung, dass es keine signifikanten Unterschiede bei der Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen zwischen den Schutzgütern gibt. Die einzige Ausnahme stellt das Schutzgut Fläche dar: plantypübergreifend finden sich in 71 % der Fallstudien keine Angaben zu den Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche. Dies überrascht nicht, in Anbetracht der Tatsache, dass dieses Schutzgut erst 2017 in die Schutzgutkataloge des UVPG, des ROG und des BauGB aufgenommen wurde. Die differenzierte Auswertung zeigt, dass die Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche in der Fachplanung am seltensten (3 %) und in der Raumordnungsplanung am häufigsten (42 %) beschrieben werden. Dieses Schutzgut wird bei den nachfolgenden Erläuterungen nicht berücksichtigt.

Abbildung 35: Im Umweltbericht berücksichtigte Schutzgüter in der Raumordnungsplanung.



n=39-42
Erfolgt eine angemessene Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 ROG) auf die zu untersuchenden Schutzgüter?

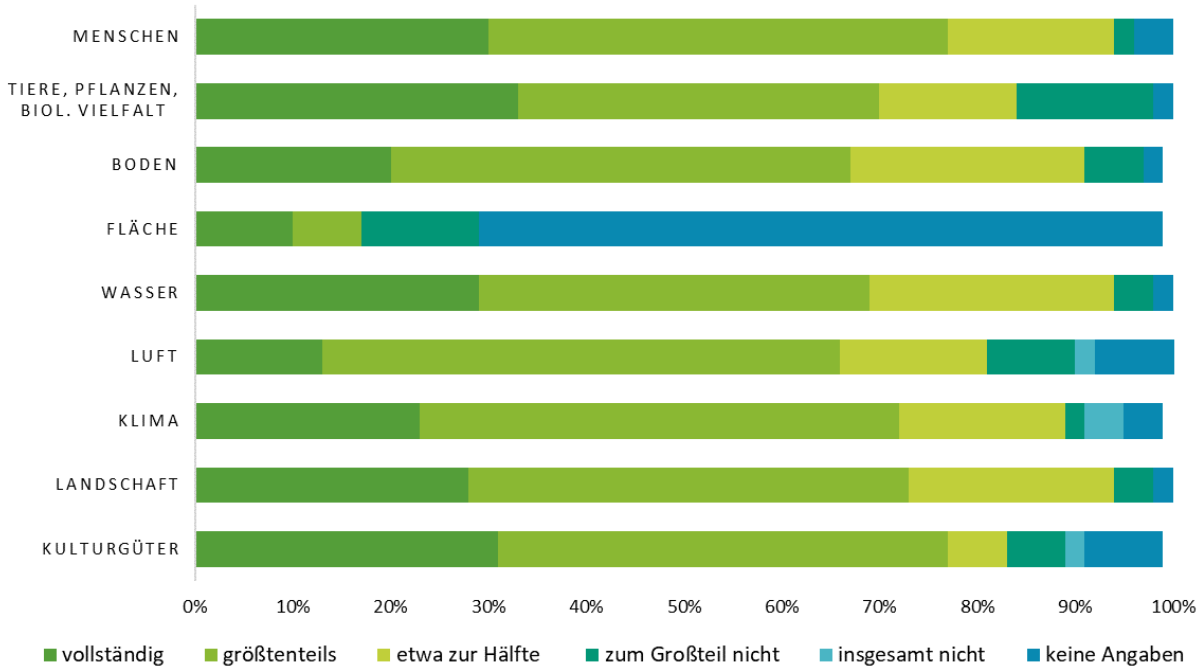
In der Raumordnungsplanung fallen bei einer zusammengefassten Betrachtung der Kategorien *vollständig* und *größtenteils* die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt, Luft, und Kultur leicht zurück. Die Varianz zwischen den Schutzgütern ist bei diesen beiden Kategorien zudem höher als bei Einbeziehung der Kategorie *etwa zur Hälfte*. Dann liegen die Schutzgüter fast alle gleichauf, lediglich die Schutzgüter Klima, Luft und Kultur fallen leicht zurück, während das Schutzgut Landschaft etwas über dem Durschnitt liegt (siehe Abbildung 35[94]). Der Anteil der Kategorien *vollständig*, *größtenteils*

[94] Aufgrund der Rundung der Werte kommt es vor, dass z. T. in Summe nur 99 % oder auch 101 % erreicht werden.

und *etwa zur Hälfte* liegt in der Raumordnung zwischen 76 % und 83 %. Damit ist er plantypübergreifend am geringsten. Eine mögliche Erklärung dafür könnte sein, dass der Abstraktionsgrad der Regionalplanung höher und die Vielfalt und Komplexität der Wirkungen umfassender ist als z. B. bei der Bauleitplanung und es daher schwieriger ist, die Umweltauswirkungen plausibel und dem Abstraktionsgrad angepasst darzustellen.

In der Bauleitplanung sind die Schwankungen innerhalb der Kategorien *vollständig* und *etwa zur Hälfte* etwas größer, während der Anteil in der Klasse *größtenteils* relativ stabil bleibt. Der Anteil der Kategorien *vollständig*, *größtenteils* und *etwa zur Hälfte* liegt in der Bauleitplanung insgesamt zwischen 83 % bis 94 % (siehe Abbildung 36). Dabei zeichnen sich die Schutzgüter Menschen, Wasser und Landschaft durch besonders gute Werte aus. Auch Boden und Klima schneiden gut ab. Etwas dahinter zurück fallen die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt, Luft sowie Kulturgüter und sonstige Sachgüter.

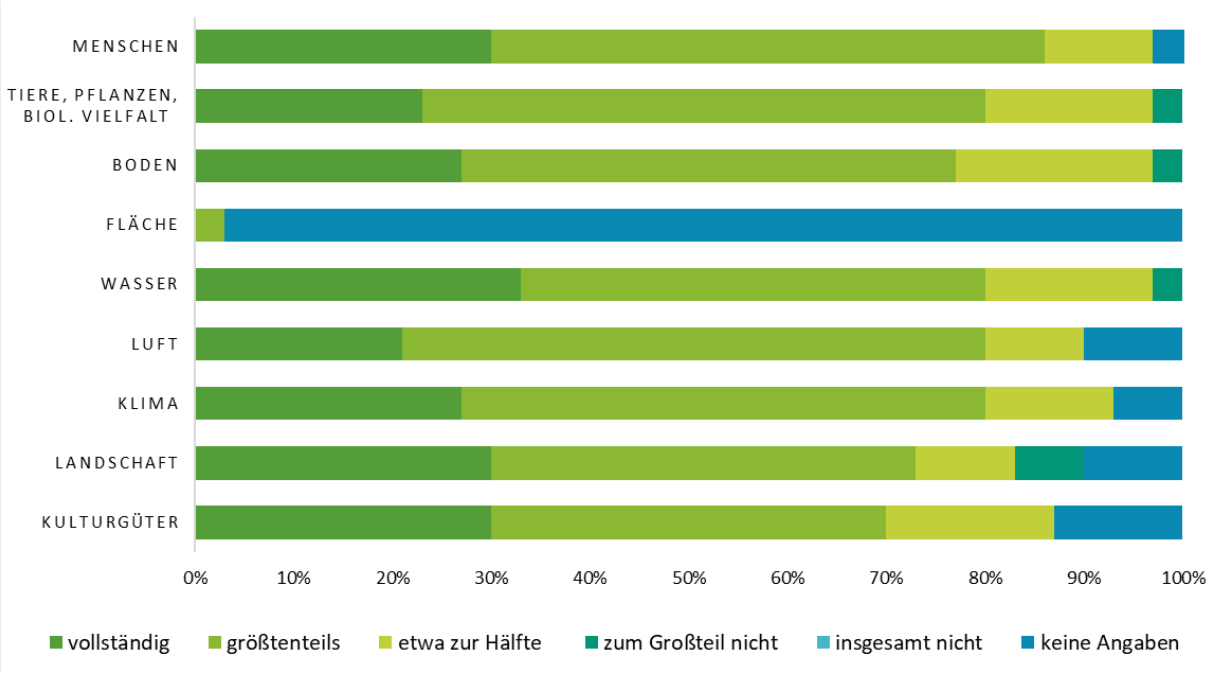
Abbildung 36: Im Umweltbericht berücksichtigte Schutzgüter in der Bauleitplanung.



n= 41-49
Erfolgt eine angemessene Beschreibung und Bewertung der Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB?

In der Fachplanung liegt der Anteil der Kategorien *vollständig plausibel*, *größtenteils plausibel* und *etwa zur Hälfte plausibel* zwischen 83 % und 97 % (siehe Abbildung 37). Die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen der Schutzgüter liegt insgesamt auf einem hohen Niveau: die beste Kategorie hat einen Anteil zwischen 21 % und 33 %, zusammen mit der Kategorie *größtenteils* liegt der Anteil bei mindestens 70 %, für das Schutzgut Mensch sogar bei 86 %. Damit schneidet die Fachplanung im plantypübergreifenden Vergleich am besten ab. Trotz des oft hohen Abstraktionsgrades scheint es bei dieser Art von Plänen und Programmen leichter zu sein, die Umweltauswirkungen plausibel zu beschreiben und zu bewerten. Eine Erklärung könnte sein, dass der Gegenstand der Planung besser zu fassen ist und sich in der Regel auf einen Aspekt (z. B. Nahverkehr) bezieht.

Abbildung 37: Im Umweltbericht berücksichtigte Schutzgüter in der Fachplanung.



n=27-30
Erfolgt eine angemessene Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen (§ 14g Abs. 2 Nr. 5 und Abs. 3 UVPG) auf die zu untersuchenden Schutzgüter?

Die Alternativenprüfung wird plantypübergreifend in 60 % der Fallstudien durchgeführt und dokumentiert. Die nach Plantypen differenzierte Auswertung zeigt jedoch, dass der Anteil in der Bauleitplanung bei weniger als einem Drittel (28 %) und in der Raumordnungsplanung bei 88 % liegt. In der Fachplanung ist in etwas mehr als der Hälfte der Fallstudien (55 %) eine Prüfung von Alternativen dokumentiert. Die vorliegende Studie kann nur einbeziehen, was in den Unterlagen dokumentiert ist; daher lässt sich das verhältnismäßig schlechte Ergebnis der Bauleitplanung u. U. auch darauf zurückführen, dass die Dokumentation der Alternativenprüfung im Umweltbericht fehlt.

Die Beschreibung von Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern erfolgt in mehr als der Hälfte der Fallstudien verbal-argumentativ. Eine summarische Darstellung findet sich nur in weniger als einem Drittel der Fallstudien je Plantyp; plantypübergreifend liegt der Anteil der summarischen Darstellungen von Wechselwirkungen bei weniger als einem Fünftel. Wechselwirkungen mit anderen Plänen und Programmen werden plantypübergreifend bei etwa einem Fünftel beschrieben. Betrachtet man die Plantypen für sich, liegen die Raumordnungsplanung und die Fachplanung etwa gleichauf (27 % bzw. 28 %), die Bauleitplanung fällt jedoch deutlich zurück (11 %).

Dem Umweltbericht kommen mehrere Funktionen zu, die es insgesamt zu erfüllen gilt. **Anreize** für die sorgfältige Erstellung des Umweltberichts bestehen einerseits darin, dass klare Vorgaben, wie das UVPG sie macht, zu einer effizienteren Bearbeitung führen, insbesondere dann, wenn bereits der Scopingprozess die gesetzlichen Vorgaben planspezifisch zuschneidet. Andererseits kann eine gut integrierte SUP schon während des Planungsprozesses Einfluss auf die Planung nehmen, der Umweltbericht dient dann der Dokumentation der parallellaufenden Prozesse und wird iterativ mitgeführt.

Ein weiterer wichtiger Baustein des Umweltberichts ist die allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung (AVZ). Die verständliche Aufbereitung der Inhalte und Ergebnisse des Umweltberichts trägt dazu bei, dass mehr Verständnis für die Planung und die Planungsebene entstehen kann. Im Hinblick auf die dem Umweltbericht zugeschriebene Anstoßwirkung ist daher positiv hervorzuheben, dass in etwa 60 % der Fallstudien die allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfas-

sung ihre Aufgabe erfüllt und die wichtigsten Inhalte des Umweltberichts für Außenstehende *vollständig* oder *größtenteils* nachvollziehbar in knapper Form wiedergibt. Dennoch ist anzustreben, diesen Anteil weiter zu erhöhen, um eine breitere Öffentlichkeit anzusprechen.

Das fehlende Verständnis für die Planungsebene – sowohl von der Öffentlichkeit als auch zum Teil von zuarbeitenden Behörden – wird, insbesondere in der Raumordnungsplanung, als **Hemmnis** der SUP wahrgenommen. Weitere Hemmnisse entstehen durch methodische Unsicherheiten, beispielsweise wenn es um Erheblichkeitsschwellen oder die Gesamtplanbewertung geht; sie entstehen auch bei grundlegenden Dingen wie z. B. der Frage, ob eine vollumfängliche Prüfung der Umweltauswirkungen auf alle Schutzgüter erfolgen muss oder ob es ausreichend ist, sich auf die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen zu konzentrieren. Entscheidet man sich für ersteres, kann die Folge eine unnötig „aufgeblähte“ SUP sein, aus der ein aufwändiger und langer Umweltbericht resultiert. Weiterhin ist die schlechte Datengrundlage (unzureichende Verfügbarkeit, Mangel an Aktualität und Uneinheitlichkeit der Daten) für viele Planende der höheren Planungsebenen problematisch. Die Befragten aus den Behörden aller Plantypen nennen fehlende einheitliche Standards als Hemmnis. Ein Großteil weist jedoch darauf hin, dass die SUP auch bei weiterer Standardisierung flexibel auf regions- oder planspezifische Besonderheiten eingehen können muss und dass durch eine stärkere Standardisierung die inhaltliche Fokussierung eingeschränkt werden könne.

Aus den empirischen Erhebungen geht weiter hervor, dass die Befragten durchaus einen Mehrwert im Umweltbericht sehen: dieser besteht vor allem in der Transparenz und verbesserten Nachvollziehbarkeit, die durch die Dokumentationspflicht geschaffen wird. Den eindeutigen Auftrag, sich umfassend mit Umweltbelangen auseinander zu setzen und sich und anderen auf diese Weise eine Argumentationsgrundlage zu schaffen, empfinden einige ebenfalls als positiven Effekt der SUP bzw. des Umweltberichts. Bezieht der Umweltbericht z. B. auch die Ergebnisse weiterer Fachgutachten ein, entsteht ein Dokument, das alle entscheidungserheblichen Fakten zusammenträgt und auch dadurch zur Transparenz und zur Verständlichkeit beiträgt. Dieses Vorgehen könnte zudem dazu beitragen, die Redundanzen, z. B. zwischen der Begründung des Plans oder Programms und dem Umweltbericht, zu minimieren. Dies kann sich einerseits durch kürzere Dokumente positiv auf die Lesbarkeit auswirken und andererseits den Aufwand reduzieren.

Trotz der insgesamt erfreulich guten Qualität der Umweltberichte identifiziert die Empirie eine Reihe an **neuralgischen Punkten**, die Ansatzpunkte dafür bieten, in dieser Station Effektivität und Effizienz zu steigern. Zu nennen sind

- schwer verständliche, umfangreiche Umweltberichte,
- mangelnder Fokus auf entscheidungserhebliche Belange,
- unklare Methoden/unklare fachlicher Standard; Unsicherheit der Akteure,
- ineffiziente Prüfung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen,
- mangelnde Integration der inhaltlichen SUP in den Planungsprozess.

Ausgehend von diesen Befunden führt die Tabelle 17 Empfehlungen auf, die zu einer gesteigerten Effektivität und Effizienz des Umweltberichts im Kontext der SUP beitragen können. Sie zielen darauf ab, die vorstehend benannten neuralgischen Punkte zu adressieren.

Tabelle 17: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Umweltbericht.

Station 2	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Umweltbe-richt	- stärkere Integration der SUP in Planaufstellungsprozess und Planbegründung - Umweltbericht prozess-begleitend erstellen	- planaufstellende Be-hörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- durch prozessbegleitende Erstellung des Umweltberichts kann die SUP schon während des Planungsprozesses wirken; wird der UB im Nachgang erstellt, fällt dies weg - Mehraufwand wird durch bessere Integration der SUP in den Planungsprozess reduziert
	- Vorschriften über den Umweltbericht insbesondere im Baugesetzbuch und im Raumordnungsgesetz ändern, sodass Umweltbericht und Planbegründung enger miteinander verknüpft sind - dem Umweltbericht sollte die Rolle eines „Master-Dokuments“ zukommen, das auch die Resultate aller speziellen umweltbezogenen Prüfungen (z. B. bauleitplanerische Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfung) enthält, sodass er ein vollständiges Bild sämtlicher Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt vermittelt (Abschnitt 6.3.4)	- Gesetzgeber (Bundesebene)	- die zusammenfassende Wiedergabe auch der Resultate weiterer spezifischer Instrumente (FFH-Prüfung, artenschutzrechtliche Prüfung etc.) im SUP-Umweltbericht vermeidet Doppelarbeiten - enthält der Umweltbericht zudem alle entscheidungserheblichen Informationen über die Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt, bildet er das einzige im Entscheidungsprozess maßgebliche Dokument zu dieser Thematik und kann deshalb das Gewicht der Umweltbelange in der Abwägung stärken
	- Umweltbericht als „Masterdokument“ nutzen (Bauleitplanung)	- planaufstellende Behörde	- Redundanzen werden vermieden, Umweltbelange werden gebündelt betrachtet
	- Alternativenprüfung umfassender und prozessbegleitend dokumentieren	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro	- erhöht die Transparenz, insbesondere bei iterativen Prozessen/prozessbegleitender Erstellung des Umweltberichts

	- Verständlichkeit zumindest der AVZ weiter verbessern	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro	- verständlichere Dokumente erfüllen eher eine Anstoßwirkung
	- Fokus stärker auf entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen legen	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro und - Fachbehörden	- auf entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen fokussierte Prüfung reduziert den Arbeitsaufwand und führt zu kürzeren Dokumenten

	- Anforderungen und Maßstäbe konkretisieren
	  - Inhalte des Umweltberichts mit materiellem Recht verbinden
	  - Umweltschutzziele konkretisieren/operationalisieren
		- Gesetzgeber auf Bundes-/Landesebene
		- Bundes-/Landesbehörden
			- verringert Unsicherheiten
			- reduziert den Arbeitsaufwand, wenn aktuelle Anforderungen und Ziele bereits zusammengetragen sind

	- Alle entscheidungserheblichen Umweltbelange einbeziehen; Fachgutachten z. B. als Anhänge, um dennoch ein kompaktes und übersichtliches Werk zu erstellen	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro und - Fachbehörden	- Redundante Inhalte werden vermieden - Lesbarkeit wird erhöht
	- Untersuchungsrahmen (Scoping) als „Leitlinie“ nutzen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- setzt Veröffentlichung des Untersuchungsrahmens voraus (indirekte Kontrollfunktion) - schafft Transparenz - zeigt mögliche Divergenzen auf

4.3 Behördenbeteiligung (Station 3)

Die SUP-Behörde hat andere öffentliche Stellen am SUP-Prozess zu beteiligen. Die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben für die unterschiedlichen Plantypen stimmen weitgehend überein (siehe Abschnitt 4.3.1). Die Befunde der empirischen Erhebung finden sich im Abschnitt 4.3.2. Wie die Befunde zu interpretieren sind, beschreibt Abschnitt 4.3.3.

4.3.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Nach Art. 6 Abs. 1 und 6 der SUP-Richtlinie sind der Entwurf des Plans oder des Programms und der Umweltbericht den Behörden zugänglich zu machen, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den voraussichtlichen Umweltauswirkungen infolge der Durchführung des Plans oder Programms betroffen sein könnten. Diese Behörden müssen frühzeitig und effektiv Gelegenheit erhalten, zu diesen Dokumenten vor der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm Stellung zu nehmen. Die unionsrechtliche Grundlage für die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung bildet Art. 7 Abs. 2 Satz 2 der SUP-Richtlinie.

Mit der Einbeziehung anderer Behörden ins Verfahren der Umweltprüfung verfolgt die Richtlinie mehrere Zwecke. Zum einen geht es darum, diesen Stellen die Möglichkeit zu geben, auf den Inhalt des Plans oder Programms Einfluss zu nehmen. Zum anderen will man eine gewisse Mindestqualität des Umweltberichts gewährleisten, indem die zuständige Behörde von den konsultierten anderen Stellen Hinweise darauf erhält, dass sie eventuell einzelne Fakten übersehen oder unzureichend eingeschätzt hat. Zugleich soll sie von einer möglicherweise abweichenden Bewertung von Umweltauswirkungen erfahren. Auf diese Weise verbreitert sich möglicherweise die Informations- und Faktenbasis für die anstehende planerische Entscheidung. Zudem kann die zuständige Behörde, wenn sie die Aussagen des Umweltberichts später überprüft, die zur Sprache gekommenen unterschiedlichen Bewertungen in Rechnung stellen.

4.3.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

§ 41 UVPG verpflichtet die zuständige (planaufstellende) Behörde, den Planentwurf zusammen mit dem Umweltbericht und ggf. weiteren Unterlagen anderen Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich berührt ist, zu übermitteln und sie um Stellungnahme zu bitten. Gemäß § 43 UVPG hat sie diese Stellungnahmen anschließend bei der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts sowie bei der weiteren Planung zu berücksichtigen (dazu näher Abschnitte 4.5 und 4.6).

Soweit sich ein SUP-pflichtiger Plan oder ein solches Programm erheblich auf die Umwelt eines anderen Staats auswirken kann, hat die zuständige deutsche Behörde auch die jeweils relevante Behörde dieses Staats hierüber mit entsprechenden Unterlagen zu informieren; dieselbe Pflicht besteht, wenn der andere Staat um eine solche Benachrichtigung ersucht. Ist der Staat daraufhin daran interessiert, sich am SUP-Verfahren zu beteiligten, hat die deutsche Behörde ihm den Umweltbericht und ggf. weitere Dokumente zu übersenden und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 60 i. V. m. §§ 54 und 55 UVPG; dort auch zu Einzelheiten).

4.3.1.2 Raumordnungsgesetz

Gemäß § 9 Abs. 2 ROG muss der Planungsträger neben der Öffentlichkeit auch „den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen“ frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und – wenn eine Umweltprüfung durchgeführt wird – zum Umweltbericht geben. Die im Vergleich zum UVPG etwas weiter gefasste Bestimmung des Adressatenkreises hat praktisch kaum Bedeutung; sie erklärt sich auch daraus, dass § 9 ROG nicht spezifisch die Umweltprüfung betrifft, sondern generell das Planungsverfahren regelt und deshalb ebenfalls für Pläne und Programme gilt, die keine Umweltprüfung durchlaufen müssen.

Bezüglich der grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung in Planungsverfahren mit Umweltprüfung verweist § 9 Abs. 4 Satz 3 ROG auf den in Abschnitt 4.3.1.1 erwähnten § 60 UVPG.

4.3.1.3 Baugesetzbuch

Am Bauleitplanverfahren sind „die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann," zu beteiligen (§ 4 Abs. 2 BauGB). Auch der Begriff „Träger öffentlicher Belange" ist etwas weiter als der der zu beteiligenden anderen Behörden in § 41 UVPG. § 4 Abs. 2 BauGB gilt gleichfalls für alle Planungsverfahren, nicht allein für jene, die eine Umweltprüfung einschließen.

Die Beteiligung ausländischer Gemeinden und Behörden am Verfahren richtet sich in Fällen mit Umweltprüfung wie bei der Raumordnungsplanung nach § 60 UVPG (§ 4a Abs. 5 Satz 2, erster Halbs. BauGB).

4.3.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Behördenbeteiligung liegt darin, dass die SUP-Behörde den fachlichen Gehalt der eingegangenen Stellungnahmen wahrnimmt und sich im Verfahren damit auseinandersetzt. Dies sollte sich auch in den Dokumenten, insbesondere in der Planbegründung widerspiegeln. Dementsprechend enthält der Erfassungsbogen zum Zielerreichungsgrad (ZEG) hierzu eine Frage.

Zu den die Untersuchung leitenden Hypothesen gehört, dass die Beteiligung anderer Behörden dazu beiträgt, vernünftige Alternativen ins Verfahren einzubeziehen. Gleiches gilt für die Frage, wo und wie Stellungnahmen die Planung beeinflussen. Diese Aspekte sind Gegenstand des Behördenfragenbogens (NAB).

4.3.2 Empirische Befunde

Die Erhebungsinstrumente enthalten zu dieser Station nur wenige Fragen; dementsprechend gibt es einen begrenzten Datenbestand. Deswegen erscheint es sinnvoll, die Befunde im Zusammenhang – für alle Plantypen gemeinsam – und nicht nach Verfahrensarten getrennt vorzustellen.

Der Erfassungsbogen zum Zielerreichungsgrad (ZEG) evaluiert die vorliegenden Dokumente im Hinblick auf folgende Frage: „Wurden die durch die beteiligten Behörden/öffentlichen Stellen/TöBs eingebrachten Äußerungen zu den Umweltbelangen, die Gegenstand der SUP/UP sind, nachvollziehbar dargelegt?" Die Grundlage bildete die Durchsicht der Stellungnahmen mindestens von der Naturschutzbehörde und einer weiteren Fachbehörde; nach Möglichkeit wurden jedoch alle Stellungnahmen der Behörden, öffentlichen Stellen und sonstigen Trägern öffentlicher Belange einbezogen. Die Auswertung stützt sich im Wesentlichen auf die Ausführungen in den Planbegründungen. Die Ergebnisse (siehe Tabelle 18) zeigen, dass die Behörden-Stellungnahmen zu einem erheblichen Anteil *vollständig* bzw. *größtenteils* nachvollziehbar dargelegt sind, wobei die Raumordnungsplanung mit 49 % (davon 30 % *vollständig*) leicht vor der Fachplanung mit 46 % (davon allerdings nur 15 % *vollständig*) liegt, während die Bauleitplanung mit 38 % leicht abfällt (davon 16 % *vollständig*). Beim letztgenannten Plantyp waren aber in 47 % der Fallstudien den Unterlagen *keine Angaben* zu entnehmen, während dies für die Fachplanung noch in etwa einem Drittel der Fälle (35 %) und in der Raumordnungsplanung nur auf ein Fünftel (19 %) zutrifft. Lediglich bei einer geringen Zahl von Verfahren (2 – 5 %) war es nicht möglich einzuschätzen, inwieweit die Äußerungen der beteiligten Stellen nachvollziehbar dargelegt wurden.

Tabelle 18: Nachvollziehbare Darlegung der eingegangenen Behörden-Stellungnahmen (ZEG).

Darlegung nachvollziehbar?	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung	Total
Vollständig	30 %	16 %	15 %	21 %
Größtenteils	19 %	22 %	31 %	23 %
Etwa zur Hälfte	19 %	4 %	15 %	12 %
Zum Großteil nicht	5 %	0 %	0 %	2 %
Insgesamt nicht	5 %	8 %	0 %	5 %
Keine Angaben	19 %	47 %	35 %	34 %
Keine Einschätzung	5 %	2 %	4 %	3 %
n	43	49	26	118

Der Behördenfragebogen (NAB) erbat eine Einschätzung, welchen Einfluss die Ergebnisse der Behördenbeteiligung auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms hatten im Hinblick darauf, erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden, zu verringern bzw. auszugleichen. Die Antwortmöglichkeiten bezogen sich

a) auf die räumliche Anordnung von Gegenständen des Plans oder Programms (Wo?),
b) auf die konkrete Ausgestaltung des Plans oder Programms, einschließlich Vermeidungs- und Verringerungsmaßnahmen? (Wie?) sowie
c) auf die Prüfung von Alternativen.

Die Antworten (siehe Tabelle 19) zeigen durchweg den stärksten Einfluss für die Bauleitplanung, während die Fachplanung nur eine geringe Beeinflussung durch die Behördenstellungnahmen im Rahmen des SUP-Prozesses sieht. Für die Raumordnungsplanung hingegen ist der Einfluss relevant, vergleichbar mit der Bauleitplanung.

Ein *sehr bedeutsamer* oder *bedeutsamer* Einfluss zeigt sich am stärksten im „Wie“ bei der Bauleit- und der Raumordnungsplanung mit 63 % bzw. 53 %, während die Befragten der Fachplanung hier überhaupt keinen Einfluss dieser Intensität (0 %) wahrnehmen. Beim „Wo“ sehen sie einen *bedeutsamen Einfluss* in immerhin in einem von 15 Verfahren (7 %) als gegeben an. Auch hier ist der Kontrast zu den beiden anderen Verfahrensarten augenfällig: In knapp der Hälfte der 27 Bauleitplanungen (44 %) und der Mehrzahl der 38 Raumordnungsverfahren (55 %) konstatieren die Befragten einen *sehr bedeutsamen* oder *bedeutsamen* Einfluss. Nicht ganz so stark, aber immer noch bei etwa einem Drittel der Verfahren gilt dies für den Einfluss auf die Alternativenprüfung (30 % bzw. 34 %). Auch in diesen Beeinflussungskategorien sticht wieder die Fachplanung mit 0 % nach unten heraus.

Den referierten Daten entspricht spiegelbildlich die Angabe zu Verfahren, in denen die Befragten einen *geringen* oder *keinen Einfluss* sehen. In der Bauleitplanung trifft dies hinsichtlich des „Wie“ lediglich auf 4 % der Fälle zu; hingegen auf 100 % der Fachplanung sowie in knapp einem Drittel der Fallstudien in der Raumordnung (29 %). Bei der Alternativenprüfung hatten die Stellungnahmen der Behörden in 39 % der Bauleit- und Raumordnungsplanungen in den Augen der Befragten *keinen* oder nur *geringen Einfluss*, während die Fachplanung bei 93 % liegt, da in einem Fall (7 %) ein *mittlerer Einfluss* zu beobachten war.

Tabelle 19: Einfluss der Behördenbeteiligung auf den Planungsprozess (NAB).

	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung	Gesamt
a) Wo?				
sehr bedeutsamer Einfluss	18 %	33 %	0 %	20 %
bedeutsamer Einfluss	37 %	11 %	7 %	23 %
mittlerer Einfluss	21 %	37 %	0 %	23 %
geringer Einfluss	16 %	15 %	20 %	16 %
kein Einfluss	8 %	4 %	73 %	19 %
n	38	27	15	80
b) Wie?				
sehr bedeutsamer Einfluss	21 %	26 %	0 %	19 %
bedeutsamer Einfluss	32 %	37 %	0 %	28 %
mittlerer Einfluss	18 %	33 %	0 %	20 %
geringer Einfluss	21 %	4 %	47 %	20 %
kein Einfluss	8 %	0 %	53 %	14 %
n	38	27	15	80
c) Alternativenprüfung?				
sehr bedeutsamer Einfluss	8 %	17 %	0 %	9 %
bedeutsamer Einfluss	26 %	13 %	0 %	17 %
mittlerer Einfluss	26 %	30 %	7 %	24 %
geringer Einfluss	26 %	17 %	33 %	25 %
kein Einfluss	13 %	22 %	60 %	25 %
n	38	23	15	76

Die Befragten aus den Behörden geben plantypübergreifend überwiegend eine *gute* Qualität für die Station der Behördenbeteiligung an. Es fällt auf, dass die Qualität der Behördenbeteiligung in der Bauleitplanung insgesamt am besten eingeschätzt wird: Nur 13 % der Befragten (n=23) geben eine *durchschnittliche* Qualität an, mehr als ein Drittel (35 %) der Befragten schätzt die Qualität der Behördenbeteiligung *sehr gut* ein (siehe Tabelle 20). Die Vertretenden der Raumordnungsplanung (n=33) sind kritischer und geben in 24 % der Fallstudien eine *durchschnittliche* und in 12 % der Fälle eine *sehr gute* Qualität an. Von den Vertretenden der Fachplanung (n=12) bezeichnen mehr als zwei Drittel (67 %) der Befragten di Qualität der Behördenbeteiligung als *gut*.

Der Aufwand, der mit diesem Verfahrensschritt verbunden ist, unterliegt einer großen Varianz; plantypübergreifend lässt sich kein eindeutiger Trend feststellen. Mit 29 % am häufigsten genannt ist ein Aufwand von *6-10 PT*. Plantypübergreifend (n=62) ist nur für ein gutes Drittel (36 %) ein größerer Aufwand mit der Behördenbeteiligung verbunden. In der Raumordnungsplanung (n=33) gibt fast die Hälfte der Befragten (48 %) einen Aufwand von *mehr als 10 PT* an (siehe Tabelle 20). In der Bauleitplanung (n=18) sind es demgegenüber nur 22 %. Rund 45 % der Befragten aus den Behörden aus der Gruppe der Fachplanung geben einen Aufwand von *3-5 PT* an, die übrigen Antworten verteilen sich

innerhalb dieser Gruppe gleichmäßig auf die verbleibenden Antwortmöglichkeiten, die Kategorie *11-30 PT* ausgenommen.

Die Unterschiede zwischen wahrgenommener und tatsächlicher Qualität der Behördenbeteiligung sind bei allen Plantypen gering. Die Fachplanung weist die höchsten Durchschnittswerte für die wahrgenommene und die tatsächliche Qualität auf; die Werte liegen bis zu 0,3 Punkte über den Mittelwerten der anderen Plantypen und damit auch über dem Durchschnittswert aller Fallstudien (siehe Abbildung 38).

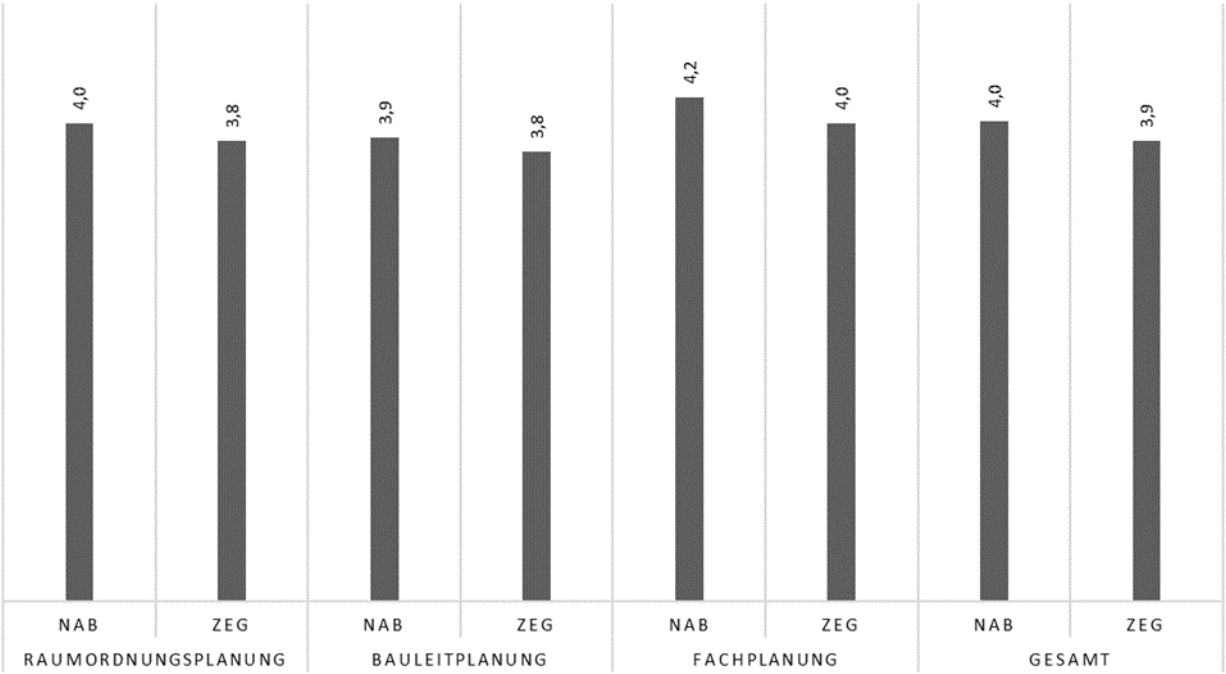
Tabelle 20: Einschätzungen zu Qualität und Aufwand der Befragten aus den Behörden für die Behördenbeteiligung (NAB).

	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung	Gesamt
Qualität				
sehr gut	12 %	35 %	17 %	21 %
gut	64 %	52 %	67 %	60 %
durchschnittlich	24 %	13 %	17 %	19 %
n	33	23	12	68
Aufwand				
1-2 PT	12 %	22 %	18 %	16 %
3-5 PT	9 %	22 %	45 %	19 %
6-10 PT	30 %	33 %	18 %	29 %
11-30 PT	12 %	11 %	0 %	10 %
> 30 PT	36 %	11 %	18 %	26 %
n	33	18	11	62

*Die Bewertungen „erhebliche Mängel“ und „sehr schlecht“ wurden nicht vergeben.

Die Bauleitplanung bleibt leicht hinter dem Gesamtdurchschnitt zurück, erreicht aber im Mittel immer noch eine gute Qualität. Die durchschnittliche tatsächliche Qualität der Behördenbeteiligung unterscheidet sich nicht zwischen Raumordnungsplanung und Bauleitplanung.

Abbildung 38: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Behördenbeteiligung“ für die drei Plantypen.



Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung der Befragten aus den Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen des ZEG.
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

4.3.3 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Die Beteiligung anderer Behörden und anderer öffentlicher Stellen findet teilweise parallel zur Beteiligung der Öffentlichkeit statt, sodass es zeitliche und inhaltliche Überschneidungen gibt. So dürften Belange des Immissions- und Naturschutzes sowie des Gewässer- und Artenschutzes sowohl Gegenstand von Stellungnahmen der Fachbehörden als auch in den Beiträgen aus der Öffentlichkeit zu finden sein. Hingegen fließen im nicht-öffentlichen Scoping (dazu Abschnitt 4.1) lediglich Beiträge der Fachbehörden ein.

Die Station der abschließenden Bewertung und Berücksichtigung soll die fachlichen Beiträge aus der Behördenbeteiligung im Hinblick auf eine „wirksame Umweltvorsorge“ (§ 43 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 40 Abs. 3 UVPG) fruchtbar machen; auf die dortigen Ausführungen sei daher verwiesen (siehe Abschnitt 4.6).

4.3.4 Zusammenfassende Würdigung

In der Gesamtschau zu der Frage, inwieweit die behördlichen Stellungnahmen in den SUP-Dokumenten nachvollziehbar dargelegt sind, zeigt sich folgendes: In den Fällen, in denen sich die SUP-Behörde in dokumentierter Weise mit den Argumenten aus der Behördenbeteiligung auseinandersetzt (was im Durchschnitt aller Planungstypen immerhin in einem Drittel der Fälle nicht der Fall ist), geschieht dies in 44 % der Verfahren in umfassender Weise. In der Raumordnungsplanung und in der Fachplanung setzten sich 19 % bzw. 15 % der Verfahren *etwa zur Hälfte* mit den durch Behörden vorgebrachten Argumenten auseinander. Die Fälle, in denen dies *insgesamt* oder *zum Großteil* nicht zutrifft, treten dahinter bei allen Plantypen mit einstelligen Werten deutlich zurück. Bemerkenswert ist aber, dass in der Raumordnungsplanung in etwa der Hälfte der Fälle (47 %) keine Auseinandersetzung mit den Argumenten der Fachbehörden dokumentiert war.

Was den Einfluss auf die Alternativenprüfung sowie das „Wo?“ und „Wie?“ der Planung angeht, sieht sich die Fachplanung als weitgehend unabhängig von den Beiträgen der Fachbehörden, während in den beiden anderen Verfahrensarten durchaus ein beträchtlicher Einfluss zu konstatieren ist.

Diese Befunde zeigen einerseits, dass die Behördenbeteiligung wichtige Funktionen im Hinblick auf die Planungsergebnisse erfüllen kann, es aber andererseits durchaus noch Potenzial gibt, diese Beiträge weiter zu steigern.

Der Umstand, dass bei knapp der Hälfte der Bauleitverfahren und über einem Drittel der untersuchten Pläne und Programme der Fachplanung eine Auseinandersetzung mit den fachlichen Beiträgen der beteiligten Behörden in den zugänglichen Dokumenten nicht zu finden war, gibt Veranlassung, über Verbesserungen nachzudenken. Überschreiten die behördlichen Stellungnahmen nicht die Wahrnehmungsschwelle der SUP-Verantwortlichen, können sie die ihnen zugedachte „umweltvorsorgende“ Wirkung auch nicht entfalten. Wie bei anderen Kommunikationsvorgängen dürften hier Optimierungs-Potenziale auf verschiedenen Ebenen zu verorten sein.

Als *neuralgischer Punkt* festzuhalten ist damit die wenig zielführende Mitwirkung der Fachbehörden. Zentrale *Hemmnisse* auf Seiten mancher Fachbehörde sind – neben der unzureichenden Personalausstattung – darin zu sehen, dass sie offenbar Schwierigkeiten hat, die Funktion der eigenen Stellungnahme im SUP-Verfahren einzuordnen. Wohl auch aufgrund entsprechender Erfahrungen in der Vergangenheit schätzen die SUP-Behörden den verfahrensrelevanten Erkenntnisgewinn der zu erwartenden Stellungnahmen als gering ein. *Anreizdefizite* haben auf Seiten der Fachbehörden offenbar vor allem darin ihre Ursache, dass man dort die Ergebnisrelevanz der eigenen Stellungnahme für gering hält. Geht die SUP-Behörde davon aus, sie verfüge ohnehin über die relevanten Informationen, besteht für sie kaum ein Anreiz, konkrete Stellungnahmen der Fachbehörden *zu bestimmten Sachthemen* einzufordern, zumal sie sich anschließend damit auseinanderzusetzen hätte.

Für beide Seiten ließe sich die Effektivität und die Effizienz der Behördenbeteiligung steigern, wenn die SUP-Behörde schon in ihrer Aufforderung zur Stellungnahme verdeutlicht, zu welchen Fragen bzw. Gegenständen sie eine Rückäußerung erwartet und welche Funktion dieser im Planungsprozess zukommt. Im Ergebnis erhielte die SUP-Behörde stärker SUP-relevante Stellungnahmen, während sich gleichzeitig bei allen Beteiligten der nicht zielführende Aufwand verringern ließe.

Ausgehend von diesen Befunden fasst die nachfolgende Tabelle 21 die Empfehlungen für die Station 3 „Behördenbeteiligung“ zusammen.

Tabelle 21: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Behördenbeteiligung

Station 3	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Behördenbeteiligung	- spezifische Fragen an die Fachbehörden richten (aktive Nachfrage) und dabei Funktion der angefragten Stellungnahme verdeutlichen.	- SUP-Verantwortliche in Kooperation mit der SUP-Plattform	- steigern die Qualität und Zielgerichtetheit der Stellungnahmen - verringern nicht zielführenden Aufwand bei allen Beteiligten
	- Die wichtigsten konkreten Fragen, die sich für die einzelnen Pläne/ Programme in Bezug auf die einzelnen zu erwartenden Umweltauswirkungen in der Praxis stellen, als Arbeitshilfe SUP-Plattform abrufbar hinterlegen	- Beschäftigte in den Fachbehörden in Kooperation mit der SUP-Plattform	- erleichtert und unterstützt es, verfahrensrelevante und fundierte Äußerungen zu formulieren

4.4 Öffentlichkeitsbeteiligung (Station 4)

Ein zentrales Element der SUP ist die Beteiligung der Öffentlichkeit. Deren Funktion nach den gesetzlichen Vorgaben erläutert einleitend Abschnitt 4.4.1. Die Befunde der empirischen Erhebung finden sich im Abschnitt 4.4.2. Bezüge zu anderen Stationen zeigt Abschnitt 4.4.3 auf. Eine Einordnung der Befunde und die daraus abzuleitenden Empfehlungen enthält Abschnitt 4.4.4.

4.4.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Die Öffentlichkeitsbeteiligung geht auf Art. 6 der SUP-Richtlinie und Art. 7 der Aarhus-Konvention[95] zurück und dient mehreren Zwecken. So sollen die Äußerungen aus der Öffentlichkeit dazu beitragen, dass der Planungsträger die jeweils betroffenen Belange vollständig und richtig ermittelt und sachgemäß bewertet. § 4a Abs. 1 BauGB hebt diese Intention für die Bauleitplanung besonders hervor; auch die Regelungen des UVPG und des ROG intendieren jedoch in erster Linie, dass der Planungsträger zusätzliche Informationen erhält, auf die er die Entscheidung über den Plan oder das Programm stützen kann. Daneben geht es in den Fällen, in denen der Plan oder das Programm auf die Klage eines Betroffenen oder eines Umweltverbands gerichtlich überprüft werden kann, auch um „vorgezogenen" Rechtsschutz; dies ergibt sich unter anderem aus den Regelungen über die Präklusion verspäteter Äußerungen in § 42 Abs. 3 Satz 2 UVPG und § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG. Zudem wollen alle erwähnten Vorschriften die Transparenz des Planungsprozesses für die Öffentlichkeit verbessern.[96] Die Literatur diskutiert auch weitere Zwecke oder Funktionen, etwa dass der Öffentlichkeit zusätzlicher gestalterischer Einfluss auf die Entscheidungsfindung gewährt werden soll,[97] dass die Demokratisierung der Verwaltung gefördert werden soll[98] oder dass angestrebt wird, die Überzeugungskraft des beschlossenen Plans oder Programms in der Öffentlichkeit zu verbessern.[99] Allerdings differieren die unterschiedlichen Ansichten hier in vielen Einzelheiten.

Art. 3 Abs. 9 der Aarhus-Konvention verbietet es, das Recht auf Mitwirkung am Verfahren allein der inländischen Öffentlichkeit zu gewähren. Demgemäß spricht Art. 7 Abs. 2 Satz 2 der SUP-Richtlinie auch die Beteiligung der Öffentlichkeit anderer Staaten an, die voraussichtlich von den Umweltauswirkungen eines inländischen Plans oder Programms betroffen sind.[100]

4.4.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Die deutschen Rechtsgrundlagen für die Beteiligung der Öffentlichkeit finden sich, soweit es um andere Pläne und Programme als Raumordnungs- und Bauleitpläne geht (dazu siehe Abschnitte 4.4.1.2 und 4.4.1.3) in § 42 i. V. m. den §§ 18 – 22 UVPG. Danach lassen sich mehrere Phasen unterscheiden: (1) Die zuständige Behörde informiert die Öffentlichkeit über das Planungsverfahren und in diesem Zusammenhang wichtige Einzelheiten, beispielsweise, dass eine SUP stattfindet und ein Umweltbericht erstellt wurde. (2) Sie legt den Planentwurf, den Umweltbericht und ggf. weitere Unterlagen für mindestens einen Monat zur allgemeinen Einsicht öffentlich aus. (3) Die betroffene Öffentlichkeit kann sich während einer angemessenen Frist, die sich an die Auslegungsfrist anschließt und ebenfalls mindestens einen Monat beträgt, zu dem Entwurf und dem Umweltbericht äußern. Zur betroffenen

95 Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (BGBl. 2006 II S. 1252).

96 Spezifisch zur SUP: Wagner, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 42 UVPG Rn. 42 m. Fn. 5; ebenso zur UVP Hagmann, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 18 UVPG Rn. 5.

97 Eingehend zu dieser Thematik Peters (2015), S. 170 ff., zur materiellen Teilhabe der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess der Behörde; Seibert-Fohr (2013), 320; Wickrath (1992), S. 12 ff.

98 Siehe etwa Fisahn (2002), S. 292 ff., 335 ff. m. w. N.; Groß (2011), 511.

99 Siehe etwa die Angaben bei Peters (2015), S. 181 ff.

100 Zum völkerrechtlichen Hintergrund siehe das SUP-Protokoll der UNECE.

Öffentlichkeit gehören alle Personen, deren Belange durch den Plan oder das Programm berührt werden; der Begriff umfasst auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird (§ 2 Abs. 9 UVPG). (4) Ein Erörterungstermin findet (nur) statt, wenn Rechtsvorschriften des Bundes dies für bestimmte Pläne oder Programme vorschreiben oder zulassen.[101] (5) Die Behörde berücksichtigt die Äußerungen von Seiten der betroffenen Öffentlichkeit bei der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts und der weiteren Planung (§ 43 Abs. 1 UVPG; dazu näher Abschnitte 4.5 und 4.7).

Für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung gelten die besonderen Vorschriften des § 61 i. V. m. § 56 UVPG. Danach hat die Öffentlichkeit des anderen Staats dieselben Beteiligungsmöglichkeiten wie die inländische. Auch insoweit richtet sich die Partizipation nach den §§ 18 bis 22 UVPG. Das Mitwirkungsrecht hängt nicht davon ab, dass sich der jeweils betroffene andere Staat selbst am SUP-Verfahren beteiligt. Die zuständige deutsche Behörde muss darauf hinwirken, dass die Planung im anderen Staat auf geeignete Weise bekannt gemacht wird und die Bekanntmachung eine Reihe spezifischer Informationen enthält.

4.4.1.2 **Raumordnungsgesetz (ROG)**

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Raumordnungsplanung gilt § 9 Abs. 2 und 3 ROG, wo sich ähnliche Regelungen wie im UVPG finden. Auch sie sind jedoch – ebenso wie die Vorschriften über die Beteiligung der anderen Behörden – generell anzuwenden, also nicht allein in Fällen, in denen eine Umweltprüfung stattfindet. Auszulegen sind der Planentwurf, dessen Begründung und – in Verfahren mit Umweltprüfung – der Umweltbericht. Die Auslegungsfrist muss gleichfalls mindestens einen Monat umfassen. Anders als nach dem UVPG kann sich hier jede Person unabhängig von ihrer Betroffenheit zu Wort melden; auch die Beteiligung von Verbänden ist nicht auf jene beschränkt, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich tangiert wird. Die Äußerungsfrist ist dagegen in Verfahren der Raumordnungsplanung mit der Auslegungsfrist identisch. Bei Plänen, die sich voraussichtlich erheblich auf das Gebiet eines Nachbarstaats auswirken, verlangt § 9 Abs. 4 Satz 4 ROG eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nur in Fällen, in denen eine Umweltprüfung stattfindet. Maßgeblich sind dann die Vorgaben des § 61 und damit der §§ 56 und 18 bis 22 UVPG.

4.4.1.3 **Baugesetzbuch (BauGB)**

Die Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung sind in § 3 Abs. 1 und 2 BauGB geregelt. Sie läuft in zwei Stufen ab: (1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über wesentliche Planungsalternativen und über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu unterrichten; sie muss Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung erhalten. Auf diese erste Stufe kann der Planungsträger allerdings in besonderen Fällen verzichten. (2) Ist der Planentwurf fertiggestellt, muss er mit der Begründung – und damit in der Regel auch mit dem Umweltbericht – für mindestens einen Monat öffentlich ausgelegt werden. Diese Stufe der Beteiligung ähnelt der oben beschriebenen Partizipation gemäß § 42 UVPG. Auch hier sind jede Person und jede Vereinigung unabhängig von ihrer konkreten Betroffenheit durch den Plan berechtigt, Stellungnahmen abzugeben. Für ihre Äußerungen steht gleichfalls allein die Auslegungsfrist zur Verfügung. Die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich nach § 61 i. V. m. § 56 UVPG, soweit es um die Information des anderen Staats und die Pflicht der deutschen Behörde geht, darauf hinzuwirken, dass dieser Staat die Planung in angemessener Weise und mit bestimmtem Mindestinhalt bekannt macht. Für die Stellungnahmen von Seiten der ausländischen Öffentlichkeit gilt dagegen § 3 Abs. 1 und 2 BauGB entsprechend (§ 4a Abs. 5 Satz 2 BauGB).

[101] Ein Beispiel hierfür bildet § 10 NABEG (Bundesfachplanung).

4.4.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Die Frage, inwieweit die Öffentlichkeitsbeteiligung die ihr nach den Rechtsnormen zustehende Funktion erfüllt, steht im Mittelpunkt der Erhebung. Zudem ging es darum, auf welche Weise sich die Effektivität steigern und der Aufwand für die SUP-Behörde und die Äußerungsberechtigten verringern lässt.

4.4.2 Empirische Befunde

Die Fallstudien enthalten nur eine begrenzte Anzahl an Befunden zur Beteiligung der Öffentlichkeit.[102] Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, die Befunde im Zusammenhang, also für alle Plantypen gemeinsam und nicht nach Verfahrensarten getrennt vorzustellen.

Das Grunddatenblatt fragt unter anderem ab, ob sich aus den Unterlagen die Anzahl der von der Öffentlichkeit eingebrachten Äußerungen entnehmen lässt. Diese Angabe war nur bei 45 untersuchten Fallstudien zu finden; gleichwohl offenbart sie aufschlussreiche Erkenntnisse. Bei den 16 Bauleitplanungen, für die solche Daten vorliegen, ging in der Hälfte der Verfahren gar keine Äußerung ein, während die maximale Zahl der eingegangenen Äußerungen zweimal im zweistelligen Bereich (16 bzw. 25) und in den übrigen Fällen im einstelligen Bereich lag. In der Raumordnungsplanung liegen Daten für 15 Verfahren vor, bei denen lediglich vier ohne jede Äußerung blieben, während es in sechs Fällen 1000 Wortmeldungen und mehr waren; in den übrigen Verfahren bewegen sich die Zahlen zwischen 50 und 600 Äußerungen. Bei den 14 Fachplanungen gab es in zwei Fällen keine Äußerung der Öffentlichkeit; dem stehen vier Verfahren mit über 1000 Wortmeldungen gegenüber, während in den restlichen acht Fällen zwischen fünf und 700 Äußerungen übermittelt wurden. Bei aller gebotenen Zurückhaltung aufgrund der geringen Grundgesamtheit bleibt festzuhalten, dass die Anzahl der eingegangenen Äußerungen eine erhebliche Spannbreite abdeckt, wobei in der Hälfte der in dieser Hinsicht erfassten Bauleitplanverfahren gar keine Äußerung verzeichnet ist, in der Raumordnung bei gut einem Viertel und in der Fachplanung nur bei gut einem Zehntel. Auch die Gesamtanzahl der Äußerungen ist in den Bauleitplanungsverfahren am geringsten, was angesichts der kleineren räumlichen Ausdehnung der Planung nicht verwunderlich ist. In einzelnen Fällen könnte der Grund hierfür darin liegen, dass die Öffentlichkeit bereits aufgrund der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB den Eindruck hat, dass die planende Gemeinde ihre Belange ausreichend berücksichtigt. Möglicherweise gibt es hier auch andere Formen der Bürgerbeteiligung (etwa Bürgerversammlungen), die als funktionales Äquivalent wirken. Es könnte aber ebenfalls sein, dass hier bislang ungenutzte Potenziale schlummern, SUP-relevante Äußerungen aus der Öffentlichkeit zu erhalten.

Der Zielerreichungsgradbogen (ZEG) enthält die Frage: „Wurden die durch die Öffentlichkeit eingebrachten Äußerungen zu den Umweltbelangen, die Gegenstand der SUP/UP sind, nachvollziehbar dargelegt?“ Die Auswertung stützt sich im Wesentlichen auf die Ausführungen in den Planbegründungen. Die Ergebnisse (siehe Tabelle 22) zeigen, dass die Äußerungen zu etwa einem Drittel *vollständig* bzw. *größtenteils* in den Planungsprozess einfließen, wobei die Raumordnungsplanung mit 44 % (davon 28 % *vollständig*) deutlich vor der Fachplanung mit 31 % (davon lediglich 12 % *vollständig*) liegt, während die Bauleitplanung mit 24 % deutlich abfällt (davon nur 6 % *vollständig*). Bei der letztgenannten Planung waren aber in 55 % den Unterlagen *keine Angaben* zu entnehmen, während dies für die Fachplanung in der Hälfte der Fälle (50 %) und in der Raumordnungsplanung lediglich auf knapp ein Drittel (19 %) zutrifft. Bei durchschnittlich jedem zwölften Verfahren (7–10 %) war es auf der Basis der Unterlagen nicht möglich, eine Einschätzung zu der eingangs genannten Frage zu gewinnen; dies möglicherweise auch deshalb, weil es in den betreffenden Fällen keine Äußerungen seitens der Öffentlichkeit gab.

[102] Siehe dazu das parallel im Rahmen des Umweltforschungsplans laufende Vorhaben “Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen“.

Tabelle 22: Nachvollziehbare Darlegung der eingegangenen Äußerungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung (ZEG)

Darlegung nachvollziehbar?	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung	Total
Vollständig	28 %	6 %	12 %	15 %
Größtenteils	16 %	18 %	19 %	18 %
Etwa zur Hälfte	9 %	0 %	12 %	6 %
Zum Großteil nicht	5 %	0 %	0 %	2 %
Insgesamt nicht	5 %	10 %	0 %	6 %
Keine Angaben	30 %	55 %	50 %	45 %
Keine Einschätzung	7 %	10 %	8 %	8 %
n	43	49	26	118

Nach den rechtlichen Vorgaben ist ein Erörterungstermin nicht bei jeder SUP durchzuführen; gleichwohl war dies in etwa einem Viertel der Verfahren der Fall (siehe Tabelle 23). Am höchsten liegt der Anteil mit 30 % in der Fachplanung, während in der Bauleitplanung in 26 % und bei der Raumordnungsplanung in 17 % der Fälle ein Erörterungstermin stattfand. Damit ist davon auszugehen, dass hier jeweils auch erörterungswürdige Äußerungen der Öffentlichkeit vorlagen.

Tabelle 23: Anteil durchgeführter Erörterungstermine (Grunddatenblatt)

Erörterungstermin fand statt?	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung	Total
Nein	83 %	74 %	70 %	76 %
Ja	17 %	26 %	30 %	24 %
n	30	38	20	88

Einen erneuten Erörterungstermin aufgrund geänderter Planungsunterlagen (wie etwa in § 42 Abs. 1 i. V. m. § 22 UVPG vorgesehen) gab es in der Raumordnung in 3 %, in der Bauleitplanung in 11 % und in der Fachplanung in 19 % der Fälle.

Weitere über den Erörterungstermin hinausreichende Beteiligungsmöglichkeiten, z. B. in Form einer Planungswerkstatt, gab es in etwa einem Viertel der Verfahren, am stärksten mit 26 % in der Bauleitplanung (n=23), etwas weniger mit 21 % bzw. 22 % in Raumordnungs- und Fachplanung (n=34 und n=18).

Der Behördenfragebogen (NAB) erbat eine Einschätzung der jeweiligen SUP-Verantwortlichen im Hinblick darauf, welchen Einfluss „die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans/Programms im Hinblick auf erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen …“ hatten. Die Antwortmöglichkeiten bezogen sich ebenso wie bei der Behördenbeteiligung auf

a) die räumliche Anordnung von Gegenständen des Plans/Programms (Wo?),
b) die konkrete Ausgestaltung des Plans/Programms, einschließlich Vermeidungs- und Verringerungsmaßnahmen? (Wie?) sowie
c) die Prüfung von Alternativen.

Die Antworten (siehe Tabelle 25) zeigen im Durchschnitt einen allenfalls mittleren, bei der Fachplanung sogar nur einen geringen Einfluss.

Ein *sehr bedeutsamer* oder *bedeutsamer Einfluss* lässt sich in der Bauleit- und der Raumordnungsplanung mit 14 % bis 20 % der Verfahren für alle drei der vorgenannten Ausprägungen („Wo“, „Wie“,

Alternativenprüfung) konstatieren. Dagegen sehen die Befragten aus der Fachplanung überhaupt keinen Einfluss der Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit in dieser Intensität oder auch nur einen auf *mittlerer* Ebene (0 %). In der Raumordnungsplanung bemerken sie beim „Wo“ und „Wie“ einen *mittleren Einfluss* in immerhin 32 % bzw. 34 % der Fälle, während sie dies für die Alternativenprüfung für ein knappes Viertel angeben (24 %); etwas geringer sind die Daten für die Bauleitplanung (Wo: 19 %, Wie: 16 %, Alternativenprüfung: 14 %). Diese Daten spiegeln sich in den Angaben zu Verfahren, in denen die Befragten einen *geringen* oder *keinen Einfluss* sehen. In der Raumordnung gilt dies für 53 % (Wo), 52 % (Wie) und 62 % (Alternativenprüfung); noch etwas weitergehend in der Bauleitplanung (Wo: 65 %, Wie: 64 %, Alternativenprüfung: 72 %), und in der Fachplanung – in Bezug auf alle drei Ausprägungen gleichermaßen – für 100 % der Pläne und Programme.

Tabelle 24: Einfluss der Äußerungen der Öffentlichkeit auf den Planungsprozess (NAB).

a) **Wo?**	**Raumordnungs-planung**	**Bauleitplanung**	**Fachplanung**	**Total**
sehr bedeutsamer Einfluss	3 %	15 %	0 %	6 %
bedeutsamer Einfluss	13 %	0 %	0 %	6 %
mittlerer Einfluss	32 %	19 %	0 %	21 %
geringer Einfluss	32 %	27 %	19 %	28 %
kein Einfluss	21 %	38 %	81 %	39 %
n	38	26	16	80

b) Wie?	**Raumordnungs-planung**	**Bauleitplanung**	**Fachplanung**	**Total**
sehr bedeutsamer Einfluss	3 %	4 %	0 %	3 %
bedeutsamer Einfluss	11 %	16 %	0 %	10 %
mittlerer Einfluss	34 %	16 %	0 %	22 %
geringer Einfluss	34 %	32 %	38 %	34 %
kein Einfluss	18 %	32 %	63 %	32 %
n	38	25	16	79

c) Alternativenprüfung?	**Raumordnungs-planung**	**Bauleitplanung**	**Fachplanung**	**Total**
sehr bedeutsamer Einfluss	3 %	5 %	0 %	3 %
bedeutsamer Einfluss	11 %	9 %	0 %	8 %
mittlerer Einfluss	24 %	14 %	0 %	16 %
geringer Einfluss	32 %	27 %	19 %	28 %
kein Einfluss	30 %	45 %	81 %	45 %
n	37	22	16	75

Plantypübergreifend gibt etwas mehr als die Hälfte (55 %) der Befragten (n=66) eine *gute* Qualität für die Öffentlichkeitsbeteiligung an. Die differenzierte Betrachtung zeigt geringfügige Abweichungen zwischen den Plantypen: In der Raumordnungsplanung ist der Anteil etwas höher (58 %) und in der Fachplanung etwas niedriger (46 %). Es fällt auf, dass die Befragten der Raumordnungsplanung nur in 13 % der Fallstudien eine *sehr gute* Qualität für die Öffentlichkeitsbeteiligung angeben. Sowohl in der

Bauleitplanung (n=19) als auch in der Fachplanung (n=11) liegt der Anteil hingegen bei rund 30 %. Eine detaillierte Übersicht über die Ergebnisse gibt Tabelle 25.

Der **Aufwand** für die Öffentlichkeitsbeteiligung variiert sehr stark, eindeutige Trends lassen sich nicht erkennen. In der Raumordnungsplanung (n=31) sehen die Befragten einen höheren Aufwand: Der Anteil der Antworten in den Kategorien *11-30 PT* und *> 30 PT* liegt etwas über dem der plantypübergreifenden Auswertung. Die Kategorien *1-2 PT* und *3-5 PT* sind hingegen eher unterrepräsentiert. Von den Befragten aus den Behörden der Bauleitplanung (n=19) geben über die Hälfte einen Aufwand von bis zu fünf Personentagen an (52 %). Mit 11 % macht die Kategorie *> 30 PT* den geringsten Anteil innerhalb der Bauleitplanung aus und auch im Vergleich mit den anderen Plantypen ist der Anteil der Bauleitplanung in dieser Kategorie am geringsten. In der Fachplanung fällt auf, dass die Kategorie *6-10 PT* gar nicht angegeben wurde und der Aufwand für die Befragten entweder bei bis zu fünf Personentagen oder aber bei mehr als elf Personentagen liegt, was mehr als dem doppelten Aufwand entspricht (siehe Tabelle 25).

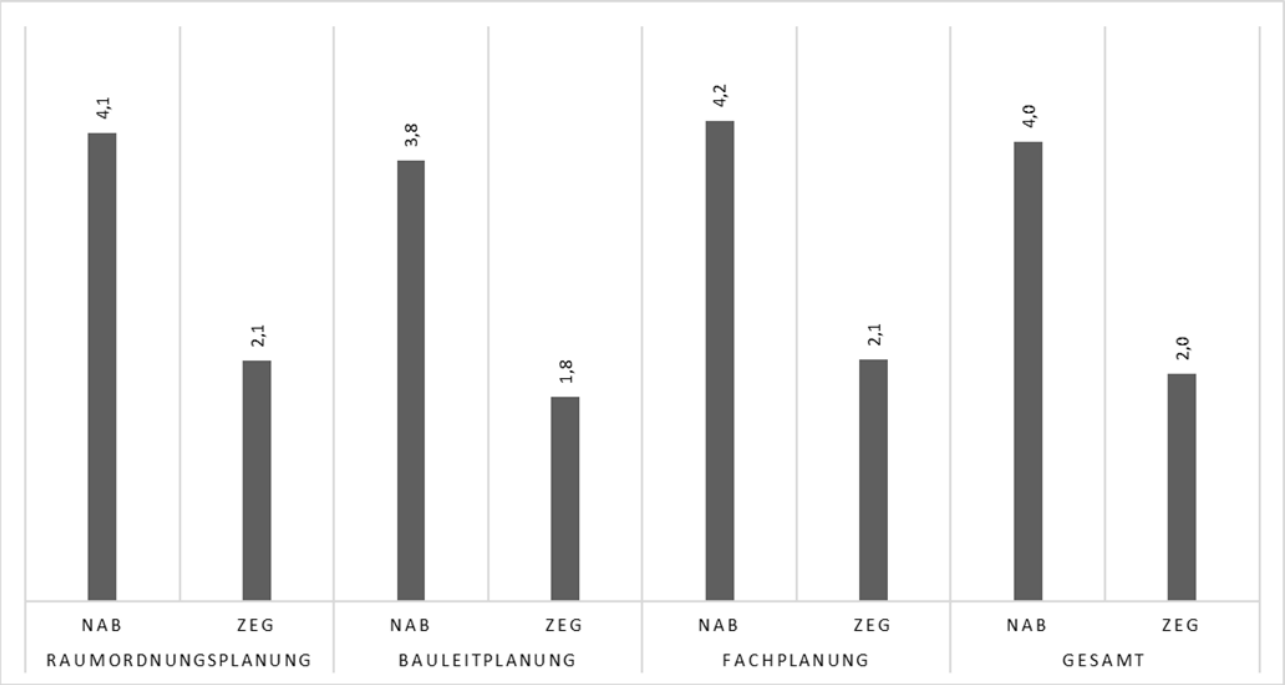
Tabelle 25: Einschätzungen zu Qualität und Aufwand der Behörden für die Öffentlichkeitsbeteiligung (NAB).

	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung	Gesamt
Qualität*				
sehr gut	13 %	32 %	31 %	23 %
gut	58 %	55 %	46 %	55 %
durchschnittlich	29 %	14 %	23 %	23 %
n	31	22	13	66
Aufwand				
1-2 PT	16 %	26 %	18 %	20 %
3-5 PT	16 %	26 %	36 %	23 %
6-10 PT	19 %	21 %	0 %	16 %
11-30 PT	23 %	16 %	27 %	21 %
> 30 PT	26 %	11 %	18 %	20 %
n	31	19	11	61

*Die Bewertungen „erhebliche Mängel“ und „sehr schlecht“ wurden nicht vergeben.

Die vergleichende Gegenüberstellung von wahrgenommener und tatsächlicher Qualität zeigt deutliche Abweichungen zwischen den beiden Kenngrößen. Die tatsächliche Qualität bleibt in allen Fällen erheblich hinter der wahrgenommenen Qualität zurück. Der plantypübergreifende Durchschnittswert unterscheidet sich um 2,0 Punkte: der plantypübergreifende Durchschnitt der wahrgenommenen Qualität liegt bei *gut* (4,0), wohingegen die tatsächliche Qualität im Hinblick auf das Merkmal „nachvollziehbare Darlegung der eingegangenen Äußerungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Durchschnitt nur die Bewertung *unterdurchschnittlich/erhebliche Mängel* (2,0) erreicht. Die tatsächliche Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung liegt leicht hinter der der Raumordnungsplanung und der Fachplanung zurück; dieser Trend zeigt sich auch bei der wahrgenommenen Qualität (siehe Abbildung 39).

Abbildung 39: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Öffentlichkeitsbeteiligung“ für die drei Plantypen.



Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung der Befragten aus den Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen des ZEG.
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

4.4.3 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Vergleicht man die Werte der Beteiligung der Behörden mit denen der Öffentlichkeitsbeteiligung, so fällt ins Auge, dass bei letzterer der Anteil der Verfahren, in denen sich der Planbegründung keine auswertbaren Angaben zum Grad der nachvollziehbaren Darlegung entnehmen ließen, bei durchschnittlich knapp der Hälfte (45 %) lag. Der Anteil der Fälle, in denen sich aus der Planbegründung nicht ergab, wie die Stellungnahmen der beteiligten Behörden berücksichtigt wurden, beträgt etwa ein Drittel (34 %). Offenbar sehen hier die jeweiligen Autoren der Begründung die Relevanz von Beiträgen außerhalb der eigenen Behörde als oftmals gering an. Im Kontrast dazu steht, dass in den übrigen Fällen die eingebrachten Belange deutlich überwiegend *vollständig* oder *größtenteils* nachvollziehbar in die Begründung einfließen. Dies zeigt das Potenzial zur Perspektivenerweiterung, welches in diesen SUP-Stationen liegt. Zugleich vermag eine zweckentsprechende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung die Faktengrundlage für den aufzustellenden Plan und deren Bewertung für die nachfolgenden Stationen des SUP-Prozesses zu verbessern. Eine quantifizierte Aussage dazu, inwieweit dies in den untersuchten Verfahren tatsächlich der Fall ist, lässt sich aufgrund der erhobenen Daten allerdings nicht treffen.

4.4.4 Zusammenfassende Würdigung

In der Gesamtschau zeigt sich ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite gibt es eine erhebliche Anzahl von Verfahren, in denen die Äußerungen der Öffentlichkeit vollständig oder größtenteils in die SUP-Dokumente einfließen, wobei die Raumordnung hier mit 44 % deutlich heraussticht. Auf der anderen Seite ist der Einfluss der Äußerungen aus der Öffentlichkeit nicht übermäßig groß; eine Relevanz von mittlerem, bedeutsamem oder sehr bedeutsamen Umfang zeigt sich vor allem in der Raumordnungs- und der Bauleitplanung, während in der Fachplanung nach Angaben der Beschäftigten in den Behörden ein solcher Einfluss nicht festzustellen ist.

In gewissem Kontrast zu diesen Befunden steht das Ergebnis, dass in etwa einem Viertel der Fälle über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Beteiligungsformate zum Einsatz kamen. Die zuständige Behörde sah in diesen Fällen offenbar einen Zusatznutzen in erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten.

Die Potenziale, die der Gesetzgeber der Beteiligung der Öffentlichkeit zumisst, lassen sich in einem höheren Umfang erschließen, wenn man die auf Seiten der Beschäftigten in den Behörden, aber auch bei Akteuren aus der Öffentlichkeit anzutreffenden Hemmnisse in den Blick nimmt:

Für die planaufstellende Behörde empfiehlt es sich, die Chancen zu verdeutlichen, die in einer aktiven Mitwirkung der Öffentlichkeit liegen (können). In Betracht kommen hier etwa positive Erfahrungsberichte in behördeninternen Schulungen oder entsprechende Darstellungen in Leitfäden und anderen Handreichungen. Der damit verbundene Aufwand ist überschaubar; der zu erzielende Nutzen kann – vor allem in Kombination mit den weiteren Empfehlungen – erheblich sein.

Das Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung, die faktenbasierte Richtigkeitsgewähr und die Gemeinwohlorientierung des Entscheidungsverfahrens zu stärken,[103] lässt sich durch ein ganzes Bündel an Maßnahmen unterstützen (zu den Einzelheiten siehe Abschnitt 6.2.2.3): Dazu zählt z. B. die technische Option, SUP-Unterlagen im Internet interaktiv wiederzugeben und dabei auf das webbasierte SUP-Portal zurückzugreifen. Hinzu kommen gesetzlich nicht vorgeschriebene Beteiligungsformate sowie Hinweise und Empfehlungen für die Öffentlichkeit. Ihre gemeinsame Intention geht dahin, den Personen und Verbänden, die sich im Planungsverfahren eventuell zu Wort melden wollen, den Gegenstand des Planungsprozesses sowie die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Mitwirkung im Verfahren möglichst anschaulich nahezubringen. Ebenso können bereitgestellte Hilfsmittel es erleichtern, verfahrensrelevante und fundierte Äußerungen zu formulieren. Soweit dies gelingt, trägt es auch dazu bei, Vorbehalte auf Seiten der Beschäftigten in den Behörden abzubauen. Ausgehend von diesen Befunden führt die nachfolgende Tabelle 26 Empfehlungen auf, die zu einer gesteigerten Effektivität und Effizienz der Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der SUP beitragen können.

Tabelle 26: Zusammenfassung der Empfehlungen zur Station Öffentlichkeitsbeteiligung.

Station 4	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Öffentlichkeitsbeteiligung	- Öffentlichkeitsbeteiligung als Chance für planaufstellende Behörde verdeutlichen	- Beschäftigte der SUP-Behörde	- mit überschaubarem Aufwand ließe sich die gesetzgeberische Intention in deutlich höherem Maße verwirklichen
	- interaktive Wiedergabe der SUP-Unterlagen im Internet - webbasierte SUP-Portale - weitere Beteiligungsformate - Hinweise und Empfehlungen für die Öffentlichkeit	- Äußerungsinteressierte aus der Öffentlichkeit	- Erleichtert und unterstützt es, verfahrensrelevante und fundierte Äußerungen zu formulieren

4.5 Überprüfung der Darstellung und Bewertung (Station 5)

Dieser Verfahrensschritt der SUP knüpft an die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung an, die dazu genutzt werden sollen, die Aussagen des Umweltberichtes zu überprüfen, ggf. zu korrigieren oder zu ergänzen. Das Ergebnis der Überprüfung ist entweder durch Fortschreibung des Umweltberichtes oder in einer gesonderten Unterlage schriftlich zu dokumentieren.

[103] Siehe dazu paradigmatisch Denninger (1990) sowie Denninger (1992), in: HStR, Band V, § 113.

4.5.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Die Überprüfung des Umweltberichts nach Abschluss der Beteiligung Dritter soll vor allem den Planungsträger veranlassen, diesen inhaltlich zu überarbeiten, wenn die Stellungnahmen der Behörden und die Äußerungen aus der Öffentlichkeit es zweckmäßig machen. Der Zweck dieses Schritts liegt auch darin, zu größerer Transparenz des Prüfverfahrens beizutragen, weil eventuelle Änderungen im Bericht zu dokumentieren sind. Zugleich kann erst die nach der Beteiligung fortgeschriebene Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen als aktuelle und vollständige Basis der planerischen Abwägung zur Entscheidung über den Plan oder das Programm dienen.

Die SUP-Richtlinie enthält keine ausdrückliche Vorgabe hierüber. Allerdings handelt es sich um einen vom Ablauf der strategischen Umweltprüfung her konsequenten Verfahrensbestandteil, der für die Qualität und Brauchbarkeit der Prüfergebnisse hohe Relevanz besitzt.

4.5.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

§ 43 Abs. 1 UVPG verlangt von der zuständigen Behörde, im Anschluss an die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts zu überprüfen und dabei die Stellungnahmen der ins Verfahren einbezogenen Behörden sowie die Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Soweit es dabei um die Überprüfung der Bewertung geht, muss sie wiederum die in § 40 Abs. 3 UVPG genannten Maßstäbe zugrunde legen. Die zuständige Behörde hat in diesem Stadium des Verfahrens also zu klären, ob die Angaben des Umweltberichts auch angesichts der Stellungnahmen der Behörden und der Äußerungen von Seiten der Öffentlichkeit noch vollständig, richtig und aktuell und die wertenden Aussagen noch sachangemessen sind. Es handelt sich um einen eigenständigen Bewertungsschritt, der neben die erste Fassung des Umweltberichts tritt und diese ergänzt. Er bezieht sich allein auf die Angaben im Bericht, aber noch nicht auf die Gesamtabwägung aller Belange im Rahmen der Entscheidung über den Plan oder das Programm.[104] Soweit die Behörde dabei zum Ergebnis kommt, dass sich die Aussagen des Umweltberichts nicht uneingeschränkt beibehalten lassen, hat sie ihre jetzige Sichtweise zu dokumentieren.[105] § 40 Abs. 3 UVPG verlangt zwar nicht, den *Umweltbericht* entsprechend zu ändern; die Dokumentation muss jedoch deutlich machen, auf welche Umstände die Behörde ihre anschließende Entscheidung über den Plan oder das Programm stützt.

4.5.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG) und Baugesetzbuch (BauGB)

Im ROG und im BauGB fehlen entsprechende Vorschriften. Da der Umweltbericht jedoch auch bei Raumordnungs- und Bauleitplanungen, soweit es um die betroffenen Umweltbelange geht, die wichtigste Grundlage für die anschließende Abwägung bildet, muss der Planungsträger auch in diesen Verfahren überprüfen, ob und ggf. wieweit sich der Inhalt des Berichts unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach wie vor beibehalten lässt. Ist das nicht der Fall, sollten die Abweichungen bei der Raumordnungsplanung aus Gründen der Transparenz ebenfalls dokumentiert werden. Bei der Bauleitplanung bildet der Bericht einen gesonderten Teil der Begründung (§ 2a Abs. 4 Satz 2 BauGB), sodass die planende Gemeinde aufgrund der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung ggf. die Pflicht hat, ihn fortzuschreiben.

4.5.1.3 Untersuchungsschwerpunkte

Die empirische Erhebung zielt darauf ab, die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, auch hinsichtlich der Bearbeitungstiefe, zu überprüfen. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach der Qualität und Wirksamkeit der SUP und den Faktoren, die die Qualität beeinflussen bzw. eine gute SUP ausmachen. Für den Schritt der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichtes ist dabei zu fragen, ob er überhaupt und in angemessener Weise durchgeführt wurde. „Angemessen“ heißt in

[104] Siehe die Begründung zum Entwurf der Vorgängernorm (§ 14k UVPG a.F.), BT-Drs. 15/3441, S. 34.

[105] Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, § 43 Rn. 4.

diesem Fall, dass die entscheidungserheblichen Aspekte aus der Beteiligung erkennbar dokumentiert wurden und zu einer erkennbaren Aktualisierung der Schlussfolgerungen aus der SUP geführt haben. Dabei ist von besonderem Interesse, inwieweit die im Umweltbericht enthaltenen Maßnahmen (Vermeidung, Kompensation, Überwachung) ergänzt bzw. geändert wurden.

4.5.2 Raumordnungsplanung

Dieser Abschnitt erläutert die einschlägigen Ergebnisse der Empirie aus den Fallstudien der Raumordnungsplanung.

4.5.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Ein Schriftstück zur Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht (n=23) liegt in 39 % der Fallstudien aus der Raumordnungsplanung vor. Zu Änderungen des Umweltberichts (n=13) kommt es aufgrund dessen in 62 % der Fallstudien, in denen es ein solches Schriftstück gibt. Änderungen des Plans oder des Programms (n=13) werden ebenfalls in 62 % der Fallstudien aufgrund der Überprüfung veranlasst.

Die relevanten Umweltbelange aus den Äußerungen der Öffentlichkeit (n=42) sind in 19 % der Fallstudien *vollständig* angemessen berücksichtigt, In 17 % *zum Großteil* angemessen und in 10 % der Fälle *etwa zur Hälfte* angemessen. In 24 % der Fallstudien fehlen in den Unterlagen diesbezügliche Angaben.

Die Prüfung und Einbeziehung der relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Behörden oder TÖB (n=42) ist in 33 % der Fallstudien *vollständig a*ngemessen dokumentiert, in 21 % der Fälle *größtenteils* angemesse*n* und in je 7 % *etwa zur Hälfte* oder *größtenteils* nicht angemessen. In 12 % der Fallstudien ist die Prüfung und Einbeziehung solcher Umweltbelange *insgesamt nicht* angemessen schriftlich fixiert. Angaben dazu, wie die relevanten Umweltbelange der Behördenbeteiligung geprüft und in die Planung einbezogen wurden, fehlen in 17 % der Fallstudien.

Aufgrund der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen sind die Aussagen des „endgültigen" Umweltberichts zu Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen (n=40) in 15 % der Umweltberichte insgesamt nicht differenzierter als in der ersten Fassung des Berichts. In 30 % der Fallstudien sind keine Vermeidungsmaßnahmen vorgesehen und in 45 % der Fallstudien kann die Frage anhand der vorliegenden Unterlagen nicht beantwortet werden.

Differenziertere Aussagen über Monitoringmaßnahmen (n=40) sind im Vergleich zur ersten Fassung des Umweltberichts in je 3 % der Fallstudien *vollständig*, *größtenteils* oder *etwa zur Hälfte* zu finden. In 8 % der Fälle sind die Monitoringmaßnahmen im Vergleich zur ersten Fassung *größtenteils nicht* differenzierter und in 15 % der Fallstudien sind sie es *insgesamt nicht*. In 71 % der Fallstudien kann die Frage aufgrund fehlender vorheriger Versionen des Umweltberichts oder fehlender Angaben nicht beantwortet werden.

4.5.2.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops

Die Qualität der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht (n=25) wird von 4 % der befragten Personen als *sehr gut* angegeben. 76 % der Befragten aus den Behörden bezeichnen die Qualität dieser Station als *gut.* Eine *durchschnittliche Qualität* geben 20 % der Befragten an.

Der Aufwand, der mit der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht für die Behörden verbunden ist (n=24), liegt für je 8 % der befragten Personen bei *1 – 2 PT* bzw. bei *3 – 5 PT*. Einen Aufwand von *6 – 10 PT* geben 29 % der Befragten an. In 17 % der Fallstudien veranschlagen die Befragten aus den Behörden den Aufwand mit *11 – 30 PT*, in 38 % liegt er bei *> 30 PT*.

Die Befragten aus den Behörden aus der Raumordnungsplanung äußern sich im Rahmen der Interviews nur vereinzelt zu der Station „Überprüfung der Darstellung und Bewertung". Eine Person stellt die Frage, ob es nötig sei, sich zu diesem Zeitpunkt noch einmal mit Alternativen zu beschäftigen, die schon geprüft worden seien. Aus einzelnen Interviews ergibt sich des Weiteren, dass es zweckmäßig

scheint, den zuständigen Stellen mehr Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen, da den Befragten sowohl die Vorgehensweise als auch die Prüftiefe unklar sind.

4.5.3 Bauleitplanung

Dieser Abschnitt stellt die empirischen Befunde zur „Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen durch die Behörde“ für die Fallstudien aus der Bauleitplanung vor.

4.5.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

In 21 % der Fallstudien aus der Bauleitplanung liegt ein Schriftstück zur Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht (n=33) vor. Die Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht führt in 26 % der Fallstudien zu Änderungen am Umweltbericht (n=19) und in 27 % zu Änderungen am Plan (n=15).

Die relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Öffentlichkeit (n=46) werden in 2 % der Fallstudien *vollständig* angemessen berücksichtigt, in 20 % der Unterlagen ist die Berücksichtigung *größtenteils* angemessen. In 59 % der Fallstudien fehlen Angaben zu diesem Punkt.

Die Prüfung und Einbeziehung relevanter Umweltbelange, die durch die Beteiligung der Behörden/TÖB eingebracht wurden (n=47), ist in 6 % der Fälle *vollständig* angemessen und in 19 % der Fallstudien *zum Großteil* angemessen dokumentiert. In 13 % der Fallstudien erfolgt die Dokumentation *etwa zur Hälfte* angemessen. Die Dokumentation der Prüfung und Einbeziehung von relevanten Umweltbelangen aus der Behördenbeteiligung ist in 6 % der Fallstudien *insgesamt nicht* angemessen. Angaben dazu fehlen in 40 % der Fälle.

Differenziertere Aussagen zu Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen im Vergleich zur ersten Fassung des Umweltberichts (n=43) sind in 2 % der Fallstudien *insgesamt nicht* vorhanden. In 56 % der Fälle sind Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen gar nicht vorgesehen. In 42 % der Fallstudien lässt sich die Frage anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht beantworten.

Differenziertere Aussagen zu Monitoringmaßnahmen (n=46) als in der ersten Fassung des Umweltberichts liegen in 2 % der Fallstudien *zum Großteil nicht* und in 4 % der Fallstudien *insgesamt nicht* vor. In 93 % der Fälle sind entweder keine diesbezüglichen Angaben enthalten oder die Unterlagen, die zur Beantwortung der Frage nötig sind, fehlen.

4.5.3.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops

Die Qualität der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht (n=20) wird von 25 % der befragten Personen als *sehr gut* angegeben. 60 % der Befragten aus den Behörden schätzen diese Qualität als *gut* ein, während 15 % der Befragten sie als *durchschnittlich* beurteilen.

Der Aufwand, der mit der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht für die Behörden verbunden ist (n=15), liegt für 33 % der befragten Personen bei *1 - 2PT* und in 33 % der Fallstudien bei *3 - 5 PT*. Einen Aufwand von *6 - 10 PT* geben 20 % der Befragten an. In 13 % der Fallstudien nennen die Befragten aus den Behörden einen Aufwand von *11 - 30 PT*. Im Rahmen der Interviews werden keine Hinweise oder Anregungen zu dieser Station gegeben.

4.5.4 Fachplanung

Die Ergebnisse der Empirie zur Station „Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen durch die Behörde“ für die Fachplanung sind – entsprechend dem in Abschnitt 3.5 beschriebenen Darstellungsraster – Gegenstand dieses Abschnitts.

4.5.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

In 43 % der Fallstudien gibt es ein Schriftstück (n=21), aus dem hervorgeht, wie die Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht vorgenommen wurde bzw. mit welchem Ergebnis sie endete. In 39 % der Fallstudien kommt es zu Änderungen des Umweltberichts (n=18), in 56 % der

Fallstudien führt die Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen zu Änderungen am Plan oder Programm (n=16).

Die Art und Weise, wie relevante Umweltbelange, die aus den Stellungnahmen der Öffentlichkeit hervorgehen, bei der Überprüfung berücksichtigt werden (n=24), ist in je 17 % der Fallstudien *vollständig* bzw. *größtenteils* angemessen dargelegt, in 13 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte* angemessen. Angaben, wie relevante Umweltbelange aus Stellungnahmen der Öffentlichkeit bei der Überprüfung berücksichtigt werden, fehlen in 46 % der Fälle;< in 8 % der Fallstudien kann anhand der vorliegenden Unterlagen keine Antwort gegeben werden.

Die Angaben dazu, wie relevante Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Behörden/TÖB geprüft und in den Plan einbezogen wurden (n=25), sind in 40 % der Fallstudien *vollständig* angemessen dokumentiert, in 20 % der Fallstudien *größtenteils* angemessen. In 36 % der Fallstudien werden diesbezüglich keine Angaben gemacht.

Differenziertere Aussagen zu Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen als in der ersten Fassung des Umweltberichts (n=24) sind in 8 % der Fallstudien *insgesamt nicht* zu finden. In 75 % der Fälle sind keine Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen vorgesehen. Aufgrund fehlender Unterlagen kann in 17 % der Fallstudien kein Vergleich zwischen den Aussagen des endgültigen Umweltberichts und den vorherigen Fassungen gezogen werden.

Ähnlich stellt sich die Situation bezüglich der Aussagen zu Ausgleichsmaßnahmen (n=24) dar: In 8 % der Fallstudien lassen sich keine differenzierteren Aussagen zu Ausgleichsmaßnahmen finden als in der ersten Fassung des Umweltberichts. 75 % der Umweltberichte sehen keine Ausgleichsmaßnahmen vor und in 17 % der Fälle fehlt die erste Fassung des Umweltberichts, sodass die Frage nicht beantwortet werden kann.

In 13 % der Fallstudien werden nach der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht keine differenzierteren Aussagen zum Monitoring (n=24) getroffen als in der ersten Fassung des Umweltberichts. In 88% der Fallstudien fehlen diesbezügliche Angaben oder es fehlt die vorherige Fassung des Umweltberichts, aus der dies deutlich werden könnte.

4.5.4.2 Auswertung NAB und Interviews

Die Qualität der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht (n=7) wird von je zwei Befragten mit *gut* oder *sehr gut* angegeben. Drei Befragten aus den Behörden bewerten die Qualität dieser Station als *durchschnittlich*.

Der Aufwand für die Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts (n=8) liegt für fünf Fallstudien bei *1 – 2 PT* und in drei Fällen bei *3 – 5 PT*.

Einzelne Befragte äußern den Wunsch, dass die Überprüfung der Darstellung und Bewertung von einer neutralen Stelle übernommen werden solle. Weitere Hinweise oder Anregungen gibt es zu dieser Station nicht.

4.5.5 Plantypübergreifend Auswertung

Die Auswertung der empirischen Ergebnisse zeigt, dass die Dokumentation der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts plantypübergreifend in nur 32 % der Fallstudien (n=77) erkennbar erfolgt. Änderungen am Umweltbericht, die aus der Überprüfung resultieren, gibt es plantypübergreifend (n=50) in 40 % der Fallstudien. Zu Änderungen am Plan oder Programm selbst kommt es in 48 % der Fallstudien (n=44). Umweltbelange, die im Rahmen der Beteiligung eingebracht werden, sind plantypübergreifend in 44 % der Fallstudien (Behördenbeteiligung) bzw. in 40 % der Fallstudien (Öffentlichkeitsbeteiligung) bei der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht berücksichtigt.

Die Auswertung des NAB zeigt, dass die Behörden die Qualität der eigenen Überprüfung(n=52) plantypübergreifend zu mehr als 75 % als *gut* (63 %) oder *sehr gut* (15 %) bewerten. In der Fachplanung

ist allerdings der Anteil derjenigen, die eine *durchschnittliche Qualität* sehen, am größten. Den Aufwand für die Station „Überprüfung" schätzen die Befragten der Fachplanung mit maximal 5 PT insgesamt am geringsten ein. Es folgt die Bauleitplanung mit einem maximalen Aufwand von 30 PT, wobei auch hier die beiden Kategorien *1 – 2 PT* und *3 – 5 PT* einen Anteil von insgesamt 66 % ausmachen. Von den befragten Personen aus der Raumordnungsplanung geben insgesamt 55 % einen Aufwand von *11 – 30 PT* (17 %) oder *> 30 PT* (38 %) an, einen Aufwand von bis zu *5 PT* demgegenüber nur 16 %.

Die Vielzahl an Fällen, in denen sich die im Erhebungsbogen vorgesehenen Fragen zu differenzierteren Aussagen zu Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie zu Monitoringmaßnahmen nicht beantworten ließen, macht deutlich, dass es bisher keine gängige Praxis gibt, wo und in welchem Detaillierungsgrad die Dokumentation dieser SUP-Station erfolgt. Zudem zeigen die Ergebnisse, dass sich aus der Beteiligung nur selten neue oder modifizierte Maßnahmen oder Änderungen im Plan ergeben. Zudem enthalten auch schon die Umweltberichte in ihrer Ursprungsfassung nur zum Teil Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung, zur Kompensation oder zur Überwachung. Dies betrifft insbesondere die Bauleitplanung. Für den Bereich der Raumordnungsplanung scheinen die Bedeutung und der Einfluss von Umweltbelangen, die im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zur Sprache kommen, aber stärker als bei den anderen Plantypen zu sein.

Die wahrgenommene Qualität ist bei allen drei Plantypen gut; dies spiegelt sich auch im plantypübergreifenden Mittel wider. Die Unterschiede zwischen den Durchschnittswerten sind nur gering. Bei der tatsächlichen Qualität liegen die Werte etwas niedriger. Die Diskrepanz ist aber nicht groß, denn auch die tatsächliche Qualität, die sich wie erwähnt auf die dokumentierten und auswertbaren Fälle bezieht, lässt sich als gut einstufen.

Im Vergleich der Plantypen zeigt sich – bezogen auf den Aufwand, der mit der Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht verbunden ist – das deutlichste Bild in der Fachplanung. Mehr als 60 % der Befragten (n=8) gaben einen Aufwand von *1 – 2 PT* an, die übrigen nannten einen Aufwand von *3 – 5 PT*. In der Bauleitplanung (n=15) geht die Tendenz in die gleiche Richtung: in zwei Drittel der Fallstudien lag der Aufwand bei *1 – 2 PT* oder *3 – 5 PT*; das verbleibende Drittel verteilt sich auf einen Aufwand von *6 – 10 PT* und *11 – 30 PT*. Mehr Zeit wird häufig in der Raumordnungsplanung benötigt; dort gab etwas mehr als die Hälfte einen Aufwand von *11 – 30 PT* oder *> 30 PT* an. In nur 16 % der Fallstudien lag der Aufwand bei weniger als fünf Personentagen.

4.5.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Die Überprüfung der Darstellung und Bewertung des Umweltberichtes nach Abschluss der Beteiligung Dritter soll die Entscheidung über den Plan oder das Programm vorbereiten. Die Ergebnisse der Beteiligung sollen mit den ursprünglichen Annahmen zu den Umweltauswirkungen im Umweltbericht abgeglichen und entsprechende Schlussfolgerungen sollen gezogen werden. Erst die nach der Beteiligung nochmals durchgesehene und ggf. überarbeitete Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen kann als aktuelle und vollständige Basis der planerischen Abwägung zur Entscheidung über den Plan oder das Programm dienen. Dieser Arbeitsschritt leitet damit über von der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP zur Berücksichtigung im Rahmen der Entscheidung. Zugleich dokumentiert er das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens im Rahmen der SUP. Nur wenn die Erkenntnisse der Beteiligung angemessen dokumentiert werden, können sie auch im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden und in die Entscheidung einfließen.

4.5.7 Zusammenfassende Würdigung

Die Überprüfung der Darstellung und Bewertung des Umweltberichtes (abschließende Bewertung gemäß § 43 Abs. 1 UVPG) bildet den Abschluss der Beteiligung Dritter und leitet über zur Entscheidungsstation, in der über den Plan oder das Programm unter Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP abschließend entschieden wird.

Im Fall einer sinnvoll mit dem Aufstellungsverfahren für den Plan oder das Programm verknüpften SUP erfolgt die Berücksichtigung der Umweltbelange allerdings bereits im Vorfeld der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Fachbehörden, also schon bei der Erstellung des Plan- oder Programmentwurfs. Dem entsprechend soll bereits im Umweltbericht dargelegt werden, wie die Ziele des Umweltschutzes und sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden (§ 40 Abs. 2 Nr. 2 UVPG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum ROG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB). Im Anschluss an die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Fachbehörden sind diese Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht zu überprüfen. Treten dabei zusätzliche entscheidungserhebliche Aspekte zu den Umweltauswirkungen des Plans oder Programms in Erscheinung oder werden Fehler in den bisherigen Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht aufgedeckt, muss dies selbstverständlich in der Entscheidung über den Plan oder das Programm Berücksichtigung finden. Die Überprüfung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichtes gemäß § 43 Abs. 1 UVPG bildet dafür die Grundlage und ist damit ein essentieller Schritt für die SUP.

In der Praxis ist die abschließende Bewertung der Umweltauswirkungen häufig in die Gesamt-Dokumentation des Beteiligungsverfahrens integriert. Diese Dokumentationen haben oftmals und zweckmäßigerweise die Form von tabellarischen synoptischen Listen der vorgebrachten Einwendungen. Die einzelnen Äußerungen werden darin thematisch zusammengefasst und die Behörde gibt an, wie sie auf den jeweils angesprochenen Punkt reagiert. Diese „Antwort“ bringt in der Regel zugleich zum Ausdruck, wie über diesen Belang im Ergebnis entschieden wird und inwieweit der Plan oder das Programm geändert wird. Damit enthält eine solche Synopse zugleich bereits den Berücksichtigungsschritt (siehe dazu Abschnitt 4.6).

Der Vorteil dieser Synopsen ist die integrative und vollständige Dokumentation des Beteiligungsprozesses. Allerdings lassen sie nicht auf den ersten Blick erkennen, an welchen Stellen die Einwendungen zu einer Änderung des Plans oder Programms führen und inwieweit sich Änderungen in der Bewertung der Umweltauswirkungen gegenüber der Vorfassung des Umweltberichtes ergeben, da dies häufig nicht gesondert bzw. zu einem Block zusammengefasst dargestellt wird. Eine Fortschreibung des Umweltberichtes verlangen die gesetzlichen Vorgaben nicht ausdrücklich; sie erfolgt daher regelmäßig nur im Verfahren der Bauleitplanung, weil der Umweltbericht hier einen Teil der Begründung des Plans ist. Bei Raumordnungsplänen erfolgt die Fortschreibung vorrangig bei wiederholter Offenlage des Plans, was insbesondere aufgrund der Festlegungen zur Windenergie immer häufiger der Fall ist. Schreibt die Behörde den Umweltbericht fort, macht sie aber nicht immer explizit kenntlich, an welchen Stellen sie ihn aufgrund der Beteiligung geändert hat.

Die in der Praxis regelmäßig gewählte Vorgehensweise der synoptischen Dokumentation der Beteiligungsergebnisse sehen die Befragten aus den Behörden überwiegend als sinnvoll an. Auch die tatsächliche Qualität dieser Synopsen war überwiegend als „gut“ einzustufen. Aus der Sicht der SUP wäre es dabei in jedem Fall zu begrüßen, wenn die Synopsen auch thematisch gegliedert und die Einwendungen und Erwiderungen zu den Umweltauswirkungen in einem Block zusammengefasst wären. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die die Synopsen regelmäßig die Stationen „Bewertung“ mit der der „Berücksichtigung“ im Rahmen der Entscheidung vermischen, was der regulativen Intention nicht entspricht.

In den 133 Dokumentenanalysen wurde die Planung in 21 % der Fälle aufgrund des Umweltberichts noch einmal erkennbar geändert, in 43 % der Fälle nicht und bei 34 % der Fälle ließen die zur Verfügung stehenden Unterlagen keine entsprechende Aussage zu. Im Regionalplanungs-Workshop zeichnete sich die Tendenz ab, den Umweltbericht nur fortzuschreiben, wenn er in die erneute Offenlage geht. In den Zahlen wird auch deutlich, dass die Beteiligung nur teilweise einen Einfluss auf die Inhalte der Umweltprüfung hat. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass die Beteiligung erst zu einem relativ späten Zeitpunkt im Planungsprozess – und deshalb auf der Grundlage bereits konsolidierter Planentwürfe – erfolgt. Werden schon zu einem früheren Zeitpunkt Beteiligungsschritte durchgeführt wie etwa bei der Bauleitplanung oder der Regionalplanung mit ihren teils mehrfachen Beteiligungsschritten, ist der Einfluss eindeutig größer.

Auf welche Weise die Befunde aus dem Umweltbericht in die Abwägung einfließen, wurde im Rahmen des Bauleitplanungs-Workshops diskutiert. Die Teilnehmenden nannten verschiedene Aspekte: Die plakative Aufbereitung der Ergebnisse – z. B. in Form eines Ampelschemas – sei wichtig, damit im (politischen) Entscheidungsgremium eine öffentliche Diskussion über die kritischen Ergebnisse des Umweltberichtes angestoßen werden könne. Einige äußerten den Wunsch nach verbindlicheren bzw. konkreteren fachlichen Standards, um Ergebnisse der Umweltprüfung besser in der Entscheidung zur Geltung kommen zu lassen. Andere plädierten dafür, die gegenwärtig bestehende Entscheidungsfreiheit der Umweltbehörden zur Bewertung im Einzelfall beizubehalten; an konkreteren Methodenstandards fehle es nicht.

Ausgehend von diesen Befunden führt die nachfolgende Tabelle 27 Empfehlungen auf, die zu einer gesteigerten Effektivität und Effizienz der Überprüfung der Darstellung und Bewertung im Kontext der SUP beitragen können.

Tabelle 27: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Überprüfung der Darstellung und Bewertung.

Station 5	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Überprüfung der Darstellung und Bewertung	- Einwendungen und Stellungnahmen thematisch sortieren mit einem separaten Block zu den Umweltauswirkungen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- bessere Übersichtlichkeit über die Einwendungen und die Erwiderungen der Behörde - deutlicher Bezug der SUP-relevanten Einwendungen und Erwiderungen zu den einzelnen Schutzgütern der SUP
	- in den Erwiderungen die Sachverhaltsdarstellung und Bewertung von der Berücksichtigung bzw. Abwägung in Bezug auf die Inhalte des Plans oder Programms trennen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- synoptische Darstellung in Tabellenform erleichtert es, den Fokus auf entscheidungserhebliche Aspekte zu legen und thematisch gleichgerichtete Einwendungen gebündelt zu beantworten

4.6 Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP (Station 6)

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, welche Relevanz den SUP-Resultaten für die abschließende Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms in der Praxis zukommt. Um dies in den Fallbeispielen festzustellen, ist der Begriff „berücksichtigen“ anhand mehrerer Indikatoren operationalisiert worden (siehe Abschnitt 4.6.1.5).

4.6.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Art. 8 der SUP-Richtlinie schreibt vor, den Umweltbericht, die Stellungnahmen anderer Behörden und der Öffentlichkeit sowie die Ergebnisse von grenzüberschreitenden Konsultationen im weiteren Planungsverfahren zu berücksichtigen. Dies ist vom Zweck und der Wirkungsweise der SUP her im Grund genommen selbstverständlich. Die Effektivität des Instruments zeigt sich ja gerade daran, wieweit deren Ergebnisse die Entscheidung über den Plan oder das Programm beeinflussen. Wie alle rechtlich

vorgeschriebenen umweltbezogenen Prüfungen (z. B. die FFH-Verträglichkeitsprüfung, die artenschutzrechtliche Prüfung, die Prüfung auf Einhaltung der gewässerbezogenen Bewirtschaftungsziele) dient auch die SUP dazu, zentrale Fakten- und Bewertungsgrundlagen für behördliche Entscheidungen zusammenzustellen. Daher muss nicht nur das SUP-Verfahren die Voraussetzungen für die fachlich einwandfreie Erarbeitung dieser Grundlagen bieten, sondern die rechtlichen Vorgaben müssen auch die adäquate Einbeziehung der Prüfresultate in den Prozess der Entscheidung über den jeweiligen Plan oder das Programm gewährleisten.

Die Richtlinie enthält keine materiellen Vorgaben darüber, welches Gewicht den SUP-Ergebnissen in diesem Prozess zukommen soll. Das stimmt mit ihrem Erwägungsgrund 9 überein, nach dem sie lediglich „den Verfahrensaspekt" betrifft.

4.6.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Auch § 43 Abs. 2 UVPG verlangt allein, das Ergebnis der Überprüfung nach Abs. 1 im Planungsverfahren – d. h. praktisch in erster Linie im Abwägungsprozess[106] – zu berücksichtigen, gibt aber keine Maßstäbe hierfür an. Welche Bedeutung die jeweiligen Umweltauswirkungen für die Entscheidung über den Plan oder das Programm besitzen, richtet sich demgemäß in erster Linie nach den Vorschriften des jeweils maßgeblichen Fachplanungsrechts. Da es in allen hier relevanten Planungs- und Programm-Erstellungsverfahren um Abwägungsentscheidungen mit einem relativ weiten Entscheidungsspielraum der Planungsträger geht, spielen daneben die von der Rechtsprechung entwickelten und teilweise in die rechtlichen Regelungen übernommenen Abwägungsgrundsätze eine wichtige Rolle. Danach muss die Behörde (1) alle Gesichtspunkte in die Abwägung einbeziehen, die nach Lage der Dinge im konkreten Fall entscheidungsrelevant sind oder sein können, (2) jeden zu berücksichtigenden öffentlichen oder privaten Belang gewichten, wobei sie die ihm „objektiv" zukommende Bedeutung nicht verkennen darf, und (3) auf dieser Basis bestimmte Belange vorziehen und andere zurückstellen; dies darf jedoch nicht außer Verhältnis zum „objektiven" Gewicht der einzelnen Belange stehen.[107]

4.6.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Was die Raumordnungsplanung betrifft, fehlt zwar eine entsprechende Vorgabe in § 8 ROG. Es ist jedoch auch hier allgemein anerkannt, dass der Zweck der strategischen Umweltprüfung gerade darin besteht, die jeweils relevanten Umweltbelange einerseits gebündelt, andererseits aber getrennt von anderen Belangen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, damit sie auf diese Weise eine wichtige Grundlage der Abwägung bilden. Die Maßstäbe für die Berücksichtigung der Umweltbelange ergeben sich vor allem aus den §§ 1 und 2 ROG, ebenso wie in Fällen ohne Umweltprüfung.

4.6.1.3 Baugesetzbuch (BauGB)

Für die Bauleitplanung verlangt § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB ausdrücklich, das Ergebnis der Umweltprüfung „in der Abwägung" in Rechnung zu stellen. Auch hier richten sich die Maßstäbe für die Berücksichtigung der Umweltbelange nach den allgemeinen Vorgaben, insbesondere nach § 1 Abs. 5, § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a BauGB.

4.6.1.4 Zum Aussagegehalt der rechtlichen Vorgaben

Die eben erwähnten Regelungen scheinen auf den ersten Blick darauf hinzudeuten, dass sich die Berücksichtigung der Ergebnisse nach dem in Abbildung 3 angegebenen „Einzige-Gelegenheit-Modell" richten soll. Näher betrachtet schließen sie allerdings keineswegs aus, eines der anderen drei Modelle

[106] Siehe BT-Drs. 15/3441, S. 34 (zu § 14k UVPG): „Nach Absatz 2 sind die nach Absatz 1 bewerteten Umweltbelange mit anderen planungsrelevanten Belangen abzuwägen."

[107] Ständige Rechtsprechung; grundlegend BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 – IV C 105.66, BVerwGE 34, 301 ff. (zur Bebauungsplanung).

(„paralleles Modell“, „integriertes Modell“, „entscheidungszentriertes Modell“) zugrunde zu legen. Denn rechtlich erforderlich ist es allein, das nach Abschluss des Prüfverfahrens gefundene Ergebnis der strategischen Umweltprüfung bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Zwischenergebnisse, die bereits während des laufenden SUP-Verfahrens zu Tage treten, lassen sich mithin ohne weiteres für die parallel stattfindenden Planungsarbeiten nutzen. Geschieht dies, ändern sich möglicherweise die voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms, was dann im Umweltbericht oder ggf. später gesondert zu dokumentieren ist. Je mehr solche Zwischenergebnisse schon in den Planungsprozess einfließen, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die abschließende Entscheidung erheblich von den Ergebnissen des (nach der Beteiligung Dritter nochmals überprüften) Umweltberichts abweicht.

4.6.1.5 Untersuchungsschwerpunkte

Da die offen gefasste Vorgabe „berücksichtigen“ der zuständigen Behörde einen weiten Entscheidungsspielraum einräumt und Zwischenschritte des Planungsprozesses in aller Regel nicht gesondert dokumentiert sind, lässt sich nur aufgrund bestimmter Anhaltspunkte feststellen, ob der Planungsträger sich bei der abschließenden Entscheidung mit den SUP-Ergebnissen inhaltlich auseinandergesetzt hat. Deshalb ging es in der empirischen Untersuchung zunächst darum zu klären, ob die jeweilige Begründung zum Plan oder Programm **plausible Anhaltspunkte** dafür enthält, dass der Planungsträger sämtliche als erheblich bewertete **Umweltauswirkungen** im Entscheidungsprozess in Rechnung gestellt hat. Im nächsten Schritt wurde hinterfragt, ob die **Planung aufgrund der SUP-Ergebnisse so geändert** wurde, dass weniger negative Umweltauswirkungen resultieren. Ein Indiz dafür ist beispielsweise, wenn Maßnahmen für Ausgleich und Ersatz vorgesehen sind. Außerdem lässt sich auf eine Berücksichtigung der Ergebnisse schließen, wenn die Entscheidung differenzierte Aussagen **zur Vermeidung oder Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen** trifft, die auf die SUP-Ergebnisse zurückgehen.

Allerdings ist es nicht möglich, umgekehrt aus dem Umstand, dass keine offensichtliche Planänderung stattfand oder differenzierte Vermeidungsmaßnahmen festgelegt wurden, zu folgern, dass die SUP-Ergebnisse bei der abschließenden Entscheidung unberücksichtigt geblieben sind. Denn erstens können die in Aussicht genommenen planerischen Festlegungen schon vor Beginn der SUP oder während deren Ablauf unter Umweltschutzgesichtspunkten so günstig einzuschätzen sein, dass die SUP zum Ergebnis kommt, es seien keine erheblichen Beeinträchtigungen der Schutzgüter zu erwarten. Gerade in Fällen, in denen die SUP in den gesamten Planungsprozess „integriert“ abläuft, dürfte oftmals mit einer solchen Situation zu rechnen sein. Zweitens ist ebenfalls denkbar, dass der Planungsträger den Umweltbelangen im Vergleich zu den konkret verfolgten Planungszielen eher sekundäres Gewicht beimisst, sodass er zwar (bereits vor der SUP) bestimmte Vermeidungs-, Verminderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen beabsichtigte, aber keinen Anlass sieht, die in Aussicht genommenen Festlegungen aufgrund der SUP-Ergebnisse zu ändern.

Ein weiterer Anhaltspunkt dafür, dass der Planungsträger die Ergebnisse der SUP in die abschließende Entscheidung einbezogen hat, ist es schließlich, wenn sich aus den Unterlagen erkennen lässt, dass er neben den Wirkungen einzelner Planfestlegungen auch **die Gesamtwirkungen des Plans oder Programms** für entscheidungserheblich hielt.

4.6.2 Raumordnungsplanung

Die folgenden Abschnitte befassen sich mit den Fallbeispielen aus der Raumordnungsplanung. Sie geben zunächst die Ergebnisse der ZEG-Bögen und der Nutzen-Aufwand-Bögen wieder und gehen dann auf die hier maßgeblichen Antworten aus den Interviews ein. Abschließend behandeln sie die Verfahren ohne SUP.

4.6.2.1 Auswertung der ZEG-Bögen

In den 40 ausgewerteten Verfahren der Raumordnungsplanung geben die Plan- oder Programmbegründungen in fünf Fällen plausible Hinweise darauf, dass die abschließenden Entscheidungen die **erheblichen Umweltauswirkungen** *vollständig* **berücksichtigt haben**, in acht Fällen, dass sie sie *zum größten Teil*, und in weiteren fünf, dass sie sie *etwa zur Hälfte* in die Entscheidungsfindung einbezogen haben. In keinem Fall wurden sie nur *wenig* oder *gar nicht* in Rechnung gestellt. Allerdings kommt die Umweltprüfung in neun Verfahren zu dem Ergebnis, der in Aussicht genommene Plan lasse negative Auswirkungen auf die Umwelt nicht erwarten und in 13 Fällen erlauben es die Unterlagen nicht zu klären, ob und wieweit die Umweltfolgen in Rechnung gestellt wurden.

- Mithin lässt sich in 46 % der Verfahren eine Berücksichtigung der Prüfergebnisse mindestens *zur Hälfte* feststellen; dabei überwiegen jene, in denen die Wirkungen *zum größten Teil* in die Entscheidung einbezogen werden. In keinem Fall ergibt sich aus den Dokumenten, dass die Resultate der Umweltprüfung ganz oder weitgehend außer Acht blieben.

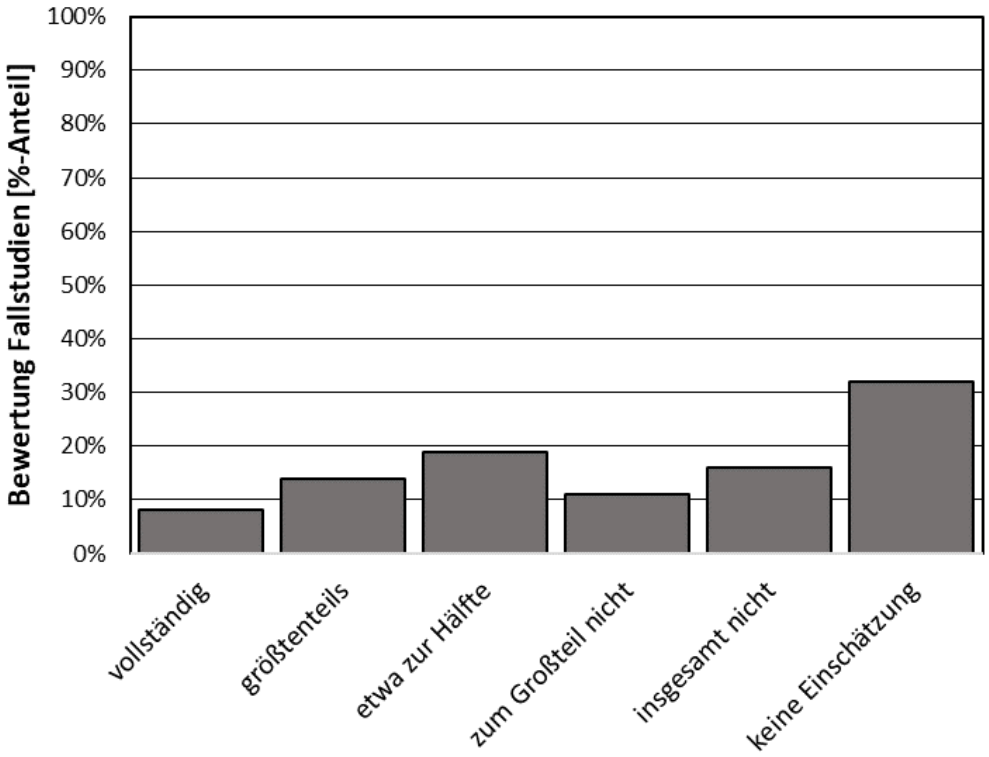
Die **planerischen Festlegungen** in den Entwürfen der Pläne oder Programme **wurden aufgrund der Umweltprüfung** (n=26) in 72 % der Fallstudien so geändert, dass weniger negative Umweltauswirkungen resultieren.

- Es lässt sich festhalten, dass die Umweltprüfung in der Raumordnungsplanung mehrheitlich zu einer Reduktion der negativen Umweltauswirkungen des Plan- oder Programmentwurfs führt (siehe Abbildung 40).

Differenzierte Aussagen über die Vermeidung oder Verringerung von Umweltauswirkungen finden sich in 15 abschließenden Entscheidungen (n=37); diese berücksichtigen die Ergebnisse der Umweltprüfung in drei Fällen *vollständig*, in fünf Fällen *zum Großteil* und in sieben Fällen *etwa zur Hälfte*. In vier Verfahren beziehen die Planungsträger die Prüfresultate bei diesen Festlegungen *zum Großteil nicht* und in sechs Verfahren *insgesamt nicht* ein. In 12 Verfahren lässt sich die Frage nicht beantworten.

- Zusammengefasst greifen die Planungsträger also in gut 40 % der Fallstudien bei der Bestimmung von Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung von Umweltbeeinträchtigungen *etwa zur Hälfte oder mehr* auf die Ergebnisse der Umweltprüfung zurück, in mehr als 20 % sogar *zum großen Teil* oder *vollständig.* In 27 % der Verfahren werden diese Ergebnisse kaum oder gar nicht in Rechnung gestellt (siehe Abbildung 40).

Abbildung 40: Differenzierte Aussagen zu Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung in der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm in der Raumordnungsplanung.



n=37
Wurden differenzierte Aussagen über Maßnahmen zur Vermeidung/Verringerung getroffen?

Bei der Entscheidung stellen die Planungsträger häufig neben den Auswirkungen einzelner Festlegungen auf die Umwelt auch die **Umweltauswirkungen des gesamten Plans oder Programms** in Rechnung. Diese Gesamtwirkungen werden in den hier relevanten 41 Verfahren in zwei Fällen *vollständig*, in acht *zum Großteil* und in sechs *etwa zur Hälfte* berücksichtigt. Anders ist es in zwei Fällen, in denen sie *weitgehend* außer Acht gelassen wurden, und in fünf Fällen, in denen die Einbeziehung der Gesamtwirkungen in den Entscheidungsprozess *insgesamt* fehlt. In 14 Verfahren kam die Umweltprüfung zu dem Ergebnis, dass keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen zu erwarten seien; deswegen erübrigte sich die Berücksichtigung solcher Folgen. In fünf weiteren Verfahren enthalten die ausgewerteten Dokumente keine Angaben, auf die sich eine Aussage zu der Thematik stützen lässt.

- Demgemäß berücksichtigten die Träger der Raumordnungsplanung die Umweltauswirkungen auch des gesamten Plans oder Programms in knapp 40 % der Fälle in erheblichem Maß (d. h. *etwa zur Hälfte*, *zum Großteil* oder *vollständig*). In beinahe 17 % der Verfahren verzichteten sie dagegen ganz oder weitgehend darauf, die Gesamtwirkungen bei der Entscheidung in Rechnung zu stellen, obwohl es dazu wegen der nach der Umweltprüfung zu erwartenden Umweltbeeinträchtigungen Anlass gab. In etwa 12 % der Verfahren lässt sich nicht klären, ob die Gesamtwirkungen im Entscheidungsprozess eine Rolle spielten.

4.6.2.2 Auswertung der NAB

Die Angaben der Befragten aus den Behörden zur **Qualität** (n=32) weisen eine hohe Varianz auf. In 19 % der Fälle bewerten die Befragten diesen Teilaspekt der SUP als *sehr gut*. Die Mehrheit (53 %) gibt eine *gute* Qualität an. In knapp einem Viertel der Fallstudien sehen die Befragten eine *durchschnittliche* Qualität bei der Berücksichtigung der Ergebnisse. Es fällt auf, dass je 3 % der Befragten die Bewertungen *unterdurchschnittlich/erhebliche Mängel* und *sehr schlecht* vergeben.

In den wenigsten Fällen (3 %) ist für die Befragten aus den Behörden ein **Aufwand** (n=34) von nur *1 – 2 PT* mit der Berücksichtigung der Ergebnisse verbunden. In 20 % der Fallstudien geben die Befragten den Aufwand mit *3 – 5 PT* und in 37 % mit *6 – 10 PT* an. Einen höheren Aufwand sehen insgesamt rund 40 % der Befragten: 23 % veranschlagen den Aufwand mit *11 – 30 PT* und für 17 % liegt er sogar bei *> 30 PT*.

4.6.2.3 Auswertung der Interviews

In den Interviews ging es darum festzustellen, ob die Umweltprüfung aus Sicht der Befragten zur Folge hatte, dass die Umweltbelange (1) systematischer oder strukturierter in die Entscheidung einbezogen und/oder (2) im Entscheidungsprozess stärker berücksichtigt wurden.

Systematischere oder strukturierte Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Umweltprüfung

In den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Trägern der Regionalplanung zum Schritt „Berücksichtigung der Umweltauswirkungen in der Entscheidung“ stimmt ein Großteil der Befragten (11 von 34) der These *voll und ganz* zu, dass die Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht systematischer bzw. strukturierter berücksichtigt würden.

Zehn der befragten 34 Personen vertreten die Ansicht, dies treffe *überwiegend* zu. Sie begründen ihre Einschätzung damit, dass die Umweltbelange zwar auch vor Einführung der SUP-Pflicht geprüft worden seien, aber nun die Dokumentation dazugekommen sei, die dazu anhalte, die Umweltbelange formalisierter und systematischer zu prüfen.

Eine *teilweise* bessere strukturierte Berücksichtigung der Umweltbelange infolge der SUP-Pflicht *(„stimmt etwa zur Hälfte“)* sehen sechs der Interviewten.

Aus Sicht einer Person führt die Einführung der SUP-Pflicht nur *selten* dazu, dass die Umweltbelange systematischer oder strukturierter berücksichtigt werden.

Für sechs der 34 befragten Personen trifft es *gar nicht zu*, dass die Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht systematischer bzw. strukturierter erfolgt. Eine von ihnen gibt an, dass Umweltbelange bereits durch Erstellung eines Landschaftsrahmenplan-Fachbeitrags sehr umfangreich berücksichtigt würden. Weiterhin werde die Umweltprüfung immer erst am Schluss erstellt und diene nur der Dokumentation. Grundsätzlich böten die Vorgaben für die Umweltprüfung zwar eine gewisse Orientierung und unterstützten die Selbstkontrolle, aber das Ergebnis bliebe auch dann das gleiche, wenn keine Vorgaben für die Umweltprüfung bestünden. Die zu prüfenden materiellen Gehalte des Umweltschutzes in der Region kämen nicht aus der Umweltprüfung, sondern aus den Untersuchungen und materiellen gesetzlichen Vorgaben (z. B. des Artenschutzes). Die Umweltprüfung liefere darüber hinaus Vorgaben zur Erstellung des Umweltberichts; allerdings müssten diese Aspekte auch ohne Umweltbericht Teil des Regionalplans sein, denn die Beteiligung der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit sowie eigene Untersuchungen im Einzelfall gehörten ohnehin zu den Aufgaben eines Regionalplaners.

- Insgesamt sehen also knapp 62 % der Interviewten, dass die Umweltprüfung überwiegend oder in jedem Fall zu einer systematischeren oder besser strukturierten Berücksichtigung der Umweltbelange in der Entscheidung führt. Weitere knapp 18 % halten diese Aussage etwa in der Hälfte der Fälle für zutreffend. 14 % der Befragten schreiben der Umweltprüfung dagegen eine solche Wirkung nur selten oder gar nicht zu.

Stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Umweltprüfung

Der Ansicht, dass die Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht stärker berücksichtigt werden, stimmen sieben der 55 befragten Personen *voll und ganz* zu. Sie führen an, die stärkere Berücksichtigung ergebe sich aus der schutzgutbezogenen Differenzierung. Da bei der jeweils erforderlichen Erhebung besondere Anforderungen erfüllt werden müssten, habe dies eine sehr differenzierte Betrachtungsweise der Umweltbelange zur Folge. Das sei zuvor nicht der Fall gewesen.

Ein Großteil der Befragten (20 von 55) gibt an, es treffe *überwiegend* zu, dass die Umweltbelange seit der Einführung der SUP-Pflicht in der Entscheidung stärker berücksichtigt würden. Die Berücksichtigung der Umweltbelange sei zwar auch vor der SUP erforderlich gewesen, aber durch die Einführung der Umweltprüfung fänden Umweltbelange vermehrt Beachtung. Die Argumentationsgrundlage für Umweltbelange habe sich verbessert und diese Belange erhielten mehr Gewicht in der Abwägung. Eine stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange zwinge den Entscheidungsträger, sich intensiver mit ihnen auseinanderzusetzen, auch für die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Aus Sicht von elf der 55 Befragten lässt sich der These, dass die Einführung der SUP-Pflicht zu einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange im Entscheidungsprozess führt, *zu 50 %* zustimmen. Die Berücksichtigung habe es zuvor auch schon gegeben, sie sei jetzt jedoch deutlicher. Die Umweltbehörden würden mit der SUP-Pflicht zu einem früheren Zeitpunkt beteiligt und manche Alternativen würden zu einem früheren Zeitpunkt verworfen. Der Planungsprozess sowie die Abwägung hätten sich durch die Einführung der SUP-Pflicht verändert.

Acht Personen geben demgegenüber an, dass die Umweltbelange infolge der Einführung der SUP-Pflicht nur *selten* stärker berücksichtigt würden. Drei dieser Befragten weisen dabei darauf hin, dass die Berücksichtigung der Umweltbelange ohnehin Aufgabe der Regionalplanung sei.

Für neun Personen führt die SUP-Pflicht *nicht* zu einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange. Ein Grund hierfür liege darin, dass auch schon vor Einführung der SUP-Pflicht Umweltbelange in die Betrachtungen mit eingeflossen seien. In der Regionalplanung gehöre die Betrachtung unterschiedlicher Belange und ihrer Wirkungen untereinander immer dazu. Die einschlägigen Belange müssten von den Planenden berücksichtigt werden und fänden Ausdruck im Regionalplan. Das zusätzliche Erstellen eines Umweltberichts sei eine zusätzliche formale Bürde. Im Laufe des Verfahrens würden sich auch die Umweltbehörden auf die Festlegungen des Entwurfs des Regionalplans konzentrieren und nicht mehr in den Umweltbericht schauen. Es sei dann Aufgabe der Planenden, mögliche Änderungen nicht nur in den Regionalplan, sondern auch in den Umweltbericht einzustellen.

- Zusammengefasst werden die Umweltbelange aus Sicht von knapp 50 % der Befragten wegen der Umweltprüfung immer oder doch weitgehend stärker in der Entscheidung berücksichtigt. Weitere ca. 20 % sehen eine solche Relevanz der Umweltprüfung teilweise. Dem stehen fast 31 % der Interviewten gegenüber, aus deren Sicht die Umweltprüfung selten oder nie diese Wirkung hat.

Hemmnisse bei der Berücksichtigung der Prüfergebnisse; Verbesserungsmöglichkeiten

Eine Person erwähnt ergänzend zu den abgefragten Punkten, dass teilweise die politische Rückendeckung der Planenden fehle, wenn es um die Berücksichtigung von SUP-Ergebnissen in der Abwägung gehe. Weitere Hinweise darauf, dass Hemmnisse bei der Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse bestehen, oder auf Möglichkeiten, diese Ergebnisse im Entscheidungsprozess besser in Rechnung zu stellen, geben die Befragten nicht.

4.6.3 Bauleitplanung

Gegenstand der folgenden Abschnitte sind die Fallbeispiele aus der Bauleitplanung. Ebenso wie bei der Raumordnungsplanung (Abschnitt 4.6.2) beginnt der Text mit der Darstellung der Ergebnisse der ZEG-Bögen und der Nutzen-Aufwand-Bögen; daran schließt sich eine Zusammenfassung der einschlägigen Resultate der Interviews an.

4.6.3.1 Auswertung der ZEG-Bögen

In den 47 ausgewerteten Verfahren der Bauleitplanung lassen sich den jeweiligen Planbegründungen in drei Fällen plausible Hinweise darauf entnehmen, dass die Planungsträger die **erheblichen Umweltauswirkungen** in der abschließenden Entscheidung *vollständig* **berücksichtigt** haben, in 14 weiteren, dass dies *zum Großteil* und in zwei Fällen, dass es *etwa zur Hälfte* der Fall war. Auch hier gibt

es keine Entscheidung, bei der die Resultate der SUP ganz oder weitestgehend außer Acht bleiben. Jedoch hatte die Umweltprüfung in 20 dieser Verfahren das Ergebnis, der Plan werde keine negativen Umweltauswirkungen verursachen; deswegen brauchten sich die Planungsträger in der Abwägung nicht mit der Beeinträchtigung von Umweltbelangen auseinanderzusetzen.

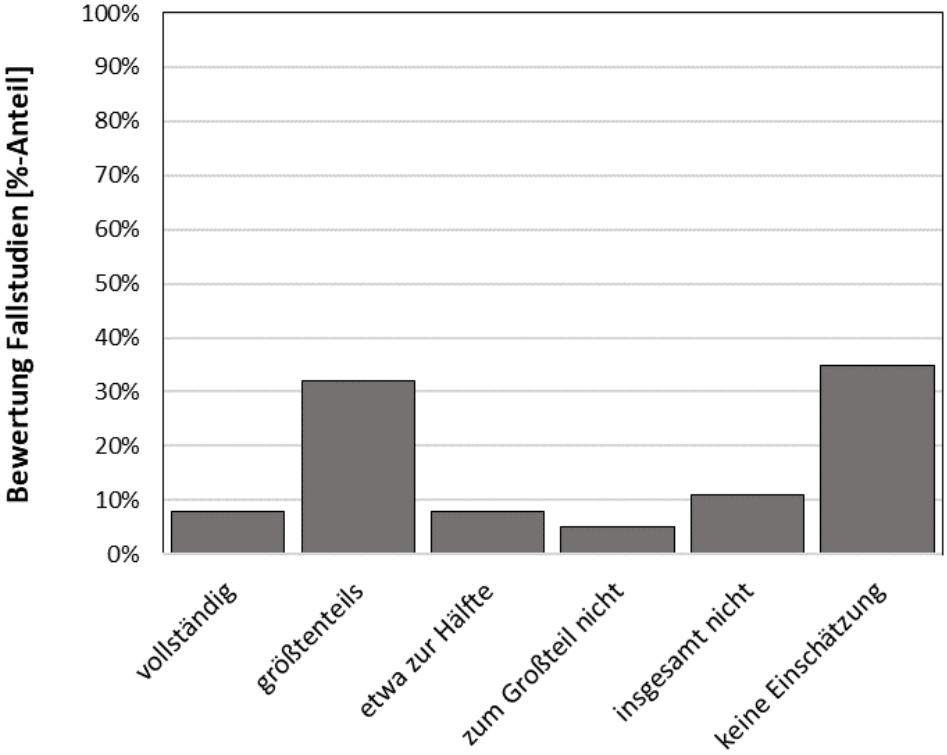
- Insgesamt beziehen die Beschlüsse über die jeweiligen Bauleitpläne mithin die Resultate der Umweltprüfung in etwa 40 % der Fälle mindestens *zur Hälfte,* zumeist jedoch weitergehend in den Entscheidungsprozess ein. Lässt man die Kategorie „Ergebnis der Umweltprüfung: keine negativen Umweltauswirkungen“ außer Acht, sind es gut 70 % der Fälle. Dem steht kein Verfahren gegenüber, in dem die Prüfergebnisse unbeachtet bleiben oder für die Entscheidung kaum eine Rolle spielen.

Bei den Fallstudien der Bauleitplanung war nur in 9 % der Fälle anhand der Unterlagen erkennbar, dass der Planentwurf aufgrund der Umweltprüfung (n=33) so geändert wurde, dass **weniger negative Umweltauswirkungen** aus dem Planentwurf resultierten. Die Ursache für diesen Befund könnte darin zu sehen sein, dass die Dokumentation des SUP-Prozesses in der Bauleitplanung eher schwach ausgeprägt ist. Außerdem kann eine Rolle spielen, dass Umweltwirkungen in der Planung im Kontext anderer Instrumente, etwa der Eingriffsregelung, abgearbeitet werden und daher nicht im Rahmen der SUP dokumentiert sind.

Was differenzierte planerische Vorgaben zur **Vermeidung und Minderung von Umweltbeeinträchtigungen** betrifft (n=37), berücksichtigen die abschließenden Entscheidungen die Prüfergebnisse in drei Fällen *vollständig*, in zwölf *zum Großteil* und in drei etwa *zur Hälfte*. Eine solche Berücksichtigung lässt sich dagegen in zwei Entscheidungen kaum und in vier weiteren gar nicht feststellen. In 13 Fallstudien war es nicht möglich, Anhaltspunkte für oder gegen eine solche Berücksichtigung zu finden.

- Auch hier zeigt sich in fast 50 % der Verfahren, dass die Planungsträger die Ergebnisse der Umweltprüfung *zur Hälfte* oder *zum Großteil* oder auch *vollständig* in Rechnung stellen; davon gehören knapp 40 % zu den Kategorien „*zum Großteil*“ oder „*vollständig*“. Sieht man von den Verfahren ab, in denen die SUP keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen prognostizierte, steigen diese Quoten nochmals: In etwa 70 % der Fälle werden die Prüfergebnisse *zur Hälfte, zum Großteil* oder *vollständig* berücksichtigt, in 55 % dieser Verfahren geschieht dies *zum Großteil* oder *vollständig*. Andererseits werden die Prüfresultate in gut 16 % der Verfahren nicht oder kaum genutzt, wenn es um planerische Vorgaben zur Vermeidung oder Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen geht.

Abbildung 41: Differenzierte Aussagen zu Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung in der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm in der Bauleitplanung.



n=37
Wurden differenzierte Aussagen über Maßnahmen zur Vermeidung/Verringerung getroffen?

In den 47 Bauleitplan-Verfahren berücksichtigen zwei die **Gesamtwirkungen des jeweiligen Bauleitplans auf die Umwelt** *vollständig*, in neun *zum Großteil* und in zwei Verfahren *etwa zur Hälfte*. Dagegen bleiben diese Gesamtwirkungen in einem Fall *weitgehend* und in zwei Fällen *insgesamt* außer Acht. In 18 Verfahren ergab die Umweltprüfung, dass keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten waren; deswegen entfiel die Berücksichtigung solcher negativen Wirkungen im Abwägungsprozess. In 13 Fällen erlauben die Dokumente keinen Schluss darauf, ob die Planungsträger auch die Gesamtwirkungen des Plans in Rechnung stellten.

- Die Umweltauswirkungen des gesamten Plans werden in gut 27 % der Verfahren vollständig, zum Großteil oder etwa zur Hälfte in den Abwägungsprozess einbezogen. In mehr als 38 % der Fälle gab es laut der SUP keine nachteiligen Umweltfolgen, die man hätte berücksichtigen müssen. Lediglich in knapp 7 % der Fälle spielen die Gesamtauswirkungen bei der abschließenden Entscheidung über den Plan keine oder nur eine unzureichende Rolle, obwohl die SUP erhebliche Umweltfolgen erwarten ließ. Allerdings ist der Anteil der Verfahren, in denen sich nicht klären lässt, ob diese Gesamtauswirkungen in der Abwägung in Rechnung gestellt werden, mit 27 % relativ hoch.

4.6.3.2 Auswertung der NAB

Die **Qualität der Berücksichtigung** der Ergebnisse der SUP (n=24) empfinden 25 % der Befragten aus den Behörden als *sehr gut*. Die Mehrheit (58 %) bewertet die Qualität als *gut*, lediglich in 17 % der Fallstudien sehen die Befragten aus den Behörden eine *durchschnittliche* Qualität dieses Verfahrensschrittes.

Der **Aufwand** (n=16) wird von knapp der Hälfte (44 %) gering eingeschätzt und mit *1 – 2 PT* angegeben. In 19 % der Fallstudien verursacht die Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse einen Aufwand von

3 – 5 PT und in 25 % der Fallstudien liegt der Aufwand für die verantwortliche Behörde bei *6 – 10 PT*. In je 6 % der Fälle geben die Befragten einen Aufwand von *11 – 30 PT* und *> 30 PT* für diese Station an.

4.6.3.3 Auswertung der Interviews

Auch in der Bauleitplanung fragten die Interviews danach, ob die Umweltprüfung nach Einschätzung der Befragten die Wirkung hatte, dass die Planungsträger die Umweltbelange systematischer oder strukturierter bei der Entscheidung in Rechnung stellten und/oder ihnen ein höheres Gewicht zubilligten.

Systematischere oder strukturiertere Berücksichtigung der Umweltbelange infolge der Umweltprüfung

Fünf von 16 Befragten stimmen der Ansicht *voll und ganz* zu, die Umweltbelange würden durch die Einführung der SUP-Pflicht systematischer oder strukturierter berücksichtigt. Gründe für diese Einschätzung liegen darin, dass die Umweltprüfung verlange, jedes Schutzgut „abzuarbeiten", selbst wenn es aus Sicht der Bearbeitenden als nicht relevant eingestuft werde. Zudem finde eine logische Trennung von Bestandsaufnahme und Bewertung der Umweltbelange statt; dies führe zu einer besseren Struktur bei der Berücksichtigung der Umweltbelange. Die Umweltprüfung biete ein System, das alle im Einzelfall relevanten Umweltbelange berücksichtige.

Acht der 16 Befragten geben an, dass die Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht *überwiegend* systematischer bzw. strukturierter erfolge. Die Struktur ergebe sich aus Anlage 1 zum BauGB.

Eine *teilweise* systematischere oder strukturiertere Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht („stimmt etwa zur Hälfte") sehen zwei der 16 befragten Personen. Für eine Person trifft diese These dagegen *gar nicht* zu.

- Im Bereich der Bauleitplanung überwiegt also die Zahl derer, die infolge der Umweltprüfung in allen Fällen oder überwiegend eine systematischere oder besser strukturierte Einbeziehung der Umweltbelange in die Entscheidung sehen, mit gut 81 % noch deutlicher als bei der Raumordnungsplanung. Nach Ansicht von 12,5 % der Befragten hat die Umweltprüfung nur in etwa der Hälfte der Fälle eine solche Konsequenz, nach Einschätzung einer Person nie.

Stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Umweltprüfung

Drei der 18 befragten Personen stimmen *voll und ganz* zu, dass die Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht stärker erfolge. Über die Umweltprüfung werde dokumentiert, was zu berücksichtigen sei. Das reduziere das Ermessen und erhöhe die Rechtssicherheit. Abwägungsfehler könnten dadurch stärker vermieden werden. Auch sei die heutige Generation der Planenden stärker für die Belange des Umweltschutzes sensibilisiert. Durch Gutachten würden die Inhalte zudem fachlich hinterlegt.

Sechs der 18 Interviewten geben an, Umweltbelange würden durch die Einführung der SUP-Pflicht in der Entscheidung *überwiegend* stärker berücksichtigt. Dies sei der Fall, wenn die Belange bei der Entscheidungsfindung erkannt würden. Durch die stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange werde den Entscheidungsträgern (in aller Regel den Gemeinderatsmitgliedern) die Situation deutlicher vor Augen geführt, sodass sie eine fundiertere Entscheidung treffen könnten.

Eine *teilweise* stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange *(„stimmt zu 50 %")* durch die Einführung der SUP-Pflicht sehen drei der 18 befragten Personen.

Vier Personen gaben an, die SUP-Pflicht führe *selten* zu einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange. Die stärkere Berücksichtigung gebe den Planenden zwar eine Entscheidungsgrundlage, um die Gewichtung der Umweltbelange vorzunehmen; jedoch werde bei der Entscheidung über die Verträglichkeit solange „geschoben", bis die Planung verträglich sei.

Für zwei Personen trifft es *gar nicht* zu, dass die SUP-Pflicht eine stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange zur Folge hat. Ein Grund dafür sei, dass es auch schon vor Einführung dieser Pflicht eine Liste der Umweltbelange im BauGB gegeben habe. Neu sei lediglich die Aufteilung nach Schutzgütern.

- Zusammengefasst führt die SUP-Pflicht demnach nach Ansicht von 50 % der Befragten immer oder wenigstens weitgehend dazu, dass die Umweltbelange stärkeres Gewicht im Entscheidungsprozess erhalten. Knapp 17 % sehen diese Wirkung lediglich etwa in der Hälfte der Fälle und ca. 33 % nur selten oder gar nicht.

Hemmnisse bei der Berücksichtigung der Prüfergebnisse; Verbesserungsmöglichkeiten

Auch in den Interviews zur Bauleitplanung kommen Hemmnisse bei der Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse und Möglichkeiten, Umweltbelange besser in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, nicht zur Sprache.

4.6.4 Fachplanung

Die folgenden Ausführungen betreffen die Fallstudien aus der Fachplanung. Auch sie geben zunächst einen Überblick über die Ergebnisse der ZEG- und der Nutzen-Aufwand-Bögen und fassen danach die hier relevanten Aussagen der Interviews zusammen.

4.6.4.1 Auswertung der ZEG-Bögen

Im Bereich der Fachplanung (n=24) lässt sich aufgrund plausibler Anhaltspunkte in den Begründungen zu den Plänen oder Programmen darauf schließen, dass die Planungsträger in fünf Verfahren **die erheblichen Umweltauswirkungen in der abschließenden Entscheidung** *vollständig* und in neun Verfahren *zum größten Teil* **berücksichtigt** haben. Es gibt keinen Fall, in dem diese Auswirkungen nur *etwa zur Hälfte* in Rechnung gestellt werden oder die Berücksichtigung weitestgehend oder sogar vollständig unterbleibt. In neun Verfahren ergab die SUP, dass der Plan oder das Programm keine negativen Umweltauswirkungen zur Folge haben werde. In einem weiteren Fall ließ sich anhand der Dokumente nicht klären, ob und wieweit die erheblichen Umweltauswirkungen in den Entscheidungsprozess eingeflossen sind.

- Insgesamt stellen die Träger der Fachplanung die erheblichen Umweltfolgen in 56 % der Fälle in Rechnung, auch hier überwiegend *zum größten Teil*. Vernachlässigt man die neun Fallstudien, in denen die SUP das Ergebnis „keine negativen Umweltauswirkungen“ hatte, ergibt dies eine Quote von etwa 87 % der Verfahren.

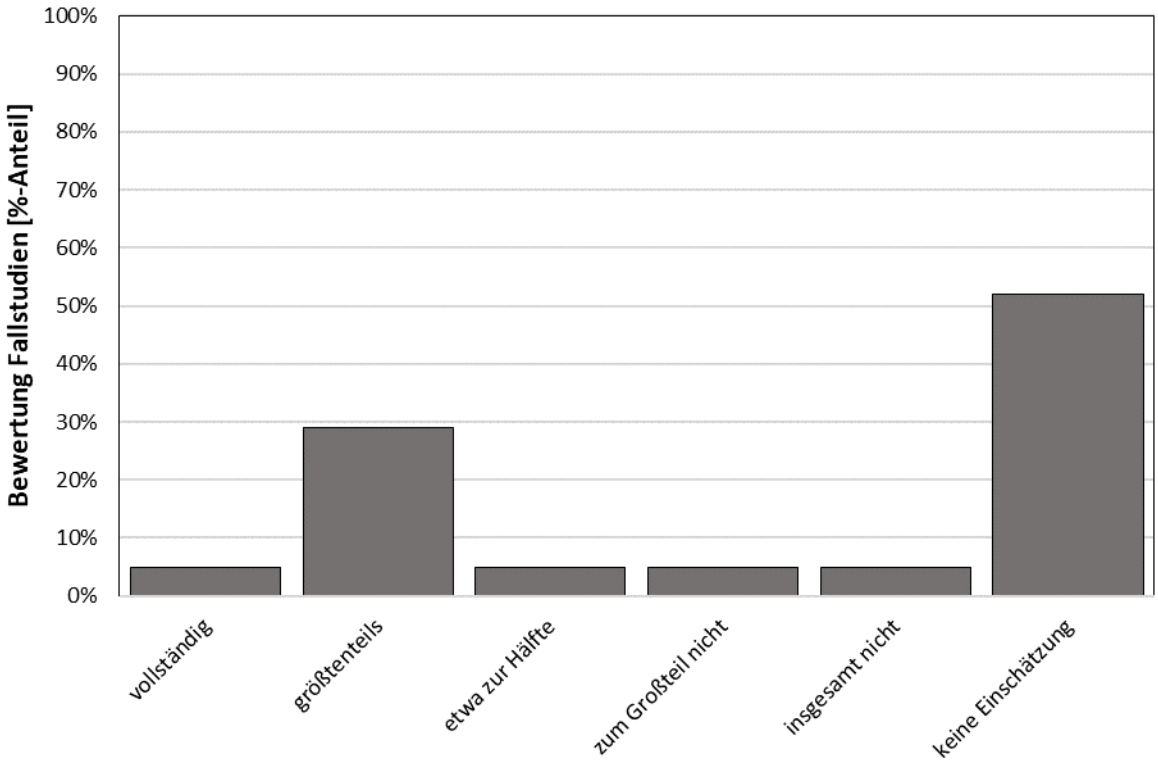
Aufgrund der SUP wird der Plan- oder Programmentwurf (n=26) in 23 % der Fallstudien geändert, sodass **weniger negative Umweltauswirkungen** resultieren. In den restlichen 77% ist den Unterlagen nicht zu entnehmen, ob die SUP ursächlich für Änderungen am Plan- oder Programmentwurf ist, die die negativen Umweltauswirkungen reduzieren.

- Es zeigt sich, dass in der Fachplanung in weniger als einem Viertel der Fälle aus den Unterlagen explizit hervorgeht, dass die SUP zu Änderungen am Plan- oder Programmentwurf geführt und eine Reduzierung der negativen Umweltauswirkungen bewirkt hat. Nicht erfasst in dieser Aussage sind die Anpassungen des Planes, die der Planungsträger etwa im Vorfeld der Planung – in Vorwegnahme der SUP – vorgenommen, aber nicht gesondert dokumentiert hat.

Soweit es um differenzierte planerische Anforderungen zur **Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen** geht (n=21), berücksichtigt eine der abschließenden Entscheidungen die SUP-Ergebnisse *vollständig*; sieben stellen sie *zum größten Teil* in Rechnung. Die Berücksichtigung *etwa zur Hälfte* lässt sich in einem Fall feststellen. Dagegen unterbleibt sie in jeweils einem weiteren Fall *zum größten Teil* oder *vollständig*. In elf Fallstudien ist es nicht möglich, genügend Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage zu finden (siehe Abbildung 42).

- In fast 40 % der Fälle berücksichtigen die Planungsträger mithin die SUP-Resultate im Zusammenhang mit der Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen *zur Hälfte* oder mehr, davon in 33 % *zum größten Teil* oder *vollständig*. Demgegenüber greifen sie im Zusammenhang mit Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen in knapp 10 % der Verfahren nicht oder nur wenig auf die Ergebnisse der SUP zurück.

Abbildung 42: Differenzierte Aussagen zu Vermeidungs- und Verminderungs-Maßnahmen in der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm in der Fachplanung.



n=21
Wurden differenzierte Aussagen über Maßnahmen zur Vermeidung/Verringerung getroffen?

Die **Gesamtauswirkungen** des jeweiligen Plans oder Programms auf die Umwelt werden bei der abschließenden Entscheidung in fünf Fällen *vollständig* und in elf Fällen *zum Großteil* in Rechnung gestellt (n=25).[108] In keinem der Verfahren bleiben diese Gesamtauswirkungen ganz oder weitgehend außer Acht. Allerdings kam die SUP in neun dieser Fälle zum Ergebnis, es seien keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten, sodass es sich erübrigte, die Umweltbelange in die Abwägung einzubeziehen.

- Demzufolge berücksichtigen die Planungsträger die Gesamtauswirkungen in 64 % der Fälle vollständig oder doch weitgehend. In 36 % der Verfahren prognostizierte die SUP keine erheblichen negativen Umweltfolgen; damit entfiel auch das Erfordernis, solche Wirkungen in die Abwägung einzubeziehen.

[108] In keinem der Fallbeispiele berücksichtigt der Planungsträger die Gesamtplanwirkungen „*etwa zur Hälfte*“.

4.6.4.2 Auswertung der NAB

Die Befragten aus den Behörden geben in 22 % der Fallstudien an, dass die **Qualität der Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP** (n=9) *sehr gut* sei. Mehrheitlich empfinden die Befragten die Qualität dieser Station als *gut* (67 %). Nur in 11 % der Fallstudien geben sie eine *durchschnittliche* Qualität an.

Der **Aufwand** (n=9), der mit diesem Schritt verbunden ist, wird von der Mehrheit bei *1 – 2 PT* gesehen; ein knappes Drittel der Befragten gibt einen Aufwand von *2 – 5 PT* für die Berücksichtigung der Ergebnisse an.

4.6.4.3 Auswertung der Interviews

Die Interviews sollten auch hier ermitteln, ob die SUP aus Sicht der Befragten zur Folge hatte, dass die Planungsträger die Umweltbelange systematischer oder strukturierter in den Entscheidungsprozess einbezogen und/oder sie stärker gewichteten.

Systematischere oder strukturierte Berücksichtigung der Umweltbelange durch die SUP

Vier der 18 befragten Personen stimmen der Aussage *voll und ganz* zu, dass die Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht systematischer oder strukturierter berücksichtigt würden.

Sechs der Interviewten geben an, dass dies *überwiegend* zutreffe. Durch die Vorgaben der SUP werde alles noch einmal ganz genau angeschaut. Ohne SUP würden Umweltbelange nach Ansicht eines Befragten gar nicht berücksichtigt. Die SUP nenne konkrete Umweltbelange, die jeweils zu prüfen seien.

Eine *teilweise* systematischere oder strukturiertere Berücksichtigung der Umweltbelange (*„stimmt etwa zur Hälfte“*) durch die Einführung der SUP-Pflicht sehen drei befragte Personen. Auch früher habe es ohne SUP schon eine gute Struktur gegeben.

Ebenfalls drei Personen vertreten die Ansicht, durch die Einführung der SUP-Pflicht würden die Umweltbelange nur *selten* systematischer bzw. strukturierter in Rechnung gestellt. Ein Befragter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Planenden das strukturierte Arbeiten nicht erst durch die SUP gelernt hätten.

Für zwei Befragte trifft die Aussage, dass die Einführung der SUP-Pflicht zu einer systematischeren oder strukturierteren Berücksichtigung der Umweltbelange führt, *gar nicht* zu. Die Umweltbelange würden zwar konkret benannt, aber die Bewertung erfolge „aus dem Bauch heraus“. Es gebe kein belastbares System für die Bewertung.

- Zusammengefasst hat die SUP aus Sicht von 50 % der Interviewten immer oder überwiegend zur Folge, dass die Umweltbelange systematischer und besser strukturiert in die Entscheidung einbezogen werden. Diese Konsequenz sehen knapp 17 % der Befragten lediglich in etwa der Hälfte der Fälle und 28 % nur selten oder nie.

Stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange durch die SUP

Eine der 17 befragten Personen stimmt der Aussage *voll und ganz* zu, dass die Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht stärker in Rechnung gestellt werden.

Fünf der 17 Interviewten geben an, die Umweltbelange würden durch die Einführung der SUP-Pflicht in der Entscheidung *überwiegend* stärker berücksichtigt. Allerdings schränken sie diese Einschätzung ein: Sie treffe für die Fachplanung nicht zu, die stärkere Berücksichtigung sei aber bei anderen Plänen und Programmen schon denkbar.

Eine *teilweise* stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Einführung der SUP-Pflicht (*„stimmt etwa zur Hälfte“*) sehen zwei der 17 befragten Personen. In der Fachplanung gehe es im SUP-Prozess nicht um konkrete Projekte; das erschwere eine Berücksichtigung der Umweltbelange.

Aus Sicht von fünf der 17 Interviewten führt die Einführung der SUP-Pflicht nur *selten* zu einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange. Ein Grund liege darin, dass diese Belange schon vor der SUP

in der Planung hätten berücksichtigt werden müssen. Die SUP habe andererseits jedoch zur Sensibilisierung beigetragen, etwa in Fällen von Nutzungskonflikten mit geschützten Gebieten und Arten aufgrund der FFH-Richtlinie, mit Belangen des Denkmalschutzes oder der Wasserkraft. Einschränkend heißt es, die Umweltbelange würden nicht unbedingt stärker berücksichtigt; vielmehr werde eine bessere Wahrnehmung in der Öffentlichkeit (beispielsweise in Bezug auf Ausgleich und Ersatz von Umweltbeeinträchtigungen) erreicht.

Für vier Personen trifft die These, die Einführung der SUP-Pflicht führe zu einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange, *gar nicht* zu. Die SUP-Pflicht habe die Berücksichtigung der Umweltbelange nicht verstärkt, sondern lediglich den jeweiligen Plan bestätigt. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob die SUP bei einer Nutzen-Aufwand-Betrachtung bestehen bleiben würde.

- Demgemäß gehen knapp 12 % der Interviewten davon aus, dass die SUP etwa in der Hälfte der Fälle zu einem höheren Gewicht der Umweltbelange führt. Fast 30 % der Befragten halten diese Folge generell für möglich, allerdings nicht in Fachplanungsverfahren, wie z. B. bei Landschaftsrahmenplänen. Hingegen schreiben 50 % der Interviewten der SUP diese Wirkung gar nicht oder nur selten zu, unabhängig davon, um welchen Plantyp es sich handelt. Die Ansicht, dass sich das Gewicht der Umweltbelange in der Entscheidung infolge der SUP verstärkt, vertritt lediglich eine Person uneingeschränkt für alle Verfahren.

Hemmnisse bei der Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse; Verbesserungsmöglichkeiten

In den Interviews zur Fachplanung gingen die Befragten weder auf Hemmnisse bei der Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse noch auf Möglichkeiten zu deren Abbau ein.

4.6.5 Plantypenübergreifende Auswertung

Die plantypenübergreifende Auswertung gibt zunächst eine knappe Übersicht über die empirischen Befunde bei der Station „Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm“ und vergleicht danach die Befunde der drei Plantypen untereinander.

4.6.5.1 Zusammenfassender Überblick

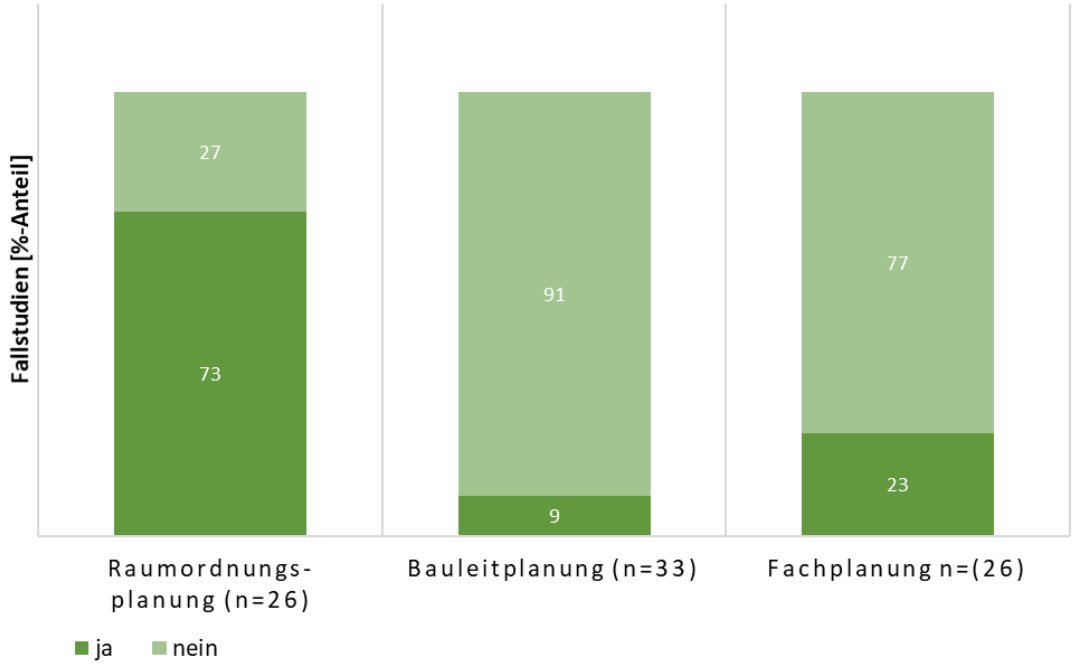
Betrachtet man alle drei Plantypen gemeinsam (n=111), ergibt sich aus Anhaltspunkten in den Plan- oder Programmbegründungen, dass die Planungsträger die **erheblichen Umweltauswirkungen** in ca. 46 % der Verfahren zumeist *zum Großteil* oder sogar *vollständig*, zumindest jedoch *etwa zur Hälfte* in der abschließenden Entscheidung berücksichtigten. Ohne die knapp 35 % Fälle, in denen aufgrund der SUP keine negativen Umweltauswirkungen erwarten waren, beträgt diese Quote fast 70 %.

Bei differenzierten planerischen Vorgaben zur **Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen** (n=96) stellten die Planungsträger in knapp 43 % der Fälle die Ergebnisse der SUP *etwa zur Hälfte* oder *zum größten Teil* oder sogar *vollständig* in Rechnung. Eine solche Berücksichtigung der SUP-Resultate fehlte dagegen in fast 20 % der Fälle weitgehend oder gänzlich. In knapp 38 % der Fallstudien ließ sich die Frage nicht beantworten.

Soweit es um **Änderungen des Planentwurfs bei der abschließenden Entscheidung** geht (n=85), sind diese insgesamt in rund 33 % der 85 Fallstudien, die in die Auswertung eingeflossen sind, erkennbar. In der Raumordnungsplanung ist der Anteil der Fallstudien, in denen die SUP zu Planänderungen geführt hat, am größten (siehe Abbildung 43).

Die **Umweltauswirkungen des gesamten Plans** werden in den hier relevanten 106 Fallbeispielen in gut 42 % der Fälle *etwa zur Hälfte*, *zum Großteil* oder *vollständig* berücksichtigt. Dem stehen knapp 10 % der Fälle gegenüber, in denen die Planungsträger diese Wirkungen bei der abschließenden Entscheidung nicht oder kaum in Rechnung gestellt haben. Hinzu kommen ca. 36 % Verfahren, in denen der Plan oder das Programm nach dem Ergebnis der SUP keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat.

Abbildung 43: Plantypübergreifender Vergleich zur Wirkung der SUP (hier: Änderung der Planung aufgrund der SUP, um Umweltbeeinträchtigungen zu reduzieren).

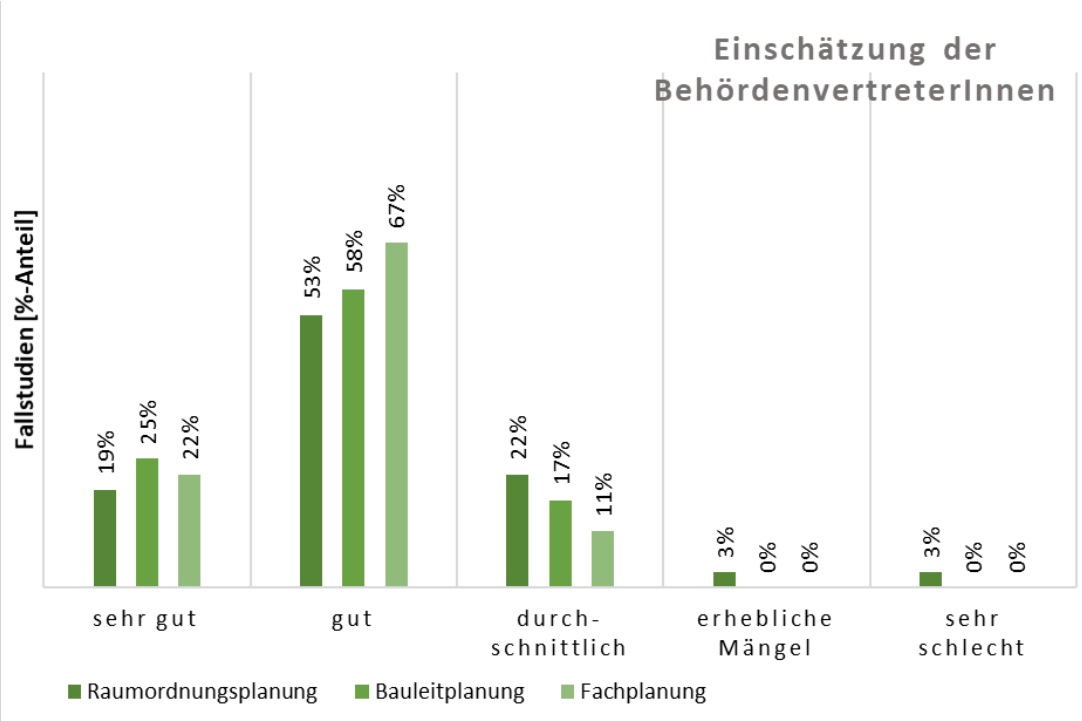


n= 26-33
Wurde die Planung aufgrund der Umweltprüfung geändert, sodass weniger negative Umweltauswirkungen resultieren?

Vergleicht man **wahrgenommene** und **tatsächliche Qualität** für die jeweiligen Plantypen, zeigt sich plantypübergreifend, dass die wahrgenommene Qualität für die Berücksichtigung der Ergebnisse in allen Fällen über der tatsächlichen Qualität liegt (siehe Abbildung 45). Die Abweichung zwischen wahrgenommener und tatsächlicher Qualität ist in der Raumordnungsplanung am geringsten; die tatsächliche Qualität erreicht hier im Mittel den höchsten Wert (3,2), d. h. eine durchschnittliche Qualität. In der Bauleitplanung und in der Fachplanung ist die tatsächliche Qualität schlechter zu bewerten: In der Bauleitplanung lässt sie sich lediglich als unterdurchschnittlich einstufen (2,1), während in der Fachplanung gerade noch eine durchschnittliche Qualität erzielt wird (2,5). Die Unterschiede in der wahrgenommenen Qualität sind geringer; plantypübergreifend liegt eine gute Qualität (4,0) vor, in der Raumordnungsplanung und in der Fachplanung gibt es eine leichte Tendenz nach oben (4,1), während in der Bauleitplanung im Mittel eher ein leichter Trend nach unten (3,8) registriert werden kann.

Aus Abbildung 44 geht hervor, dass die Behördenvertreterinnen und -vertreter die Qualität der Berücksichtigung plantypübergreifend in mehr als zwei Drittel der Fälle als *gut* oder *sehr gu*t angeben. Lediglich in der Raumordnung kam jeweils eine Person zu der Einschätzung, dass die Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung in der Entscheidung *erhebliche Mänge*l hatte oder *sehr schlecht* durchgeführt worden ist.

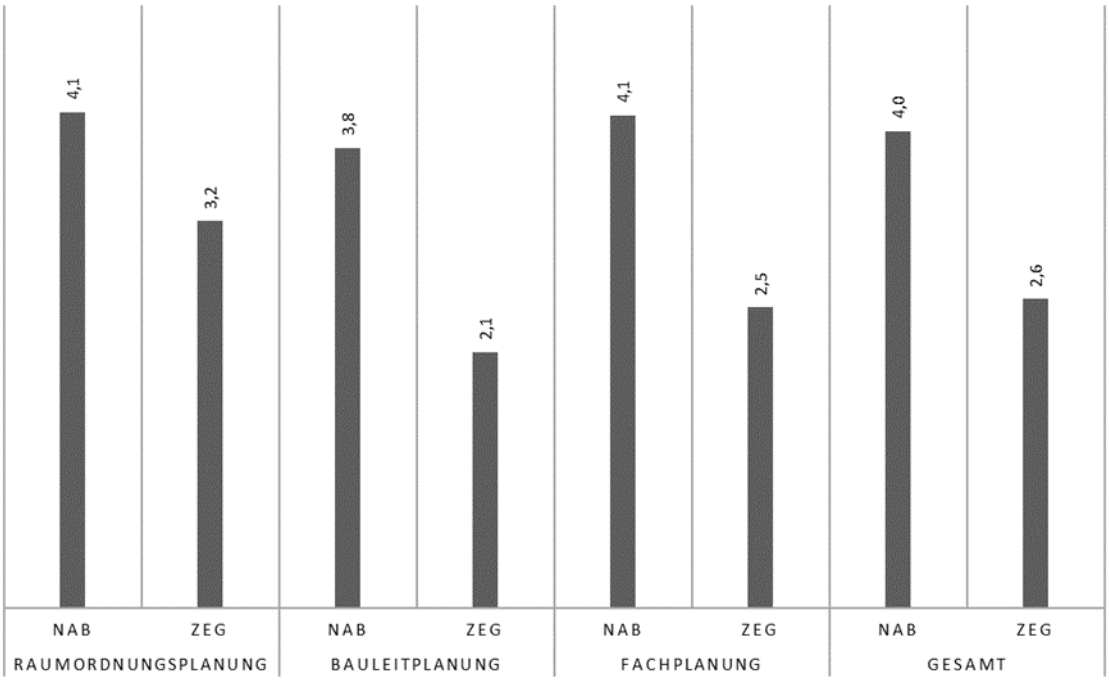
Abbildung 44: Vergleichende Darstellung der Einschätzung der Qualität der BehördenvertreterInnen zur SUP-Station „Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung in der Entscheidung“.



n=9-32
Wie schätzen Sie (gemessen an den Zielen des UVPG/ROG/BauGB) die Qualität der SUP/UP-Einzelstationen (hier: „Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung in der Entscheidung“) ein?

Die Interviews zeigten bei allen Plantypen, dass die SUP aus Sicht der meisten Befragten – zwischen 50 % und mehr als 80 % – in erster Linie zu einer systematischeren und strukturierteren Berücksichtigung der Umweltbelange führt. Diesen Vorteil sehen sie vor allem im Bereich der Bauleitplanung (gut 81 %), ebenfalls häufig in der Raumordnungsplanung (knapp 62 %) und vergleichsweise weniger in der Fachplanung (50 %). Weniger Befragte, aber immer noch ein Anteil von 50 % bei der Raumordnungsplanung und bei der Bauleitplanung nehmen an, dass diese Belange infolge der SUP auch stärker berücksichtigt werden. In diesem Punkt weichen die Interviews aus der Fachplanung allerdings ab. Hier nehmen die Befragten überwiegend an, die SUP habe diese Wirkung in Verfahren dieses Plantyps nur etwa in der Hälfte der Fälle (12 % der Antworten) oder aber selten oder nie (50 % der Antworten).

Abbildung 45: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Berücksichtigung der Ergebnisse“ für die drei Plantypen.



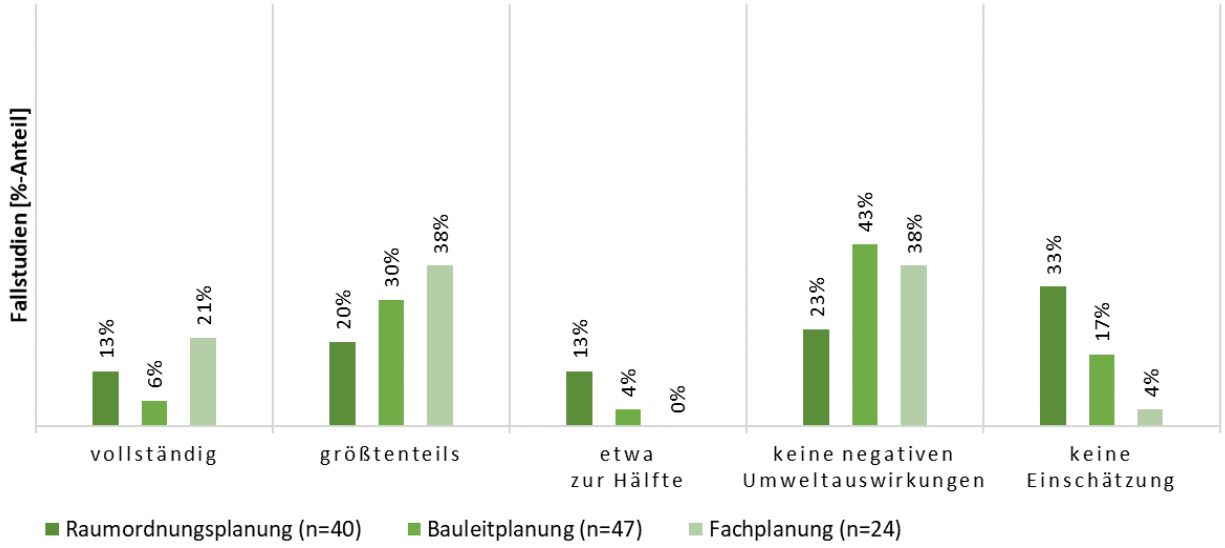
Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung aus Sicht der Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen des ZEG
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

Bezogen auf den Aufwand zeigt der plantypübergreifende Vergleich, dass der Aufwand in der Fachplanung (n=9) einheitlich bei *1 – 2 PT* bzw. *3 – 5 PT* gesehen wird. Eine ähnliche Tendenz ist auch in der Bauleitplanung (n=16) zu beobachten; hier geben knapp zwei Drittel der Befragten einen Aufwand von *1 – 2 PT* oder von *3 – 5 PT* an. Nur vereinzelt lag der Aufwand dieser Station in der Bauleitplanung bei mehr als elf Personentagen. In der Raumordnungsplanung (n=30) hingegen gaben 37 % einen Aufwand von *6 – 10 PT* an, bei insgesamt 40 % betrug der Arbeitsaufwand *11 – 30 PT* oder *>30 PT*. Der durchschnittliche Aufwand für die Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP ist mithin in der Raumordnungsplanung deutlich höher als in der Bauleitplanung oder der Fachplanung.

4.6.5.2 Vergleich der einzelnen Plantypen

Beim Vergleich der einzelnen Plantypen lassen sich mehrere Gemeinsamkeiten feststellen. Soweit es um Aussagen in der Begründung über die **Einbeziehung der erheblichen Umweltauswirkungen** geht – siehe dazu auch Abbildung 46 –, sind diese Wirkungen sowohl in der Raumordnungs- als auch in der Bauleit- und der Fachplanung jeweils *vollständig*, *zum größten Teil* oder *etwa zur Hälfte* in Rechnung gestellt worden. Es gibt keine Verfahren, in denen die Planungsträger sie nur *wenig* oder *insgesamt nicht* berücksichtigt haben. Bei jedem Plantyp kam die SUP zudem in relativ vielen Verfahren zum Ergebnis, es seien keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten, sodass der Planungsträger solche negativen Wirkungen nicht in die Abwägung einzustellen brauchte.

Abbildung 46: Plantypübergreifender Vergleich der Ergebnisse zur Berücksichtigung der erheblichen Umweltauswirkungen in der Abwägung.



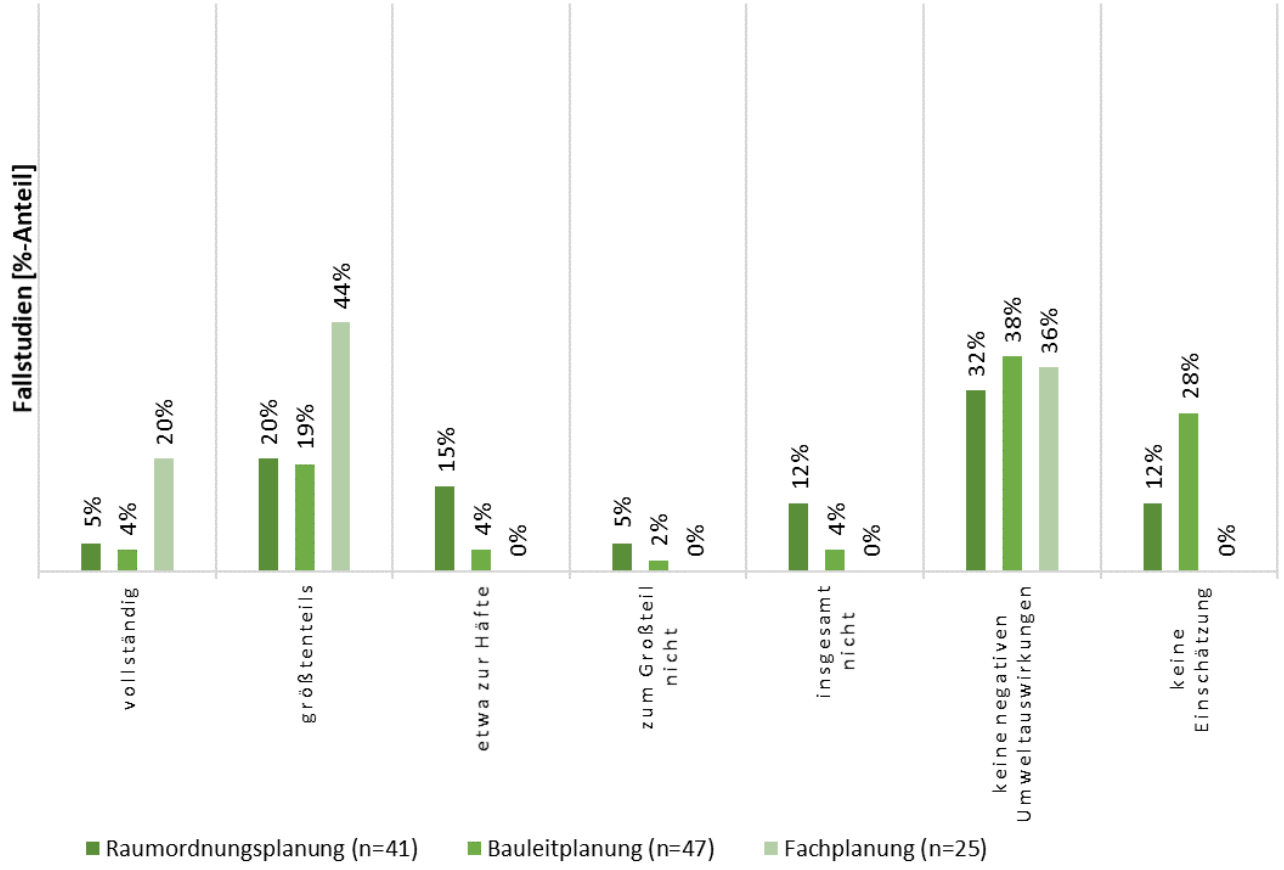
n= 24-47
Wurden sämtliche von der verfahrensführenden Stelle als erheblich bewerteten Umweltauswirkungen in der Entscheidung/Abwägung berücksichtigt?

Bei allen Plantypen erlaubten die Dokumente in einer vergleichsweise hohen Zahl von Fällen keine Aussage darüber, ob die festgelegten **Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen** auf die SUP-Ergebnisse zurückgehen. In den Verfahren, in denen sich ein solcher Zusammenhang jedoch feststellen ließ, haben die Verfahren sowohl der Bauleit- als auch der Fachplanung am häufigsten die SUP-Ergebnisse *zum größten Teil* berücksichtigt.

Soweit es um **Planänderungen im Anschluss an die SUP** geht, lassen sich in den untersuchten Verfahren keine auswertbaren Gemeinsamkeiten feststellen. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Untersuchung, ob neben den Folgen des Plans oder Programms für einzelne Schutzgüter auch die **Gesamtauswirkungen auf die Umwelt** (siehe Abbildung 47) bei der abschließenden Entscheidung eine Rolle spielten. Ohnehin war in der Mehrzahl der Fälle nach der SUP mit keinen erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zu rechnen (siehe Abbildung 47); deswegen erübrigte sich die Einbeziehung derartiger Wirkungen in die Abwägung. Soweit die SUP dagegen nachteilige Umweltfolgen prognostizierte, stellten die Planungsträger die Gesamtauswirkungen in vielen Verfahren „zum größten Teil“ in Rechnung.

Bei den Interviews fällt auf, dass die Befragten aus dem Bereich der Fachplanung die Relevanz der SUP-Ergebnisse für die Entscheidung geringer einschätzen als diejenigen aus den Bereichen der Raumordnungs- und der Bauleitplanung: Bei ihnen ist die Zahl der Personen deutlich höher, aus deren Sicht die SUP nur selten oder nie zur Folge hat, dass Umweltbelange systematischer oder besser strukturiert in der Entscheidung berücksichtigt werden (knapp 28 % gegenüber 14 % in der Raumordnungs- und 7 % in der Bauleitplanung). Ebenso vertreten 50 % der Interviewten aus dem Bereich der Fachplanung die Ansicht, das Gewicht der Umweltbelange werde durch die SUP lediglich selten oder aber gar nicht verstärkt. Bei der Raumordnungsplanung beträgt diese Zahl fast 31 % und bei der Bauleitplanung etwa 33 %. Dagegen geht nur eine befragte Person aus der Fachplanung davon aus, dass die SUP die stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange bei diesem Plantyp immer fördere. Die Befragten aus der Raumordnungs- und der Bauleitplanung sind demgegenüber jeweils etwa zur Hälfte der Auffassung, dies geschehe durchweg oder überwiegend.

Abbildung 47: Plantypübergreifender Vergleich der Ergebnisse zur Berücksichtigung der Gesamtplanwirkung in der Abwägung.



n=25-47
Wurden neben Wirkungen einzelner Planfestlegungen auch die Gesamtplanwirkungen des Plans/Programms bei der Entscheidung erkennbar berücksichtigt?

4.6.6 Bezug zu anderen Stationen der SUP

Die Station „Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse im Entscheidungsprozess“ stützt sich auf die Vorarbeiten und Interaktionen der vorhergehenden Stationen. Die Ergebnisse lassen sich im Entscheidungsprozess im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge und zur Förderung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung[109] nur dann effektiv in Rechnung stellen, wenn die gesamte Prüfung in anspruchsvoller Weise stattfindet. Je höher die Qualität der einzelnen Prüfschritte ist und je mehr deren (Zwischen-) Ergebnisse in den fachlichen Schwerpunkten auf den jeweiligen Plan oder das Programm zugeschnitten sind, desto einfacher lassen sie sich in planerische Zwischenentscheidungen und in die abschließende Entscheidung über den Plan oder das Programm einbeziehen.

Nach Abschluss des gesamten Planungsprozesses spielt die Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse eine Rolle für die vom Planungsträger zu erstellende zusammenfassende Erklärung über die Rolle der Prüfung im Entscheidungsprozess und weitere Einzelheiten (siehe dazu Abschnitt 4.7). Klare und gut strukturierte Prüfergebnisse vereinfachen diesen Schritt.

[109] § 3 UVPG betont das Ziel der Umweltvorsorge. Die SUP-Richtlinie soll nach ihrem Art. 1 unter anderem im Hinblick auf die Förderung einer „nachhaltigen Entwicklung“ ein hohes Umweltschutzniveau sicherstellen.

4.6.7 Zusammenfassende Würdigung

Die Auswertung der Fallstudien zeigt, dass es auch bei der Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse in der abschließenden Entscheidung erhebliche Unterschiede in der Praxis gibt. Die Plan- oder Programmbegründung enthält keineswegs immer plausible Anhaltspunkte dafür, dass alle erheblichen Umweltauswirkungen bei den planerischen Festlegungen berücksichtigt wurden. Auch die Aussagen im Plan oder Programm zur Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen lassen sich nicht durchweg auf die Resultate der SUP zurückführen. Weicht die endgültige Fassung des jeweiligen Plans oder Programms vom Entwurf ab, ist nicht in allen Fällen deutlich, ob die Änderungen ihre Grundlage in den Ergebnissen der SUP haben. Die Planungsträger stellen – zusätzlich zu den Folgen für bestimmte Schutzgüter – nicht stets auch die Umweltauswirkungen des gesamten Plans oder Programms in Rechnung.

Diese Befunde legen den Schluss nahe, dass die Resultate der SUP zwar häufig, aber nicht in allen Fällen optimal berücksichtigt werden. Allerdings ist diese Einschätzung relativ unsicher, weil der unbestimmte Rechtsbegriff „berücksichtigen“ dem Planungsträger einen sehr weiten Entscheidungsspielraum belässt. Die SUP-Ergebnisse brauchen sich nicht durchweg in bestimmten planerischen Festlegungen niederzuschlagen. Maßgeblich sind immer die materiellen Anforderungen, die sich aus dem jeweils einschlägigen Planungsrecht ergeben (z. B. § 1a BauGB, §§ 1 und 2 ROG, § 82 WHG oder § 5 NABEG), und die Grundsätze der Abwägung. Zudem kann ein Planungsträger bereits unabhängig von der SUP das Ziel verfolgen, zu einer weitgehenden Umweltvorsorge beizutragen. In einem solchen Fall lässt die SUP oftmals keine nennenswerte Verbesserung erwarten. Möglicherweise gehören die verhältnismäßig vielen Verfahren aller Plantypen, in denen die SUP keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen prognostizierte, zu dieser Kategorie.

Andererseits waren einige der Befragten in den Interviews der Ansicht, mit der SUP sei im Planungsverfahren kein Mehrwert verbunden. Diese Sichtweise kann auch dazu führen, dass der Entscheidungsprozess in Fällen mit SUP und ohne SUP in gleicher Weise abläuft, sodass die SUP-Ergebnisse nicht speziell in Rechnung gestellt werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht allein um eine Frage des Schritts „Berücksichtigung der SUP bei der Entscheidung“, sondern um eine stationsübergreifende Thematik, die in Kapitel 5 angesprochen werden soll.

Hemmnisse bei der Berücksichtigung der Umweltauswirkungen in der abschließenden Entscheidung bildeten kein Thema bei den Fallstudien ohne SUP. Lediglich in einigen Fallstudien mit SUP gaben die Befragten allgemeine Gründe an, aus denen die SUP-Ergebnisse nicht optimal in Rechnung gestellt werden: Insbesondere nannten sie das Fehlen von Grundlagendaten, methodische Schwierigkeiten, politischen Druck oder politische Grundsatzdiskussionen, Personal- und Zeitmangel sowie innerbehördliche Abstimmungsprobleme. Auch diese Hinweise betreffen jedoch generell die Rahmenbedingungen, unter denen die SUP abläuft, und damit eine stationsübergreifende Frage.

Aus SUP-spezifischer Sicht lassen sich – unabhängig von den empirischen Befunden – folgende Faktoren angeben, die eine gute, d. h. zweckentsprechende Berücksichtigung der Prüfergebnisse im Entscheidungsprozess begünstigen:

- **Frühzeitige Integration der SUP in den Planungsprozess:** Je eher die Umweltauswirkungen der in Aussicht genommenen planerischen Festlegungen ermittelt und bewertet werden, desto besser lässt sich im Planungsprozess auf eventuelle Konflikte mit Umweltbelangen reagieren. Desto mehr beeinflussen auch Zwischenergebnisse den Planungsinhalt und desto größer ist auch die Chance, dass die endgültige Fassung des Plans oder Programms, über die abschließend entschieden wird, nur noch wenige Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat. In dieser Situation kann der endgültige Umweltbericht relativ knapp ausfallen und es dürfte für alle Beteiligten einfach sein, seine Ergebnisse in der abschließenden Entscheidung zu übernehmen.
- **Organisatorische Voraussetzungen:** Innerhalb des Planungsträgers sollte eine Stelle oder Person speziell für die SUP verantwortlich („Ownership“) und auch am Prozess der abschließenden Entscheidung beteiligt sein. Laufende informelle Zwischenabstimmungen und

Gespräche mit den Personen, die den Plan oder das Programm erarbeiten, fördern die Integration der SUP in den Planungsprozess.

- **Reichweite der SUP:** Die SUP sollte andere erforderliche umweltbezogene Prüfungen – etwa die FFH-Verträglichkeitsprüfung – einschließen, sodass ihre Ergebnisse die einzige Entscheidungsgrundlage in Bezug auf alle betroffenen Umweltbelange bilden. Dadurch kann diesen Ergebnissen größeres Gewicht zukommen als in Fällen, in denen noch weitere Resultate spezifischer Prüfungen in Rechnung gestellt werden müssen. Es geht dabei nur um die Nutzung der SUP als „Gesamtverfahren" auch für die speziellen umweltbezogenen Prüfungen, ohne dass sich die für diese maßgeblichen Entscheidungsmaßstäbe ändern.
- **Qualität der SUP-Ergebnisse:** Die Ergebnisse sollten auf die zu treffende Entscheidung zugeschnitten sein und sich auf die jeweils entscheidungserheblichen Punkte beschränken.
- Die „für den Plan oder das Programm geltenden **Ziele des Umweltschutzes**" (§ 40 Abs. 2 Nr. 2 UVPG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum ROG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB) sollten für alle an der Planung und Entscheidung Mitwirkenden als wichtige Entscheidungsgrundlagen deutlich sein.
- Die voraussichtlichen Umweltauswirkungen sollten **nachvollziehbar und klar ermittelt** (prognostiziert) **und bewertet** werden. Dasselbe gilt für die Effektivität der in Aussicht genommenen Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Dies erfordert es, jeweils die maßgeblichen Bewertungsmaßstäbe – einschließlich der eben erwähnten Ziele des Umweltschutzes – sowie fachlich einwandfreie Prognose- und Bewertungsmethoden zugrunde zu legen. Bei allen planerischen (Grundsatz- und Zwischen-) Entscheidungen ebenso wie bei der abschließenden Entscheidung sollten „vernünftige Alternativen" (§ 40 Abs. 1 UVPG) soweit wie praktisch möglich einbezogen werden, um die abschließende Entscheidung weniger konfliktanfällig zu machen.

Ausgehend von diesen Befunden fasst die nachfolgende Tabelle 28 Empfehlungen für die Station 6 „Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP" zusammen.

Tabelle 28: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP.

Station 6	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP	- Verantwortlichkeit für die SUP einer besonderen Stelle oder Person zuweisen - „Ownership“ der SUP stärken - Kommunikation zwischen Verantwortlichen für die Planung und Verantwortlichen für die SUP während des gesamten Planungsprozesses stärken - SUP-Ergebnisse methodisch einwandfrei erarbeiten und klar formulieren - SUP-Ergebnisse jeweils auf die Zwischen- bzw. abschließende Entscheidung zuschneiden - relevante Ziele des Umweltschutzes und ihre Bedeutung für die abschließende Entscheidung deutlich machen - vernünftige planerische Alternativen soweit wie möglich in die SUP einbeziehen - andere umweltbezogene Prüfungen (z. B. FFH-Verträglichkeitsprüfung) in die SUP einbeziehen - Beteiligung der/des SUP-Verantwortlichen bei der abschließenden Entscheidung	- für die Erstellung des Umweltberichts verantwortliche Personen - für die Planung/Programmerstellung verantwortliche Personen - zuständige Behörde (Organisation im Zusammenhang mit der SUP)	- Die Effektivität der gesamten SUP hängt davon ab, inwieweit ihre Zwischenergebnisse/vorläufigen Ergebnisse in die Planung einbezogen und die endgültigen Ergebnisse in die abschließende Entscheidung übernommen werden. Durch frühzeitige Berücksichtigung von Zwischenergebnissen der SUP während des gesamten Planungsprozesses lassen sich Umweltkonflikte bei der abschließenden Entscheidung verringern (Effizienz)

4.7 Zusammenfassende Erklärung (Station 7)

Wird der jeweilige Plan oder das Programm angenommen, hat die Behörde ihn oder es zusammen mit bestimmten weiteren Informationen öffentlich bekannt zu machen oder zur allgemeinen Einsicht bereitzuhalten. Zu diesen Informationen gehört nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der SUP-Richtlinie auch eine zusammenfassende Erklärung,

- wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden,
- wie der Umweltbericht sowie die Stellungnahmen der beteiligten Behörden und die Äußerungen von Seiten der betroffenen Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und
- aus welchen Gründen der angenommene Plan oder das angenommene Programm nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde.

4.7.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Die „Zusammenfassende Erklärung“ und die anderen auszulegenden oder zur Einsicht bereitzuhaltenden Informationen sollen die Transparenz der behördlichen Entscheidung in der Öffentlichkeit fördern. Insgesamt haben die Regelungen außerdem das Ziel, Nachvollziehbarkeit und Legitimation des Plans oder Programms zu stärken. [110] Seit der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 [111] besitzen die anerkannten Umweltverbänden die Befugnis, auch bestimmte SUP-pflichtige Pläne und Programme gerichtlich kontrollieren zu lassen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG). Die zusammenfassende Erklärung besitzt gleichfalls Relevanz für solche Klagen.

4.7.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Im UVPG ist Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der SUP-Richtlinie in § 44 Abs. 2 Nr. 2 umgesetzt worden. Die zusammenfassende Erklärung muss danach die in Abschnitt 4.7 genannten Angaben enthalten und zusammen mit dem angenommenen Plan oder Programm und den weiteren Informationen öffentlich ausgelegt werden.

4.7.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Für Raumordnungspläne und -programme trifft § 10 Abs. 2 und 3 ROG eine ähnliche Regelung. Sie verlangt, den verabschiedeten und wirksam gewordenen Raumordnungsplan mit der zusammenfassenden Erklärung und zusätzlichen Informationen „zu jedermanns Einsicht“ bereitzuhalten. Die zusammenfassende Erklärung muss hier explizit – anders als nach dem UVPG – neben den in Abschnitt 4.7 erwähnten Aussagen auch die Angaben über das in Aussicht genommene Monitoring einschließen (zu den Monitoring-Angaben siehe Abschnitt 4.8).

4.7.1.3 Baugesetzbuch (BauGB)

Die einschlägigen Vorgaben für die Bauleitplanung entsprechen inhaltlich weitgehend denen des § 10 Abs. 2 und 3 ROG. Für Flächennutzungspläne ist § 6 Abs. 5 Satz 2 i. V. m. § 6a Abs. 1 BauGB maßgeblich, für Bebauungspläne § 10 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 10a Abs. 1 BauGB. [112] Danach muss der wirksam gewordene Plan mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung für jede Person zur Einsicht bereitgehalten werden. Diese Erklärung muss die in Abschnitt 4.7 genannten Punkte enthalten.

4.7.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Frage, ob eine zusammenfassende Erklärung vorliegt. Im Fokus der Erhebung steht im Weiteren, inwieweit diese Erklärung ihre nach den Rechtsnormen zustehende Funktion erfüllt. Konkret wird untersucht, ob sie die gesetzlich geforderten Angaben in verständlicher und nachvollziehbarer Weise enthält.

[110] BT-Drs. 15/3441, S. 35 (zu § 14l UVPG).

[111] Gesetz vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298).

[112] Die §§ 6a und 10a BauGB gehen auf das Gesetz vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) zurück, mit dem insbesondere das Baugesetzbuch an die UVP-Änderungsrichtlinie 2014 angepasst wurde. Zuvor fanden sich die hier interessierenden Vorschriften seit der Anpassung des Baugesetzbuchs an die SUP-Richtlinie (durch das Gesetz vom 24. Juni 2004, BGBl. I S. 1359) fast wortgleich in § 6 Abs. 5 Satz 2 BauGB und in § 10 Abs. 4 BauGB.

4.7.2 Raumordnungsplanung

In diesem Abschnitt werden die empirischen Ergebnisse zur zusammenfassenden Erklärung in der Raumordnungsplanung vorgestellt. Der Schwerpunkt der Erhebung liegt bei der Dokumentenauswertung (GDB, ZEG). Der NAB, die Interviews und der Workshop beziehen sich nur in geringem Umfang auf die zusammenfassende Erklärung.

4.7.2.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Auswertung der Grunddatenblätter zeigt, dass in 86 % der Fallstudien in der Raumordnungsplanung (n=43) die zusammenfassende Erklärung vorliegt.

Gemäß diesen Erklärungen werden **Umwelterwägungen** (n=41) in 24 % der Fallstudien *vollständig* in den Plan oder das Programm einbezogen,[113] in 41 % der Fallstudien *größtenteils* und in 15 % der Fälle *etwa zur Hälfte*. Bei 2 % der Fallstudien geht aus der zusammenfassenden Erklärung *insgesamt nicht* hervor, wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden. In 12 % der Fälle fehlen diesbezügliche Angaben.

In 19 % der Fallstudien enthält die zusammenfassende Erklärung *vollständige* Angaben dazu, **wie Umweltbelange im Planungsverfahren berücksichtigt** werden (n=36). In 58 % dieser Erklärungen ist die Berücksichtigung von Umweltbelangen *größtenteils* angegeben, in 3 % der Fälle *etwa zur Hälfte*. In 11 % werden keine Angaben dazu gemacht.

In 24 % der Fallstudien (n=41) geben die zusammenfassenden Erklärungen *vollständig* und 37 % *zum Großteil* darüber Auskunft, **wie die** im Rahmen der Beteiligung **vorgebrachten Stellungnahmen und Äußerungen bei der abschließenden Entscheidung berücksichtigt** wurden. In 10 % der Fälle enthalten sie die erforderlichen Angaben *etwa zur Hälfte*, in je 2 % der Fallstudien ist die Art und Weise der Berücksichtigung der Stellungnahmen und Äußerungen *größtenteils nicht* oder *insgesamt nicht* erkennbar. In 12 % der Dokumente fehlen Angaben zu diesem Punkt der zusammenfassenden Erklärung.

Die **Gründe,** warum der **angenommene Plan oder das angenommene Programm nach Abwägung der geprüften Alternativen ausgewählt** wurde (n=42), sind in den zusammenfassenden Erklärungen in 17 % der Fallstudien *vollständig plausibel* dargelegt, in 31 % der Fälle *größtenteils plausibel* und in 19 % *etwa zur Hälfte.* In 10 % der Fallstudien geben die zusammenfassenden Erklärungen diese Gründe *größtenteils nicht plausibel* und in 5 % der Unterlagen *insgesamt nicht plausibel* an. Angaben zu diesem Punkt fehlen in 12 % der zusammenfassenden Erklärungen.

4.7.2.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops

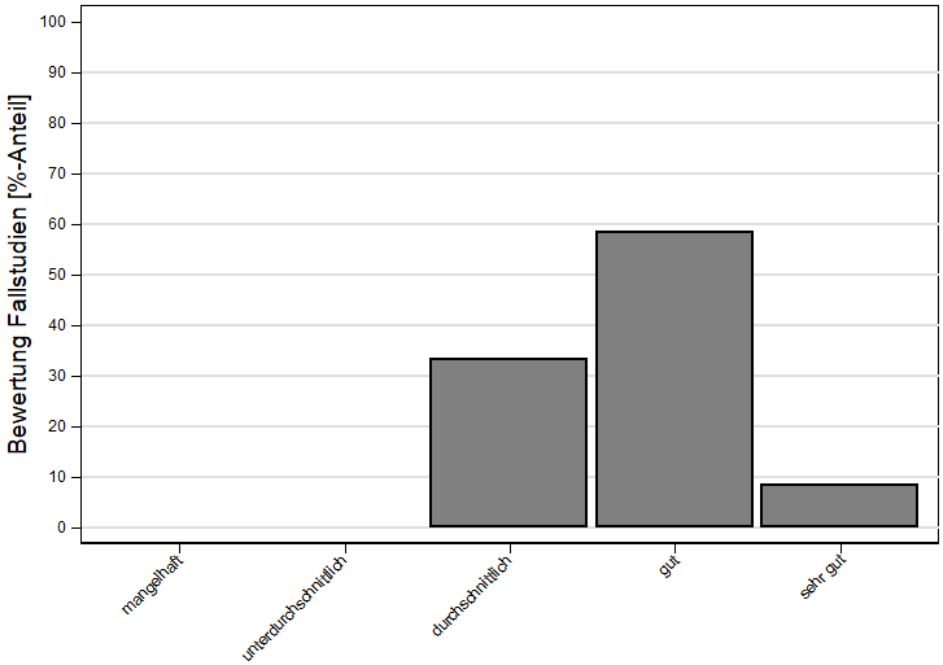
Dieser Abschnitt stellt zunächst die quantitative Auswertung zur Einschätzung der Qualität und des Aufwandes für die zusammenfassende Erklärung vor. Es folgt die qualitative Auswertung der Fragen an die Befragten aus den Behörden aus den verschiedenen Erhebungsinstrumenten.

Quantitative Auswertung

Die **Qualität** der zusammenfassenden Erklärung wird von 8 % der Befragten (n=36) als *sehr gut* und von 58 % als *gut* eingeschätzt. 33 % bewerten die Qualität der von ihnen erstellten zusammenfassenden Erklärung als *durchschnittlich* (siehe Abbildung 48).

[113] Nach § 10 Abs. 3 ROG muss die zusammenfassende Erklärung – soweit hier relevant – nur Angaben darüber enthalten, „wie die Umweltbelange in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden“, nicht auch, dass sie in den Plan oder das Programm einbezogen wurden. Hier geht der Fragebogen also z. T. über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.

Abbildung 48: Einschätzung aus den Behörden zur Qualität der zusammenfassenden Erklärung in der Raumordnungsplanung.



n=36
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des ROG die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

Der **Aufwand**, der mit der zusammenfassenden Erklärung für die Behörden verbunden ist, wird von 21 % der befragten Personen (n=34) mit *1 – 2 PT* und von 47 % mit *3 – 5 PT* angegeben. Einen Aufwand von *6 – 10 PT* sehen 18 % der Befragten. Für 9 % liegt die benötigte Zeitspanne bei *11 – 30 PT* und für 6 % bei *> 30 PT*.

Qualitative Auswertung

Die zusammenfassende Erklärung steht weniger im Fokus der Befragten aus den Behörden; einige sehen darin eine reine Formalität, die keinerlei Mehrwert für die Behörden mit sich bringt. Einsparpotenziale werden von Einzelnen darin gesehen, die Pflicht zur Erstellung dieses Dokuments gänzlich zu streichen. Andere wünschen sich eine Straffung, wozu die Anforderungen an die zusammenfassende Erklärung zu konkretisieren seien.

Die qualitativen Erhebungen zeigen auch, dass die zusammenfassende Erklärung gelegentlich mit der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung (AVZ) verwechselt wird. Die Funktion der zusammenfassenden Erklärung erscheint vielfach unklar.

Ein kleiner Teil der Befragten sieht Hilfestellungen zu den inhaltlichen Anforderungen, eine Konkretisierung des Zwecks sowie eine transparentere Gestaltung der zusammenfassenden Erklärung als Potenzial zur Verbesserung der Station an.

Von Einzelnen wird die zusammenfassende Erklärung als positive Begleiterscheinung der SUP wahrgenommen, da sie noch einmal die wichtigsten Inhalte und Verfahrensschritte zusammenfasst und der Öffentlichkeit zugänglich macht.

4.7.3 Bauleitplanung

Die nachfolgenden Abschnitte stellen die Befunde der empirischen Erhebungen zur zusammenfassenden Erklärung für die Fallstudien der Bauleitplanung vor. Im Fokus stehen insbesondere die Dokumentenanalysen (GDB, ZEG), da NAB, Interviews und Workshop sich weniger mit der zusammenfassenden Erklärung befassen.

4.7.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Auswertung der Grunddatenblätter zeigt, dass in 43 % der Fallstudien (n=49) eine zusammenfassende Erklärung vorliegt. Aus den zusammenfassenden Erklärungen geht in 5 % der Fälle (n=44) *vollständig* hervor, **in welcher Weise Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen worden sind**.[114] In 25 % der Fallstudien ergibt sich dies aus den zusammenfassenden Erklärungen *zum Großteil*, in 14 % der Fälle *etwa zur Hälfte* und in 11 % *größtenteils nicht*. In 32 % der Verfahren fehlen die einschlägigen Angaben in den Unterlagen.

Die **Berücksichtigung der Umweltbelange** im Bauleitplan ist in 6 % der Fallstudien (n=33) *vollständig* plausibel und in 21 % der Fallstudien *zum Großteil* in der zusammenfassenden Erklärung dokumentiert, in 6 % der Dokumente ist sie dort *etwa zur Hälfte* und in 9 % *zum Großteil nicht* nachvollziehbar beschrieben. In 6 % der Fallstudien ist aus der zusammenfassenden Erklärung insgesamt nicht ersichtlich, wie Umweltbelange berücksichtigt werden. In 33 % fehlen dazu Angaben in den zusammenfassenden Erklärungen.

Die **vorgebrachten Äußerungen und Stellungnahm**en sind in 16 % der Fallstudien (n=44) gemäß der zusammenfassenden Erklärung *vollständig* bei der Aufstellung des Plans berücksichtigt. In 23 % der Fallstudien geht aus der zusammenfassenden Erklärung hervor, dass sie *zum Großteil* bei der Planung berücksichtigt worden sind. In 2 % der Fallstudien findet gemäß den Beschreibungen/Angaben in der zusammenfassenden Erklärung die Berücksichtigung der Äußerungen und Stellungnahmen *etwa zur Hälfte* und in 5 % der Fälle *größtenteils nicht* statt. *Insgesamt nicht* bei der Planung berücksichtigt sind Stellungnahmen und Äußerungen in 2 % der Fälle. In 34 % der Fallstudien finden sich in der „zusammenfassenden Erklärung" keine Angaben dazu.

Die **Gründe,** aus denen der **angenommene Plan nach Abwägung der Alternativen ausgewählt** wurde, werden in 9 % der Fallstudien (n=44) *vollständig plausibel* in der zusammenfassenden Erklärung dargelegt. In 14 % ist die Wahl des ausgewählten Plans in der zusammenfassenden Erklärung *größtenteils plausibel* und in 7 % *etwa zur Hälfte plausibel* begründet. *Zum Großteil nicht* plausible Gründe sind in 5 % der zusammenfassenden Erklärungen zu finden. In 14 % der Fälle ist die Wahl des angenommenen Plans nach Abwägung der Alternativenprüfung *insgesamt nicht plausibel* begründet. Angaben dazu fehlen in 34 % der Fallstudien.

4.7.3.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops

Dieser Abschnitt stellt zunächst die quantitative Auswertung zur Einschätzung der Qualität und des Aufwandes für die zusammenfassende Erklärung vor. Es folgt die qualitative Auswertung der Behördenbefragung anhand der verschiedenen Erhebungsinstrumente.

Quantitative Auswertung

Die **Qualität** der zusammenfassenden Erklärung wird von 21 % der Befragten (n=19) als *sehr gut* und von 37 % als *gut* beurteilt, von 42 % dagegen nur als *durchschnittlich* (siehe Abbildung 49). 56 % (n=16) geben den **Aufwand**, der mit der zusammenfassenden Erklärung für die Behörden verbunden ist, mit *1 – 2 PT* und 31 % der Befragten mit *3 – 5 PT* an. Einen Aufwand von *6 – 10 PT* für diese Station sehen 13 % der Befragten aus den Behörden.

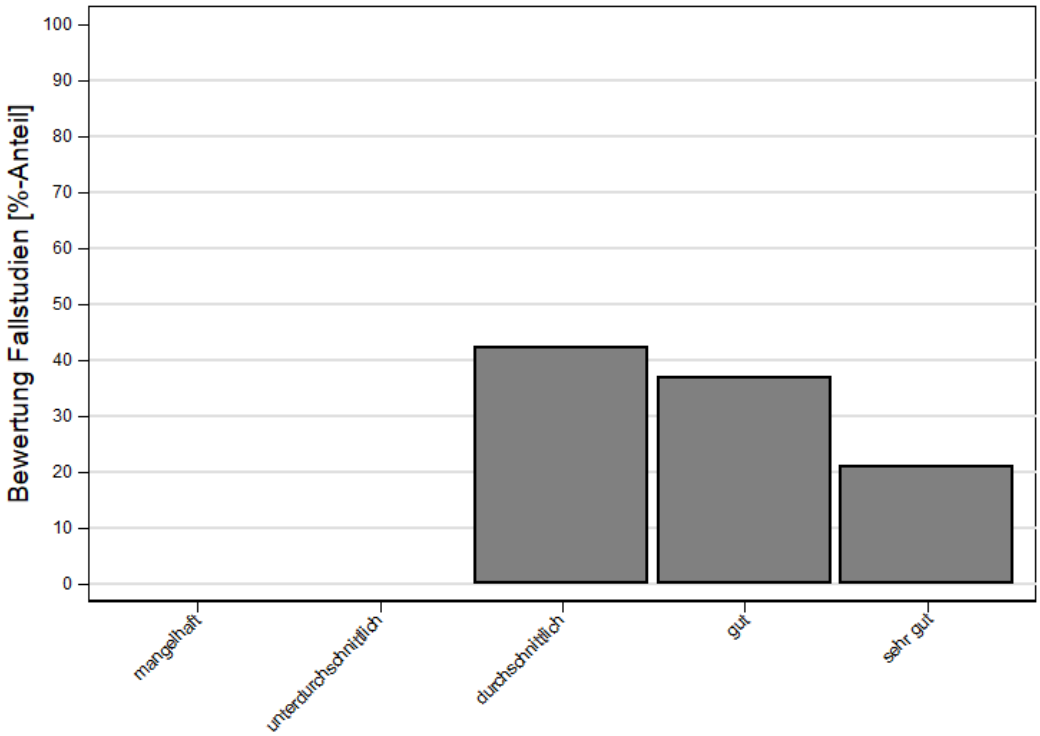
Qualitative Auswertung

Bei den Erhebungen wird deutlich, dass die zusammenfassende Erklärung eine eher untergeordnete Rolle in der Bauleitplanung zu spielen scheint. Teilweise scheint der Unterschied zwischen allgemein verständlicher, nicht-technischer Zusammenfassung des Umweltberichts und zusammenfassender Erklärung nicht klar zu sein. Ein Teil der Befragten aus der Bauleitplanung plädiert dafür, die

[114] Gemäß § 6a Abs. 1 und § 10a Abs. 1 BauGB muss die zusammenfassende Erklärung – soweit hier von Interesse – nur Angaben darüber enthalten, „wie die Umweltbelange in dem [jeweiligen Bauleitplan] berücksichtigt wurden", nicht auch, dass sie in den Plan einbezogen wurden. Hier geht der Fragebogen also teilweise über die gesetzlichen Vorgaben hinaus.

zusammenfassende Erklärung wegzulassen, um das Verfahren zu straffen. Andere sehen die zusammenfassende Erklärung als nützlichen und informativen Bestandteil der SUP an, der weiterhin erhalten bleiben sollte. Es wird kritisch angemerkt, dass weder der Umweltbericht noch die zusammenfassende Erklärung eine weitere Verwendung hätten, sobald der Aufstellungsprozess abgeschlossen sei. Auch die fehlende Wirkung des Dokuments und dessen fehlende rechtliche Verbindlichkeit werden in diesem Zusammenhang angeführt.

Abbildung 49: Einschätzung aus den Behörden zur Qualität der zusammenfassenden Erklärung in der Bauleitplanung.



n=19
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des BauGB die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

4.7.4 Fachplanung

Die empirischen Befunde zur zusammenfassenden Erklärung in der Fachplanung werden in den nachfolgenden Abschnitten beschrieben. Die Darstellung umfasst insbesondere die Ergebnisse aus GDB und ZEG, da die Fragen in NAB und Interviews weniger Bezug auf die zusammenfassende Erklärung nehmen.

4.7.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Aus den Grunddatenblättern geht hervor, dass in 63 % der Fallstudien (n=27) eine zusammenfassende Erklärung vorliegt.

Die zusammenfassende Erklärung soll zunächst Angaben enthalten, wie Umwelterwägungen **in den Plan oder das Programm einbezogen** wurden. In 20 % der Fallstudien (n=20) sind die Ausführungen zu diesem Punkt *vollständig plausibel*, in 30 % der Fallstudien sind sie es *zum Großteil* und in 10 % der Fallstudien *etwa zur Hälfte*. Angaben zu dieser Thematik fehlen in 30 % der Fallstudien.

Die Art und Weise, **wie der Umweltbericht berücksichtigt** wurde, ist in 35 % der Fallstudien (n=17) *vollständig plausibel* in der zusammenfassenden Erklärung und in 41 % *größtenteils plausibel* dargelegt. Angaben diesbezüglich fehlen in 18 %.

Die Art und Weise, wie **die Äußerungen und Stellungnahmen der Behörden und von Seiten der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden,** ist in den zusammenfassenden Erklärungen in 55 % der Fallstudien (n=20) *vollständig plausibel* angegeben. In 25 % der Fallstudien beschreiben die zusammenfassenden Erklärungen dies *größtenteils plausibel*, in 5 % dagegen *zum Großteil nicht plausibel*. In 10 % der zusammenfassenden Erklärungen fehlen die erforderlichen Angaben.

Die **Gründe**, aus denen der **angenommene Plan oder das angenommene Programm nach Abwägung mit den geprüften Alternativen ausgewählt** wurde, sind in 30 % der zusammenfassenden Erklärungen (n=20) *vollständig plausibel* dargelegt und in 40 % der Fälle ist die Auswahl des angenommenen Plans oder Programms *zum Großteil plausibel* begründet. In je 5 % der Fallstudien sind die Gründe *etwa zur Hälfte nicht plausibel* oder *zum Großteil nicht plausibel* dargelegt. In 15 % der Fälle sagen die zusammenfassenden Erklärungen zu diesem Punkt nichts aus.

4.7.4.2 Auswertung NAB und Interviews

Dieser Abschnitt erläutert zunächst die quantitative Auswertung zur Einschätzung der Qualität und des Aufwandes für die zusammenfassende Erklärung. Es folgt die qualitative Auswertung der Behördenbefragung.

Quantitative Auswertung

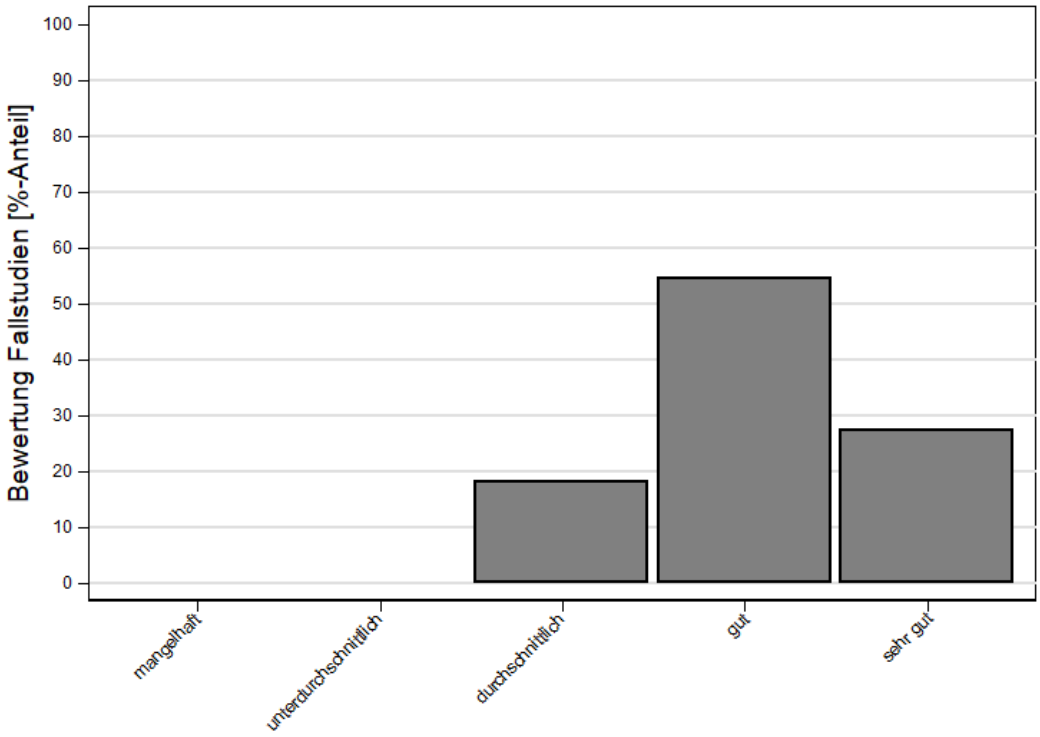
Die **Qualität** der zusammenfassenden Erklärung wird von 27 % der Befragten (n=11) als *sehr gut*, von 55 % der befragten Personen als *gut* und von 18 % der Befragten als *durchschnittlich* beurteilt (siehe Abbildung 50).

Den **Aufwand**, der mit der zusammenfassenden Erklärung für die Behörden verbunden ist, geben 82 % der befragten Personen (n=11) mit *1 – 2 PT* und 18 % der Befragten mit *3 – 5 PT* an.

Qualitative Auswertung

Im Rahmen der Interviews kamen keine Hinweise dazu, dass an den Vorgaben über die zusammenfassende Erklärung etwas geändert werden sollte. Es hat sich allerdings auch niemand dafür ausgesprochen, die Rolle der zusammenfassenden Erklärung zu stärken. Auch in der Fachplanung gab es teilweise Missverständnisse bzw. Verwechslungen bezüglich der Begrifflichkeiten „allgemein verständliche, nicht technische Zusammenfassung“ und „zusammenfassende Erklärung“.

Abbildung 50: Einschätzung aus den Behörden zur zusammenfassenden Erklärung in der Fachplanung.



n=11
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des UVPG die Qualität der SUP-Einzelstationen ein?

4.7.5 Plantypübergreifende Auswertung

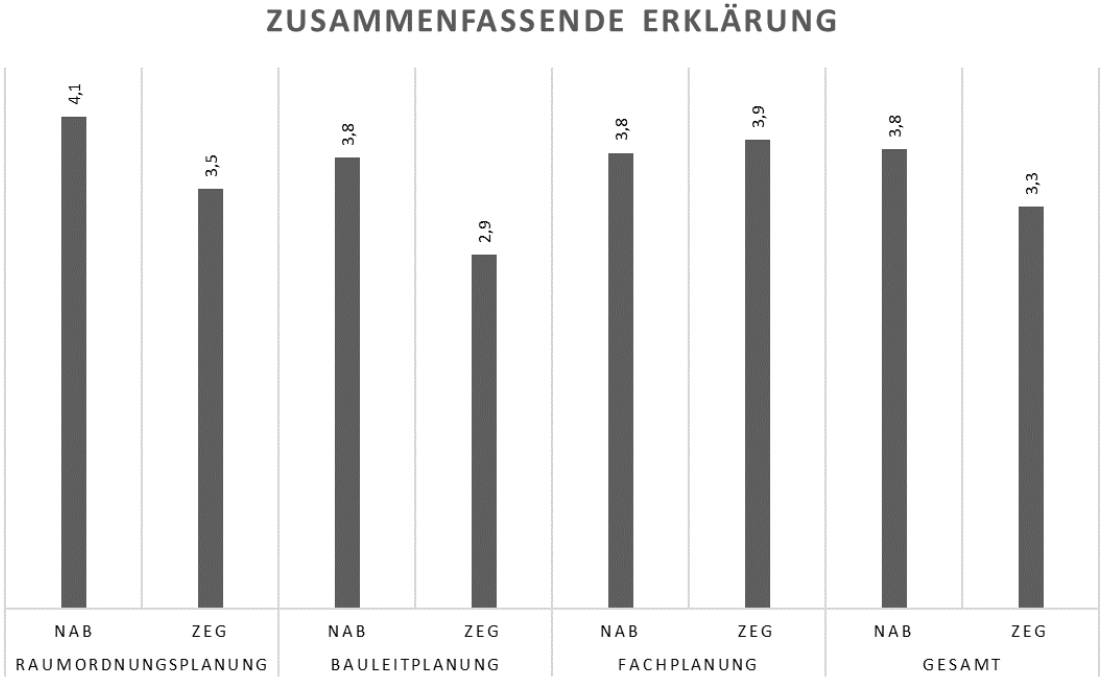
Plantypübergreifend zeigt sich, dass die zusammenfassende Erklärung in 63 % der Fallstudien zur Auswertung vorlag. Vor dem Hintergrund, dass diese Erklärung rechtlich vorgeschrieben ist und erheblich dazu beiträgt, die behördliche Entscheidung transparent zu machen und auch in gewisser Weise als behördliche Selbstkontrolle verstanden werden kann, ist das häufige Fehlen des Dokuments ein überraschender Befund.

Der Aufwand, der mit der Erstellung der zusammenfassenden Erklärung verbunden ist, scheint nicht maßgeblich dafür zu sein: Sowohl in der Bauleitplanung (n=16) als auch in der Fachplanung (n=11) liegt er für die Mehrheit der Befragten (56 % in der Bauleitplanung, 82 % in der Fachplanung) bei 1 – 2 PT, in der Raumordnungsplanung entsteht für 47 % der Befragten ein Aufwand von 3 – 5 PT.

Die Auswertung bezüglich wahrgenommener und tatsächlicher Qualität zeigt, dass die wahrgenommene Qualität plantypübergreifend gut ist (siehe Abbildung 51). Die tatsächliche Qualität der zusammenfassenden Erklärungen liegt sowohl in der Raumordnungs- als auch in der Bauleitplanung hinter der wahrgenommenen Qualität zurück, hier lässt sie sich jeweils nur als durchschnittlich bezeichnen. Dabei ist die Abweichung zur wahrgenommenen Qualität in der Bauleitplanung mit 0,9 Punkten auf der Bewertungsskala recht deutlich. Bei den Fachplanungen fällt hingegen auf, dass die tatsächliche Qualität leicht über der wahrgenommenen Qualität liegt. Betrachtet man die tatsächliche Qualität und den verhältnismäßig geringen Aufwand, weist die Fachplanung plantypübergreifend das günstigste Verhältnis von Nutzen und Aufwand auf.

Die qualitative Auswertung gibt deutliche Hinweise, dass die zusammenfassende Erklärung als Station der SUP insgesamt eher eine untergeordnete Rolle zu spielen scheint.

Abbildung 51: Vergleich der wahrgenommenen (NAB) und der tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Zusammenfassende Erklärung“ für die drei Plantypen.



Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung der Befragten aus den Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen des ZEG.
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

Die Auswertung der Interviews macht deutlich, dass ein kleiner Teil der Befragten die zusammenfassende Erklärung als überflüssig empfindet. Da sich jedoch insgesamt nur wenige der Befragten aus den Behörden zu dieser Station geäußert haben, lassen sich ihre Aussagen nicht verallgemeinern. Einzelne Personen äußern sich auch positiv über die zusammenfassende Erklärung; unter anderem, weil sie es erfordert die wichtigsten Inhalte und Verfahrensschritte zusammenzufassen, sodass gegenüber der Öffentlichkeit mehr Transparenz gegeben sei. Die Ausgangsfrage, ob die zusammenfassende Erklärung in der Praxis zur Transparenz des durchgeführten Prozesses beiträgt, lässt sich für die Fallstudien der Raumordnungsplanung und Fachplanung bejahen. In der Bauleitplanung ist dies in den untersuchten Beispielen jedoch nicht der Fall. Im Gegenteil fehlen dort relativ häufig die erforderlichen Angaben, sodass es kaum möglich ist, sich einen Überblick über die Inhalte und Verfahrensschritte zu verschaffen (siehe Abschnitt 4.7.3).

4.7.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Die zusammenfassende Erklärung fasst die wichtigsten Schritte und Ergebnisse der SUP zusammen. Sie enthält Angaben darüber, wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, inwiefern die Stellungnahmen der Behörden und die Äußerungen der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der vorliegende Plan – nach Abwägung der Alternativen – angenommen wurde. Die zusammenfassende Erklärung macht auf diese Weise für Dritte nachvollziehbar, wie SUP-Prozess, SUP-Ergebnis und Planungsergebnis miteinander verzahnt sind. Sie nimmt somit auf alle Stationen der SUP Bezug, am deutlichsten zu den Stationen Umweltbericht, Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, Bewertung und Berücksichtigung sowie – für die Raumordnungsplanung – zum Monitoring.

4.7.7 Zusammenfassende Würdigung

Die „zusammenfassende Erklärung“ ist die letzte Station im SUP-Prozess. Sie hat die Funktion,

- die Transparenz der behördlichen Entscheidung in der Öffentlichkeit zu fördern,
- Nachvollziehbarkeit und Legitimation des Plans oder Programms zu stärken sowie
- Grundlage für eine gerichtliche Kontrolle SUP-pflichtiger Pläne und Programme darzustellen.

Trotz dieser zentralen Funktionen und obwohl rechtlich vorgeschrieben, ist sie nur in knapp zwei Drittel der Fallstudien auffindbar. Ein zentrales Hemmnis besteht offenbar darin, dass man diesem Dokument in den Behörden keinen Mehrwert zumisst.

Inhaltlich hat sich insbesondere die Begründung der Annahme des Plans nach Abwägung mit den geprüften Alternativen als verbesserungswürdig erwiesen. Besonderer Bedarf besteht hier vor allem in der Bauleitplanung.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, die Funktion der zusammenfassenden Erklärung besser zu vermitteln und etwa durch Beispiele vorbildhafter Praxis zu veranschaulichen. Die nachfolgende Tabelle 29 führt Empfehlungen auf, die zu einer gesteigerten Effektivität und Effizienz dieser Erklärung im Kontext der SUP beitragen können.

Tabelle 29: Zusammenfassende Würdigung der empirischen Ergebnisse zur Station zusammenfassende Erklärung.

Station 7	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Zusammenfassende Erklärung	- zusammenfassende Erklärung als „Selbstkontrolle“ nutzen	- planaufstellende Behörde - ggf. Fachbüro	- dient der Selbstkontrolle und schafft Synergien mit dem Umweltbericht und der Beteiligungssynopse
	- Mehrwert und Funktion klarer herausstellen: Transparenz, Überzeugungskraft und Legitimation (z. B. anhand von Beispielen vorbildhafter Praxis, Handreichungen oder durch stärkeren Austausch)	- planaufstellende Behörde - Öffentlichkeit - Bundes- oder Landesbehörden - Gesetzgeber	- schafft Transparenz, Verständnis und Nachvollziehbarkeit u. a. für Alternativenentscheidungen sowie Rechtssicherheit - zusammenfassende Erklärung zur Veranschaulichung transparenter, guter Planungsprozesse nutzen

4.8 Festlegung der Überwachungsmaßnahmen (Station 8)

Die SUP-Richtlinie misst der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen, die die Durchführung eines Plans oder Programms zur Folge hat, hohe Bedeutung bei. Dieses Monitoring soll der zuständigen Behörde unter anderem ermöglichen, frühzeitig auch unvorhergesehene Umweltbeeinträchtigungen zu ermitteln, sodass sie in der Lage ist, geeignete Abhilfemaßnahmen zu treffen (Art. 10 der Richtlinie). Außerdem schließen die Monitoring-Ergebnisse als Bindeglied zwischen Annahme und Fortschreibung oder Neuaufstellung eines Plans oder Programms den Kreis von Planungsprozessen,[115] denn die Behörde stellt durch die Überwachung nicht nur fest, wieweit ihre Prognose der Umweltauswirkungen im abgeschlossenen Planungsverfahren bei der Umsetzung des Plans oder Programms

[115] Hanusch (2009); siehe zum Thema auch Abschnitt 4.9.

zutrifft. Vielmehr steht ihr auch für ein neues Verfahren dadurch bereits ein erheblicher Teil der benötigten Informationen zur Verfügung, den sie für den dann erforderlichen Scoping-Prozess und den neuen Umweltbericht nutzen kann. Zudem vermag sie mit Hilfe der Monitoring-Ergebnisse zu klären, ob sie ihre bisherigen Prognosemethoden beibehalten oder verfeinern oder andere Methoden anwenden sollte.

Die Richtlinie differenziert dabei zwischen (1) der Festlegung und Dokumentation der in Aussicht genommenen Monitoring-Maßnahmen, die im Rahmen der SUP stattfindet, und (2) der späteren Überwachung der Umweltauswirkungen selbst, die erst bei der Durchführung des Plans oder Programms beginnt und einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt. Im vorliegenden Abschnitt geht es um den zuerst genannten Themenbereich: Die zuständige Behörde hat insbesondere im Umweltbericht zu beschreiben, welche Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen sie beabsichtigt. Die Pflicht, den Bericht nach der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nochmals zu überprüfen, bezieht sich auch auf die Angaben zum Monitoring. Nach Annahme des Plans oder Programms muss die Öffentlichkeit ebenfalls die Möglichkeit erhalten, sich über die endgültig festgelegten Überwachungsmaßnahmen zu informieren.

Die Funktion der Festlegung und Dokumentation der geplanten Monitoring-Maßnahmen sowie deren Bekanntgabe gegenüber der Öffentlichkeit nach Abschluss des Planungsverfahrens erläutert einleitend Abschnitt 4.8.1. Die Befunde der empirischen Erhebung finden sich in den Abschnitten 4.8.2 bis 4.8.4. Sie übernehmen die einschlägigen Ergebnisse aus den Abschnitten 4.2, 4.5 und 4.7, die sich auch auf das Monitoring beziehen.

Bezüge zu anderen Stationen zeigt Abschnitt 4.8.6 auf. Eine Einordnung der Befunde und die daraus abzuleitenden Empfehlungen enthält Abschnitt 4.8.7. Das Monitoring selbst ist Gegenstand des Abschnitts 4.9, soweit die empirische Untersuchung, die sich ja im Prinzip auf die SUP vor Abschluss des Planungsverfahrens bezieht, Aussagen auch dazu erlaubt.

4.8.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Weil die Behörde schon im Umweltbericht auf die spätere Überprüfung der erheblichen Umweltauswirkungen eingehen muss, ist sie gehalten, frühzeitig ein Konzept zur systematischen und umfassenden Kontrolle der im Bericht angegebenen Prognoseergebnisse zu entwickeln. Das erleichtert es ihr, später geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, vor allem bei unvorhergesehenen erheblichen Umweltbeeinträchtigungen. Ein weiterer Grund wird in Art. 10 der SUP-Richtlinie zwar nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aber implizit aus dem Zweck der Überwachung: Das Monitoring erlaubt es der Behörde, die angewandten Prognosemethoden und die Prognoseergebnisse mit Hilfe dieser späteren Bestandsaufnahme zu kontrollieren und daraus Rückschlüsse für die Untersuchung der Umweltauswirkungen im Rahmen einer künftigen SUP zu ziehen. Die Vorgabe ist also darauf angelegt, ein „lernendes System“ zu etablieren.

Im SUP-Verfahren können sich die Öffentlichkeit und die beteiligten Behörden zu den im Umweltbericht angegebenen Monitoring-Maßnahmen äußern, ehe die Behörde nochmals überprüft, ob sie diese Maßnahmen nach wie vor für angemessen hält. Nach Abschluss des Planungsverfahrens hat die Behörde der Öffentlichkeit unter anderem auch die Angaben über die beschlossenen Maßnahmen zur Überwachung zugänglich zu machen (Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der SUP-Richtlinie). Diese Regelung soll der Öffentlichkeit Gelegenheit geben, Kenntnis von den jeweiligen Monitoring-Maßnahmen zu erhalten. Dies macht es ihr möglich, anschließend zu überprüfen, ob und wieweit die Überwachung der Umweltauswirkungen tatsächlich stattfindet.

4.8.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 9 UVPG muss der Umweltbericht unter anderem eine Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen enthalten. Diese Darstellung ist – wie die anderen Angaben des Umweltberichts – nach Abschluss der Beteiligung der Öffentlichkeit und der anderen Behörden zu

überprüfen. Ist das Planungsverfahren mit der Annahme des Plans oder Programms abgeschlossen, verlangt § 44 Abs. 2 UVPG, neben den anderen dort genannten Informationen – insbesondere der zusammenfassenden Erklärung – auch eine Aufstellung der in Aussicht genommenen Überwachungsmaßnahmen öffentlich auszulegen.

4.8.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Für die Raumordnungsplanung finden sich in der Sache ähnliche Vorgaben in § 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Nr. 3 Buchst. b der Anlage 1 zum ROG und in § 10 Abs. 2 und 3 ROG. [116] Nach Abschluss des Planungsverfahrens müssen die Angaben zum Monitoring hier jedoch als Bestandteil der zusammenfassenden Erklärung zur allgemeinen Einsicht bereitgehalten werden.

4.8.1.3 Baugesetzbuch (BauGB)

Für die Bauleitplanung verlangt § 2 Abs. 4 i. V. m. Nr. 3 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB ebenfalls, die geplanten Monitoring-Maßnahmen im Umweltbericht aufzuführen. Dieser bildet einen Teil der Begründung zum jeweiligen Bauleitplan und ist deshalb vor der Entscheidung über die Annahme des Plans unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit und von Seiten der Träger öffentlicher Belange nochmals zu überprüfen, ehe er sich als Grundlage für die abschließende Entscheidung über den Plan nutzen lässt. Nach Annahme des Plans hat die Gemeinde diesen zusammen mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung für jede Person zur Einsicht bereitzuhalten (§ 6 Abs. 5 Satz 3 und § 10 Abs. 3 Satz 2 BauGB).

4.8.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Anknüpfend an die rechtlichen Vorgaben liegt bei den empirischen Erhebungen der Fokus für die Station „Festlegung der Überwachungsmaßnahmen“ darauf, ob die Maßnahmen planspezifisch und plausibel im Umweltbericht – und für die Raumordnung auch in der zusammenfassenden Erklärung – festgelegt werden. Die im Folgenden wiedergegebenen Ergebnisse basieren auf den Erhebungsinstrumenten GDB und ZEG, nicht jedoch auf dem NAB, den Interviews und dem Workshop. Diese drei letzteren Instrumente befassen sich zwar auch mit der Überwachung der Umweltauswirkungen, nicht aber spezifisch mit den darauf bezogenen Angaben, die die Behörde nach der Annahme des Plans oder Programms der Öffentlichkeit zugänglich machen muss.

4.8.2 Raumordnungsplanung

Für die Fallstudien aus dem Bereich der Raumordnungsplanung sind planspezifische Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen in 31 % der Umweltberichte (n=42) *vollständig plausibel* angegeben, wie bereits in Abschnitt 4.2.2.1 ausgeführt wird. In 24 % der Umweltberichte sind sie *zum Großteil plausibel*, in 17 % sind sie es *etwa zur Hälfte*. In 14 % der Fallstudien sind die Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen *größtenteils nicht plausibel*, in 12 % *insgesamt nicht plausibel*. Planspezifische Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen fehlen in 2 % der Umweltberichte.

Im Anschluss an die Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit trifft die zuständige Behörde in 6 % der Fälle (n=40) *vollständig* oder *großenteils* differenziertere Aussagen über die geplanten Überwachungsmaßnahmen, in 3 % etwa *zur Hälfte*. Dagegen werden diese Angaben in 23 % der Fallstudien *kaum* oder *gar nicht* differenzierter gefasst (siehe Abschnitt 4.6.2.1).

Mit dem Fokus auf die zusammenfassende Erklärung ergibt die Analyse folgendes Bild:

Die Festlegungen zur Überwachung in der zusammenfassenden Erklärung (n=42) machen in 14 % der Fallstudien *vollständig* oder *großteils* deutlich, auf welche Weise später „frühzeitig unvorhergesehene

[116] Die Überprüfung des Umweltberichts nach Abschluss der Beteiligung Dritter am Verfahren erwähnt § 8 ROG nicht ausdrücklich.

nachteilige Auswirkungen“ ermittelt werden sollen. In 29 % der Fälle wird dies in der zusammenfassenden Erklärung *etwa zur Hälfte* deutlich. Die Festlegungen zur Überwachung machen in 5 % der Unterlagen *größtenteils nicht* und in 14 % der Fallstudien *insgesamt nicht* deutlich, auf welche Weise später „frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ ermittelt werden sollen. In 26 % der Fallstudien fehlen diese Angaben in den zusammenfassenden Erklärungen. In 12 % ist eine Einschätzung nicht möglich. In 41 % der Fallstudien (n=37) finden sich in der zusammenfassenden Erklärung differenzierte und planspezifische Aussagen zum Monitoring, in 16 % eher undifferenzierte. In 27 % werden in der zusammenfassenden Erklärung keine Aussagen zu Monitoringmaßnahmen getroffen. In 16 % ist eine Einschätzung nicht möglich.

4.8.3 Bauleitplanung

Bei den Fallstudien aus der Bauleitplanung sind die Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen (siehe Abschnitt 4.2.3.1) in 9 % der Umweltberichte (n=46) *vollständig* und in 24 % *größtenteils* planspezifisch. In 17 % der Umweltberichte sind sie *etwa zur Hälfte* planspezifisch, in 13 % der Fälle sind sie *größtenteils nicht* planspezifisch festgelegt. *Insgesamt nicht* planspezifische Monitoringmaßnahmen werden in 28 % der Unterlagen angegeben. In 9 % der untersuchten Dokumente fehlen Angaben zu planspezifischen Monitoringmaßnahmen.

In den untersuchten Beispielen (n= 46) lässt sich in den abschließenden Überprüfungen der Aussagen im Umweltbericht eher selten feststellen, dass die Gemeinde die Überwachungsmaßnahmen differenzierter festlegt als in der Version, die Gegenstand der Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit war (siehe Abschnitt 4.5.3.1). In 6 % der Fälle finden sich keine oder allenfalls wenige solche differenzierteren Angaben. In 54 % der Fälle enthält die endgültige Planbegründung ohnehin keine Aussagen zur Überwachung der Umweltauswirkungen. In 39 % fehlen Unterlagen, die zur Beantwortung der Frage nötig sind. Die Festlegungen zur Überwachung machen nur in 7 % der Fälle (n=42) *etwa zur Hälfte* deutlich, auf welche Weise das Monitoring stattfinden soll, in 22 % dagegen nur *wenig* oder *insgesamt nicht*. In 50 % der Fallstudien sind keine Angaben dazu zu finden. In 21 % ist eine Einschätzung nicht möglich.

4.8.4 Fachplanung

In den Fallstudien aus der Fachplanung geben die Umweltberichte in 27 % der Fälle (n=29) Maßnahmen des Monitorings *vollständig* planspezifisch an. In 38 % sind die Monitoringmaßnahmen *zum Großteil* planspezifisch, in 14 % sind sie es *etwa zur Hälfte*. In 7 % der Umweltberichte sind die angegebenen Monitoringmaßnahmen *größtenteils nicht* planspezifisch. In 14 % fehlen Angaben zu planspezifischen Monitoringmaßnahmen (siehe Abschnitt 4.2.4.1).

Die Festlegungen zur Überwachung in der zusammenfassenden Erklärung machen in 50 % der Fälle (n=20) *vollständig* oder doch *zum Großteil* deutlich, auf welche Weise später frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen ermittelt werden sollen. In 15 % machen die Festlegungen zur Überwachung dies *etwa zur Hälfte* deutlich; in 10 % wird dies dagegen nur verhältnismäßig wenig klar. In 20 % der Fallstudien fehlen die hier interessierenden Angaben in den zusammenfassenden Erklärungen, in 5 % ist eine Einschätzung nicht möglich.

In 50 % der Fallstudien (n=18) sind diese Festlegungen planspezifisch präzisiert; eher undifferenzierte Aussagen finden sich dagegen in 17 % der Fälle. In 22 % der Fälle sieht die zusammenfassende Erklärung keine Aussagen zum Monitoring vor. In 11 % ist eine Einschätzung nicht möglich.

4.8.5 Plantypübergreifende Auswertung

Die Auswertung der ZEG-Bögen zeigt, dass die Monitoringmaßnahmen auf Ebene der Fach- und Raumordnungsplanung in jeweils mehr als der Hälfte der Fallstudien größtenteils oder vollständig planspezifisch festgelegt werden, während dies auf Ebene der Bauleitplanung nur in etwas mehr als einem Drittel der Fallstudien zutrifft. Die Einschätzungen zu Qualität und Aufwand der Befragten im

NAB unterschieden nicht zwischen der Festlegung der Überwachungsmaßnahmen und der Durchführung des Monitorings. Die diesbezüglichen Auswertungen finden sich in Kapitel 4.9.

4.8.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Das Monitoring steht im direkten Zusammenhang mit anderen Schritten der SUP. Ausgangspunkt für die Identifizierung der mit dem Monitoring zu überwachenden Umweltauswirkungen sind die im Scoping identifizierten und im Umweltbericht beschriebenen Umweltauswirkungen. Der Fokus liegt auf erheblichen nachteiligen Auswirkungen, deren Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind. Der Umweltbericht soll planspezifische Maßnahmen beschreiben, die sich zur Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms eignen. Sie sind somit Gegenstand der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Wird der Plan angenommen, sind (auch) die Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen öffentlich zugänglich zu machen oder bereit zu halten. Bei Raumordnungsplänen und -programmen sind sie Teil der zusammenfassenden Erklärung, bei Bauleitplänen Teil des Umweltberichts und bei Fachplänen und -programmen handelt es sich um eigenständige Dokumente.

4.8.7 Zusammenfassende Würdigung

Aus der Evaluierung geht hervor, dass die Festlegung von Überwachungsmaßnahmen in der SUP insgesamt eher eine untergeordnete Rolle spielt. Die zuständigen Behörden bestimmen solche Maßnahmen zwar in zahlreichen Umweltberichten, aber keineswegs durchweg: In knapp 10 % der gesamten Fallstudien (plantypübergreifend) fehlt die Festlegung von Überwachungsmaßnahmen vollständig, in 15 % sind die Festlegungen insgesamt nicht plausibel dargestellt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen häufig nicht genügend auf jene Festlegungen des Plans oder Programms abgestimmt sind, die voraussichtlich erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zur Folge haben. Allerdings lassen sich in Bezug auf diese Thematik Unterschiede zwischen den einzelnen Plantypen feststellen. In der Fachplanung wurden fast 80 % mindestens *etwa zur Hälfte* plausible Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen getroffen, gefolgt von der Raumordnungsplanung mit gut 70 % und immerhin 50 % in der Bauleitplanung. Zu berücksichtigen ist auch, dass Pläne mit einem großen räumlichen Bezugsrahmen (etwa landesweite Raumordnungspläne oder Bedarfspläne für Höchstspannungsleitungen) in aller Regel zu wenig konkret sind, als dass sich konkrete Monitoringmaßnahmen bereits auf dieser Ebene bestimmen lassen. In den konkreteren Plänen der unteren Planungsebenen ist es in aller Regel leichter, solche spezifischen Maßnahmen zu formulieren. Allerdings wurde dieser Vorteil in den hier untersuchten Planungen der unteren Ebenen nicht genutzt. Es empfiehlt sich, die SUP-Praxis durch die in Tabelle 30 aufgeführten Maßnahmen zu unterstützen. Weitere Empfehlungen finden sich in Abschnitt 4.9.7.

Tabelle 30: Zusammenfassende Würdigung der Ergebnisse zur Station 8 „Festlegung der Überwachungsmaßnahmen“.

Station 8	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Festlegung der Überwachungsmaßnahmen	- Nutzen/Mehrwert des Monitorings stärker herausstellen	- Gesetzgeber - Bundes-/Landesbehörde - ggf. Fachbehörde	- stellt die Ziele der SUP kontinuierlich sicher. - verbessert Information zu erheblichen Umweltauswirkungen und Prognoseunsicherheiten (Lernprozess)
	- Zuständigkeiten frühzeitig definieren und dokumentieren	- planaufstellende Behörde - Fachbehörde	- schafft Transparenz und verringert nicht zielführenden Aufwand
	- plantyp- bzw. planartspezifische Leitfäden - Arbeitshilfen zu Anforderungen, Abschichtungsmöglichkeiten, Konzeptbeispiele etc. erstellen	- Gesetzgeber - Bundes-/Landesbehörde - ggf. Fachbüro	- Fokus auf plan(typ)spezifische Aspekte legen; erhebliche nachteilige Auswirkungen sind, sowie auch deren Prognosen, mit Unsicherheiten behaftet

4.9 Durchführung des Monitorings (Station M)

Die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen selbst basiert auf den im Plan oder Programm festgelegten Maßnahmen zu diesem Zweck. Die entsprechenden Handlungspflichten liegen außerhalb des eigentlichen SUP-Verfahrens, was die Bezeichnung „Station M“ zum Ausdruck bringt.

4.9.1 Funktion nach den rechtlichen Vorgaben

Die jeweils zuständige Behörde hat die Pflicht, die erheblichen Umweltauswirkungen, die aus der Durchführung des Plans oder Programms resultieren, zu überwachen (Art. 10 der SUP-Richtlinie, § 45 Abs. 1 UVPG). Dabei geht es um die spätere Überprüfung der Prognosen der SUP auf Basis der späteren Sachlage, die aus der Plan- oder Programmdurchführung resultiert.[117] Dies dient insbesondere dem Zweck, frühzeitig unvorhergesehene Beeinträchtigungen zu ermitteln, um geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Die Überwachung muss deshalb einsetzen, sobald die Festlegungen des Plans oder Programms durch Maßnahmen, die sich auf die Umwelt auswirken können (z. B. Bauarbeiten), umgesetzt werden. Das Monitoring ist allerdings nicht allein für Pläne und Programme vorgeschrieben, die bereits unmittelbar die rechtliche Grundlage für die Ursachen solcher Auswirkungen bilden. Auch wenn ein Plan noch auf einer niedrigeren Planungsebene zu konkretisieren oder noch ein Zulassungsverfahren für einzelne Vorhaben stattfinden muss, handelt es sich hierbei um eine „Durchführung“ des höherrangigen Plans; auf diesen sind mithin auch die infolge der Konkretisierung oder der Zulassung eines Vorhabens eintretenden Umweltauswirkungen zurückzuführen.[118] Das Monitoring des höherrangigen Plans hat daher prinzipiell auch diese Auswirkungen zu erfassen. Sofern der anschließende niederrangige Plan allerdings ebenfalls SUP-pflichtig ist und seine Umweltauswirkungen deswegen gleichermaßen zu überwachen sind, bleibt aber die Möglichkeit, das Monitoring auf

[117] Europäische Kommission (2003), S. 50, Nr. 4.8; Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 45 UVPG Rn. 14.

[118] Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 45 UVPG Rn. 23.

der höherrangigen Ebene auf die folgende Ebene zu verlagern („Abschichtung“).[119] Zu fragen ist in solchen Fällen jedoch, in welcher Weise das Recht gewährleistet, die Monitoringergebnisse aus dieser „Abschichtungsspirale“ praxistauglich auf die höhere Ebene zurückzuführen.

4.9.1.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Die allgemeine Grundlage für die Überwachung der Umweltauswirkungen bildet § 45 Abs. 1 – 3 UVPG. Abs. 4 dieser Regelung verlangt, die Ergebnisse der Überwachung „bei einer erneuten Aufstellung oder einer Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen“. Außerdem sind die Ergebnisse des Monitorings der Öffentlichkeit (nach dem Umweltinformationsrecht) und den am SUP-Verfahren beteiligten Behörden zugänglich zu machen.

4.9.1.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Für die Raumordnungsplanung trifft § 8 Abs. 4 ROG eine weitgehend inhaltsgleiche Regelung. Allerdings fehlt hier die Vorgabe, dass die zuständige Behörde die Monitoring-Ergebnisse der Öffentlichkeit und den am Verfahren der Umweltprüfung beteiligten Behörden zugänglich machen muss. Eine solche Pflicht ergibt sich jedoch aus dem Umweltinformationsrecht, sodass die Situation hier derjenigen nach dem UVPG ähnelt.

4.9.1.3 Baugesetzbuch (BauGB)

Für die Bauleitplanung ergibt sich die Monitoring-Pflicht aus § 4c BauGB, der in der Sache dem § 8 Abs. 4 ROG entspricht. Auch das Baugesetzbuch schreibt nicht vor, die Resultate des Monitorings der Öffentlichkeit und den an der Umweltprüfung beteiligten Behörden zugänglich zu machen. Aufgrund des Umweltinformationsrechts der Länder kann jedoch jede Person und jeder Verband Zugang zu diesen Informationen verlangen.

4.9.1.4 Untersuchungsschwerpunkte

Die empirische Untersuchung orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben. Sie soll zum einen klären, ob das Monitoring in der Praxis diesen Vorgaben entspricht. Zum anderen dient sie dazu festzustellen, ob die Ergebnisse des Monitorings im Anschluss für die Öffentlichkeit verfügbar sind oder in irgendeiner Art und Weise weiterverwendet werden.

Allerdings lässt sich bei dieser Thematik nur auf sehr wenige Auswertungsergebnisse zurückgreifen. Das hat vor allem zwei Gründe: Erstens sind zahlreiche der hier untersuchten Pläne und Programme neueren Datums und werden deshalb bisher nicht in einer Weise „durchgeführt“, dass sich daraus Umweltauswirkungen ergeben. Dies gilt beispielsweise für viele Raumordnungspläne und -programme oder auch für hochrangige Bedarfsplanungen. Beeinträchtigungen der Umwelt können sich in solchen Fällen erst ergeben, wenn die planerischen Festlegungen auf späteren Planungsstufen detaillierter geregelt worden oder die für die im Plan oder Programm genannten Vorhaben die erforderliche Zulassung erteilt ist. Zweitens zeigte die Auswertung, dass das Monitoring, sofern es nach den Gegebenheiten des Einzelfalls möglich war, nur in wenigen Fällen stattfand.

Da diese Situation bereits zu Beginn des Forschungsvorhabens bekannt war, musste das Untersuchungsprogramm entsprechend beschränkt werden. Die quantitative Evaluation der SUP konzentriert sich deshalb auf die SUP-Stationen 1 (Scoping) bis 8 (Festlegung der Überwachungsmaßnahmen); die Station M (Durchführung des Monitorings) behandelt sie lediglich, soweit bei den einzelnen Fallbeispielen Informationen verfügbar sind.

[119] Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 45 UVPG Rn. 23 m. Fn. 28; dort auch weitere Nachweise.

4.9.2 Raumordnungsplanung

Gegenstand dieses Abschnitts sind die Untersuchungsergebnisse zum Monitoring bei Raumordnungsplänen und -programmen. Ausgewertet wurden vor allem die Interviews und der Workshop, daneben – soweit vorhanden – die Ergebnisse der Erhebungsinstrumente GDB, ZEG und NAB. In einigen Fällen, etwa bei speziellen Hinweisen, stützt sich die Untersuchung außerdem auf weiterführende Informationen aus dem Internet, z. B. auf Monitoringberichte.

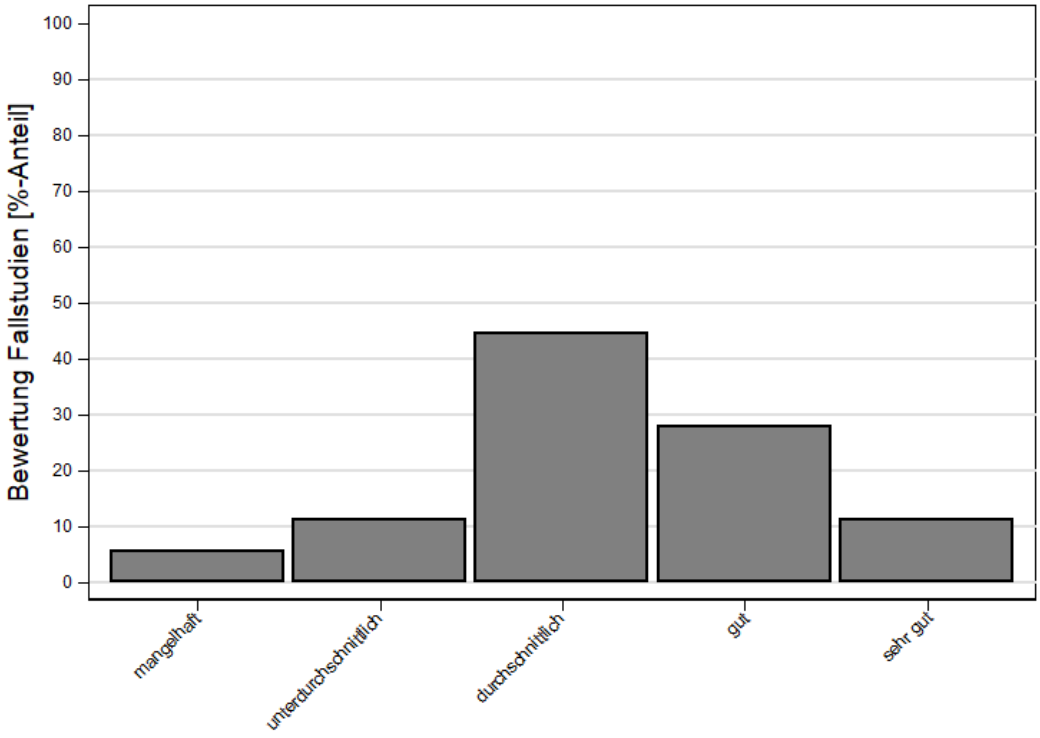
4.9.2.1 Auswertung der ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Ergebnisse des Monitorings (n=42) stehen in 10 % der Fälle für die Öffentlichkeit zur Verfügung; allerdings ist die Aufbereitung der Ergebnisse für Außenstehende nicht gut nachvollziehbar, sodass die Unterlagen allein keinen guten Einblick ermöglichen. Informationen zu Ergebnissen des Monitorings sind in 57 % der Fallstudien nicht allgemein verfügbar, das bedeutet, dass etwaige Monitoringberichte oder Dokumentationen z. B. nicht online aufgerufen werden können. In 33 % der Fälle ist eine Beantwortung der Frage anhand der vorhandenen Unterlagen nicht möglich.

4.9.2.2 Auswertung NAB, Interviews und des Workshops

In 11 % der Fallstudien (n=18) schätzen die Befragten aus den Behörden die Qualität der Überwachung als *sehr gut* und in 28 % als *gut* ein. 44 % der Befragten beurteilen diese Qualität als *durchschnittlich*. Eine *unterdurchschnittliche* Qualität sehen 11 % der Befragten, eine *mangelhafte* 6 % (siehe Abbildung 52).

Abbildung 52: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität des Monitorings in der Raumordnungsplanung.



n=18
Wie schätzen Sie gemessen an den gesetzlichen Zielen des ROG die Qualität des Monitorings ein?

Der Aufwand, der für die Behörden mit der Überwachung verbunden ist, wird von 27 % der Befragten (n=22) mit *1 – 2 PT* angegeben. Ein Aufwand von 3 – 5 PT entsteht für 23 % der Befragten durch die Station Überwachung. 9 % geben einen Aufwand von *6 – 10 PT* an, 14 % einen Aufwand von *11 – 30 PT*. In 27 % der Fälle liegt der Aufwand für die Überwachung bei *> 30 PT*.

Auf die Frage, ob die Aspekte des Monitorings durch die SUP ein stärkeres Gewicht erhalten, geben 31 % der Befragten (n=36) „*trifft gar nicht zu*“ als Antwort an. Für 25 % der Befragten ist dies *selten* der Fall. Sie begründen ihre Einschätzungen damit, dass sie entweder selbst noch kein Monitoring durchgeführt hätten oder aber ihnen kein gutes Monitoring-Modell bekannt sei. Außerdem wird eine Schwierigkeit darin gesehen, die Vorgaben zur Überwachung aus dem ROG umzusetzen. Die Raumordnungsplanung treffe abstrakte Vorgaben, die zu konkreten Planungen führe, zu denen die Raumordnung wiederum keinen unmittelbaren Zugang habe. Die rechtliche Verpflichtung fehle ebenso wie das Personal, das nötig wäre, um das Monitoring durchzuführen. Monitoringmaßnahmen würden daher zwar betrachtet, aber der Effekt bleibe aus, weil die Planungsebene „es nicht hergebe“; dies sei Thema für die Bauleitplanung. 11 % der Befragten stimmen der Frage teilweise zu (*„stimmt etwa zur Hälfte“*) und begründen dies damit, dass die Umsetzung in der Praxis oft schwierig sei und es unklar sei, was nach Ablauf des festgelegten Zeitraums passiere. Einzelne berichten zudem, dass der (fehlende) politische Wille sich hemmend auf das Monitoring auswirken könne. Je 17 % der Befragten aus den Behörden stimmen der These *überwiegend* oder *voll und ganz* zu, dass Aspekte des Monitorings durch die SUP ein stärkeres Gewicht erhalten. Die nachgelagerte Planungsebene erhalte durch das Monitoring mehr Hinweise und die Verantwortlichkeiten seien klarer festgelegt. Aktuelle und verfügbare Daten seien jedoch Voraussetzung für ein funktionierendes Monitoring.

Die weitere qualitative Auswertung der Interviews zeigt, dass die Befragten aus der Raumordnungsplanung Bedarf sehen, das Monitoring zielführender zu gestalten. Ein Teil der Befragten fordert – offenbar in Unkenntnis der bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben (siehe Abschnitt 4.9.1) – den verpflichtenden Vollzug des Monitorings. Davon versprechen sie sich offenbar eine stärkere Beachtung der Überwachungsvorgaben. Andere schlagen vor, eine landesweite Stelle für die Erhebung der Daten zu schaffen, die das Monitoring landesweit systematisch und kontinuierlich verfolgt. Ein weiterer Vorschlag geht dahin, klarer zu definieren, was in welchem Zeitraum und in welchem Umfang zu überwachen ist. Im Rahmen des Workshops berichten die Teilnehmenden auch von (methodischen) Schwierigkeiten, z. B. bei der Quantifizierung und Bewertung von positiven Umweltauswirkungen sowie von Unklarheiten bezüglich des Mehrwerts der Überwachung. Zudem sei es problematisch, dass die Monitoring- und Untersuchungsergebnisse der nachgelagerten Ebene nicht in die Regionalplanung zurückflössen.

4.9.3 Bauleitplanung

Die folgenden Abschnitte stellen die empirischen Befunde zum Monitoring vor. Die Ergebnisse basieren, wie auch bei den anderen Stationen, auf den Erhebungsinstrumenten GDB, ZEG und NAB sowie den Interviews und dem Workshop.

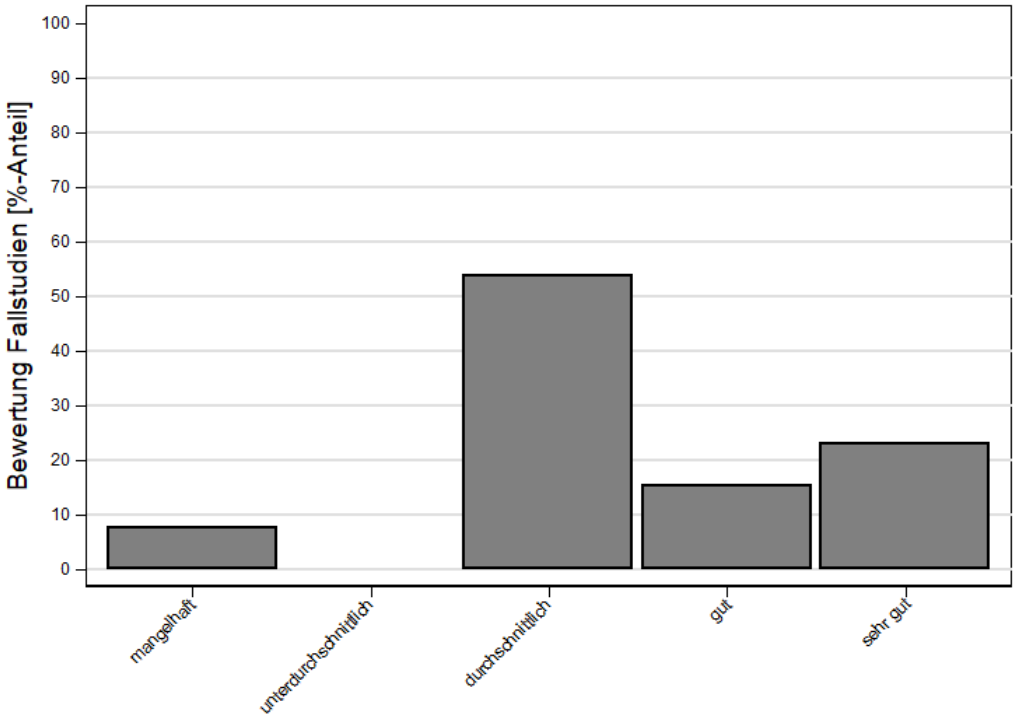
4.9.3.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Ergebnisse des Monitorings werden der Öffentlichkeit in 7 % der Fallstudien (n=44) *insgesamt nicht* in nachvollziehbarer und verständlicher Form zugänglich gemacht. D. h., es sind Unterlagen zu den Ergebnissen des Monitorings frei verfügbar, diese sind jedoch nicht allgemeinverständlich aufbereitet. In 50 % der Fälle sind die Informationen über die Ergebnisse des Monitorings nicht frei zugänglich[120] (z. B. auf der Webseite der Kommune) und in 43 % ist eine Beantwortung der Frage anhand der vorhandenen Unterlagen nicht möglich.

23 % der Befragten (n=13) schätzen die Qualität der Überwachung für ihre Fallstudien mit *sehr gut* und 15 % mit *gut* ein. 54 % halten diese Qualität für *durchschnittlich*, 8 % sehen sie als *mangelhaft (*siehe Abbildung 53*)*.

[120] Ob und ggf. wie viele Personen den Anspruch auf Umweltinformation gemäß § 3 Abs. 1 UIG geltend machten, ließ sich für keine der Fallstudien prüfen, weder für die Raumordnungsplanung noch für die Bauleitplanung oder die Fachplanung.

Abbildung 53: Selbsteinschätzung aus den Behörden zur Qualität des Monitorings in der Bauleitplanung.



n=13
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des BauGB die Qualität des Monitorings ein?

Der Aufwand wird von 71 % der Befragten (n=14) mit *1 – 2 PT* angegeben. 29 % veranschlagen den Aufwand demgegenüber mit *6 – 10 PT*.

25 % der Befragten (n=20) *stimmen gar nicht* zu, dass Aspekte des Monitorings durch die Einführung der SUP ein stärkeres Gewicht erhalten. Sie begründen ihre Antwort damit, dass die Umsetzung der Überwachung durch fehlendes Personal und aufgrund unklarer Zuständigkeiten oft schwierig sei. Je 15 % der Befragten geben an, dass sie in bestimmten Fällen („*stimmt selten*“) oder teilweise („*stimmt etwa zur Hälfte*“) der Ansicht sind, dass Aspekte der Überwachung durch die SUP ein stärkeres Gewicht erhalten. Gründe dafür liegen beispielsweise in der fehlenden Kontrolle der Umsetzung und der finanziellen und personellen Situation in den Kommunen. Der Ansicht, dass Aspekte des Monitorings durch die Einführung der SUP stärkeren Gewicht erhalten haben, stimmen 35 % der Befragten *überwiegend* zu. Eine Schwierigkeit wird darin gesehen, dass die mangelhafte Durchführung des Monitorings als „heilbarer Fehler“ gehandhabt wird und es keine Sanktionen gibt, wenn das Monitoring nicht oder nur ungenügend umgesetzt wird. 10 % der Befragten stimmen der Aussage, dass Aspekte des Monitorings durch die SUP ein stärkeres Gewicht erhalten, *voll und ganz* zu.

Die Befragten aus der Bauleitplanung sehen die Notwendigkeit, den Auftrag zur Überwachung bzw. zum Monitoring klarer zu fassen und auch deutlicher zu machen, in wessen Zuständigkeitsbereich das Monitoring fällt. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, eine zentrale Stelle im Landkreis zu schaffen, die für das Monitoring verantwortlich ist, auch um die einzelnen Kommunen zu entlasten.

4.9.4 Fachplanung

Die folgenden Abschnitte gehen auf die Befunde der empirischen Erhebungen zum Monitoring bei Fachplänen und -programmen ein. Auch hier basieren die Ergebnisse auf den Erhebungsinstrumenten GDB, ZEG und NAB sowie den Interviews. Daneben wurden auch weiterführende Informationen aus dem Internet ausgewertet (z. B. Monitoringberichte), wenn es dafür spezielle Hinweise gab.

4.9.4.1 Auswertung ZEG-Bögen und Grunddatenblätter

Die Ergebnisse des Monitorings (n=24) sind für die Öffentlichkeit in 4 % der Fallstudien in *vollständig* nachvollziehbarer und verständlicher Form verfügbar; in 21 % der Fälle ist dies *größtenteils* der Fall. In 33 % sind die Ergebnisse des Monitorings nicht frei verfügbar, z. B. auf einer Internetseite. Die Frage ist aufgrund fehlender Informationen in 42 % der Fälle nicht zu beantworten.

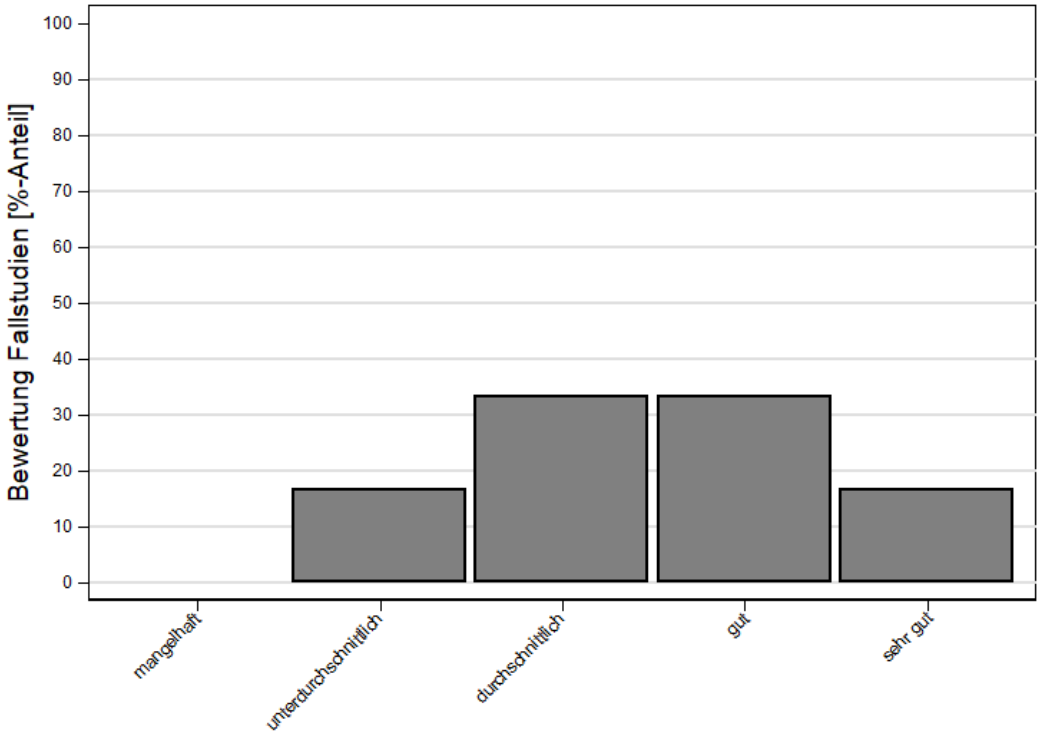
4.9.4.2 Auswertung NAB und Interviews

Bezogen auf die eigene Fallstudie schätzen 17 % der Befragten aus den Behörden (n=6) die Qualität der Überwachung als *sehr gut* ein. Eine *gute* Qualität sehen 33 % der Befragten, für ebenfalls 33 % ist sie *durchschnittlich*. 17 % halten die Qualität für *unterdurchschnittlich* ein (siehe Abbildung 54).

Der Aufwand für die Überwachung (n=4) liegt für 50 % der Befragten bei *1 – 2 PT*. 25 % sehen einen Aufwand von *3 – 5 PT*. In 25 % der Fallstudien liegt der Aufwand bei *11 – 30 PT*.

Für 39 % der Befragten aus der Fachplanung (n=18) trifft es *gar nicht* zu, dass die Aspekte des Monitorings durch die Einführung der SUP ein stärkeres Gewicht erhalten haben. Ein Grund sei, dass bisher kein Fall bekannt sei, für den die Ergebnisse des Monitorings veröffentlicht wurden. Die fehlende Umsetzung werfe die Frage nach dem Sinn der Überwachung auf. 33 % der Befragten stimmen nur mit Einschränkungen zu („*stimmt selten*"). 22 % der Befragten teilen dagegen überwiegend die Ansicht, dass Aspekte des Monitorings durch die Einführung der SUP ein stärkeres Gewicht erhalten haben. Allerdings erfolge eher eine Überwachung der Grundannahmen als eine tatsächliche Überwachung der Auswirkungen. 6 % der Befragten stimmen der These *voll und ganz* zu, dass die SUP den Aspekten des Monitorings ein stärkeres Gewicht verleiht. Ausschlaggebend für ihre Einschätzung ist, dass der SUP-Prozess Indikatoren definiert, anhand derer die Überwachung erfolgen könne.

Abbildung 54: Selbsteinschätzung aus den Behörden zur Qualität des Monitorings in der Fachplanung.



n=6
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des UVPG die Qualität des Monitorings ein?

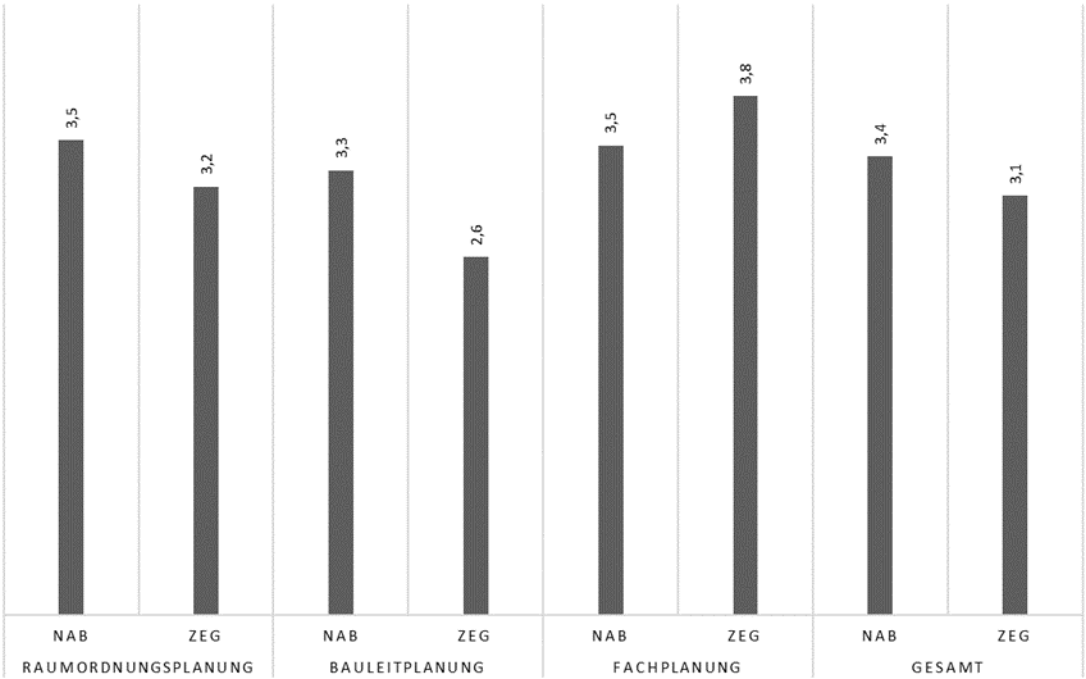
Aus der Fachplanung kommt weiterhin der Hinweis, die SUP mit müsse ernster genommen werden, damit das Monitoringkonzept funktionieren kann.

4.9.5 Plantypübergreifende Auswertung

Plantypübergreifend zeigt sich für das Monitoring ein durchwachsenes Bild, was Aufwand, Qualität und das (möglicherweise) stärkere Gewicht durch die Einführung der SUP anbelangt. In der Fachplanung erhält die Öffentlichkeit am ehesten und besten Zugang zu den Monitoringergebnissen: In 24 % der Fallstudien (n=24) werden diese Ergebnisse *vollständig* bzw. *größtenteils nachvollziehbar* öffentlich zugänglich gemacht. In der Raumordnungsplanung (n=42) sind in 10 % der Fallstudien und in der Bauleitplanung (n=44) in 7 % der Fälle zwar Ergebnisse für die Öffentlichkeit zugänglich, diese sind jedoch insgesamt nicht nachvollziehbar. Hinzuweisen ist hier darauf, dass die untersuchten Fallbeispiele auch Verfahren umfassen, die erst vor relativ kurzer Zeit abgeschlossen sind und somit noch nicht unbedingt Monitoringergebnisse erwarten lassen.

Für die wahrgenommene und die tatsächliche Qualität zeigt sich plantypübergreifend im Mittel eine Bewertung als durchschnittlich. Deutliche Unterschiede zwischen wahrgenommener und tatsächlicher Qualität bestehen in der Bauleitplanung und in der Fachplanung. In der Bauleitplanung liegt die tatsächliche Qualität 0,7 Punkte hinter der wahrgenommenen Qualität, wobei die Qualität in beiden Fällen durchschnittlich bewertet wird. In der Fachplanung liegt die Bewertung der tatsächlichen Qualität über der der wahrgenommenen Qualität. Zudem sind die Bewertungsergebnisse hier etwas günstiger als im plantypübergreifenden Durchschnitt (siehe Abbildung 55).

Abbildung 55: Vergleich der Auswertungen zur wahrgenommenen (NAB) und tatsächlichen Qualität (ZEG) der Station „Durchführung des Monitorings“ für die drei Plantypen.



Abgebildet sind jeweils die Mittelwerte zur Auswertung der wahrgenommenen Qualität (NAB, Selbsteinschätzung der Befragten aus den Behörden) und zur Auswertung der tatsächlichen Qualität anhand der Fragen des ZEG.
Bewertungsskala: 5,0 = sehr gut, 4,0 = gut, 3,0 = durchschnittlich, 2,0 = unterdurchschnittlich, 1,0 = mangelhaft

Den Aufwand, der mit dem Monitoring verbunden ist, erfasste der Erhebungsbogen für beide monitoringbezogenen Stationen gemeinsam. Ob sich die Antworten zum Aufwand auf die Beschreibung und Festlegung oder auf die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen beziehen, lässt sich daher nicht eindeutig zuordnen. Die Angaben der Befragten im NAB liegen sowohl in der Bauleitplanung als auch in der Fachplanung in mehr als 70 % der untersuchten Pläne bei *1 – 2 PT*. In der Bauleitplanung übersteigt der Aufwand zehn Personentage nicht, in der Fachplanung beträgt er bis zu 30 PT. Der plantypübergreifende Vergleich zeigt für die Raumordnungsplanung ein homogeneres Bild: In insgesamt der Hälfte der Fälle bleibt der Aufwand unter sechs Personentagen, 41 % der Befragten gaben

hingegen einen Aufwand von 11 – 30 PT oder >30 PT an. Es zeigt sich, dass der Aufwand in der Raumordnungsplanung damit etwas höher liegt als im plantypübergreifenden Durchschnitt.

Einige Punkte nennen die Befragten aus allen Plantypen häufig: z. B. den gänzlich fehlenden Vollzug oder die mangelhafte Durchführung, den Mangel an Personal, um das Monitoring umsetzen zu können, methodische Schwierigkeiten sowie die fehlenden (rechtlichen) Konsequenzen oder Anreize, ein gutes Monitoring durchzuführen (**Hemmnisse**). Zudem besteht bei einigen der Wunsch, die Anforderungen zu konkretisieren und die Zuständigkeiten detaillierter festzulegen (**Verbesserungspotenzial**).

4.9.6 Bezug zu anderen Schritten der SUP

Die Daten, die im Rahmen der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen erfasst werden, sind bei Änderungen, Fortschreibungen oder Neuaufstellungen zu berücksichtigen. Bei fortschreibungspflichtigen Plänen und Programmen stellt das Monitoring das Bindeglied zwischen der alten und der neuen Planung dar. Im Scoping für einen neuen oder fortzuschreibenden Plan kann auf die Monitoringergebnisse von vorherigen Planungen zurückgegriffen werden. Mit Fokus auf die erheblichen Umweltauswirkungen können die Monitoringergebnisse deswegen eine wichtige Grundlage für eine neue Planung bilden.

4.9.7 Zusammenfassende Würdigung

Aus der Evaluierung geht hervor, dass es bisher nicht gelungen ist, das Monitoring in der Praxis stringent so zu vollziehen, dass daraus ein Mehrwert für weitere Planungen zu gewinnen ist. Die Gründe variieren zwischen den drei Plantypen leicht. Personalmangel und Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten nennen Befragte aller Plantypen gleichermaßen. Häufig betonen sie auch die vermeintlich fehlende rechtliche Verpflichtung zum Vollzug sowie fehlende Kontrolle und das Fehlen von Sanktionen, wenn das Monitoring unterbleibt oder erhebliche Mängel aufweist.

Diese Unzufriedenheit spiegelt sich auch in der Selbsteinschätzung der Behörden wider: Insgesamt 17 % der Befragten (n=18) geben eine unterdurchschnittliche oder mangelhafte Qualität für das Monitoring an. Weniger als die Hälfte der Befragten glaubt, dass die Aspekte des Monitorings durch die SUP ein stärkeres Gewicht bekommen haben. Teilweise haben die Befragten noch nie ein Monitoring durchgeführt bzw. begleitet und ihnen ist (nach eigener Aussage) auch kein gutes Modell zum Monitoring bekannt, dass angewandt werden könne.

Als wichtigster neuralgischer Punkt des Monitorings ist daher der fehlende Vollzug zu nennen. Hier könnte eine zentrale Stelle, die das Monitoring koordiniert und auch deren Ergebnisse dokumentiert, die Effektivität der Monitoringmaßnahmen verbessern und zugleich die planaufstellende Behörde entlasten. Die weitere Verwendung der Monitoringergebnisse ist ein möglicher Ansatzpunkt, um dem Monitoring mehr Raum einzuräumen. Bislang wird den Ergebnissen – sofern Daten erhoben werden – kaum Beachtung geschenkt; sie werden nicht öffentlich gemacht und selten für nachfolgende bzw. aufbauende Planungen als Datengrundlage genutzt.

Ausgehend von diesen Befunden führt die nachfolgende Tabelle 31 Empfehlungen auf, die zu einer gesteigerten Effektivität und Effizienz der Durchführung des Monitorings im Kontext der SUP beitragen können.

Tabelle 31: Zusammenfassende Würdigung der Ergebnisse zur Station M „Durchführung des Monitorings“.

Station M	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Durchführung des Monitorings	- zentrale Stelle zur Koordinierung (und Überprüfung) des Monitorings	- Bundes-/Landesbehörde bzw. auf Landkreisebene	- bündelt Aufwand und Kompetenzen für Monitoringaktivitäten - entlastet die planaufstellende Behörde
	- Monitoring-Ergebnisse als Datengrundlage für weitere/spätere Scoping-Prozesse nutzen Siehe auch Empfehlungen zu Station 8 (Abschnitt 4.8.7).	- planaufstellende Behörde - ggf. Fachbehörde	- stellt die Ziele der SUP kontinuierlich sicher - schließt den Kreis von Planungsprozessen

4.10 Einschätzungen der Nicht-Regierungs-Organisationen

Dem Ziel, die Sichtweisen der Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs) zur SUP-Praxis in Deutschland zu erheben, dienten Interviews mit Personen aus Umweltverbänden. Befragt wurden

- das Landesbüro der Naturschutzverbände NRW,
- das Landesbüro anerkannter Naturschutzverbände Brandenburg,
- der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V. und
- der Landesarbeitskreis Landesplanung und Raumordnung Hessen.

Die Interviews befassten sich mit allen relevanten inhaltlichen und verfahrensbezogenen Aspekten entlang der Stationen der SUP. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Scoping

Die Befragten sehen das Scoping als wichtigen Arbeitsschritt, um die SUP zielgerichtet durchzuführen und den Untersuchungsrahmen fallspezifisch zu definieren. Dabei bestätigen die NROs, dass es zum Teil SUP-Verfahren gibt, zu denen die Untersuchungen unnötig umfangreich sind und eine konsequentere Eingrenzung des Untersuchungsrahmens im Scoping sinnvoll gewesen wäre. Teilweise räumen sie selbstkritisch ein, dass auch die Verbände mitunter dazu neigen, den Untersuchungsrahmen zu stark erweitern zu wollen. Dies liege aber auch daran, dass es ohne eigene Daten und Untersuchungen oft schwierig sei, die Wirkungen des Plans abzuschätzen. Grundsätzlich halten sie es für sinnvoll, den methodischen und inhaltlichen Rahmen (Prüfkriterien, ggf. auch Erheblichkeitsschwellen) schon im Scoping möglichst konkret festzulegen.

Die Befragten befürworten eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen im Scoping. In der Regel sei es auch derzeit bereits geübte Praxis, NROs einzubeziehen. Die Beteiligung im Scoping, aber auch der informelle Austausch, wird insgesamt als gut empfunden. Allerdings finde in der Bauleitplanung ein Scoping zu selten statt. Die Verbände haben ein Interesse daran, die konkrete Methodik der Umweltprüfung so früh wie möglich zu diskutieren, und empfinden das Scoping als positive Möglichkeit, um vorab zu klären, wo Konflikte auftauchen könnten. Wenn man offen ins Scoping gehe, seien die Ergebnisse dieses Verfahrensschritts ein wertvoller Baustein; die Behörden seien häufig auch dankbar für die Hilfestellung von den Verbänden. Die Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit jenseits der Verbände sehen die Befragten aber für den Schritt des Scopings als weniger wichtig an; das könne allenfalls bei größeren Vorhaben mit hohem öffentlichem Interesse sinnvoll sein.

Zuständigkeiten und Kontrolle („Gewaltenteilung“)

Die Befragten merken an, dass in der Bauleitplanung häufig zu stark vorhabenbezogen geplant werde und die Gemeinde somit keine neutrale Position haben könne, was dafür spreche, über eine „Gewaltenteilung“ im Planungsprozess nachzudenken. Auch außerhalb des Anwendungsbereiches der Bauleitplanung sei die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der SUP ein wichtiger Faktor. Vor allem bei der Bauleitplanung fordern die NROs eine externe Qualitätssicherung der Prüfung. Sie regen an, eine Moderations- und Schlichtungsstelle als Überprüfungsmöglichkeit vor dem Klageweg und/oder eine unabhängige SUP-Behörde als Prüfinstanz zu schaffen. Wenn in der Bauleitplanung Büros beauftragt würden, sei es zudem wichtig, dass ein Büro für den Plan und ein anderes für die Umweltprüfung beauftragt werde. Man sieht – im Sinne der Trennung der Rollen, wie sie bei der anlagenbezogenen UVP stattfindet – einen Vorteil darin, eine unabhängige SUP-Behörde als Prüfinstanz einzurichten. Soweit es eine solche Prüfinstanz nicht gibt, komme de facto den beauftragten Büros die Rolle der Prüfinstanz zu.

Beteiligungsprozesse und Integration des Umweltberichts in die Planung

Die Befragten regen an, mit allen Beteiligten direkt zu kommunizieren und dabei auch Entwurfsstände der SUP frühzeitig mit einzubeziehen, um so die SUP besser in den Planungsprozess zu integrieren. In der Praxis werde der Umweltbericht oft erst im Nachgang zur Planung verfasst; bei einem solchen Vorgehen bestehe immer die Gefahr, dass er an die gewünschten Planergebnisse angepasst wird. Eine bessere Integration sei sehr wünschenswert; zugleich sei aber zu berücksichtigen, dass ein hoher Grad der Integration die Bearbeitung komplizierter/komplexer machen könne, da so nicht nur das fertige Produkt, sondern auch Entwurfsstände zu prüfen seien. Wichtig sei zudem, die SUP als ein eigenständiges und unabhängiges Prüfinstrument zu stärken. Im Hinblick auf die Integration sei der UBA-Leitfaden zur SUP eine wichtige Hilfestellung.

Funktion und Inhalte des Umweltberichtes

Alle Befragten halten den Umweltbericht für das wichtigste Dokument der SUP, weil hier Angaben zu allen Umweltdaten zusammengefasst und die kritischen Punkte ersichtlich seien. Die Inhalte der Prüfung, die der Umweltbericht dokumentiert, seien wesentlich für den Erfolg einer SUP. Der Umweltbericht biete gerade für externe Dritte, die nur im Rahmen des Anhörungsverfahrens am Prüfprozess beteiligt werden, die entscheidende Informationsquelle.

Grundsätzlich sei wünschenswert, die Prüfungen für die SUP inhaltlich breit anzulegen. Der Umfang des Umweltberichtes spiele dabei keine ausschlaggebende Rolle. Alle erheblichen Auswirkungen seien zu betrachten. Dazu gehörten insbesondere auch grundlegende sowie insbesondere umweltverträgliche Alternativen, Vorbelastungen und kumulative Belastungen. Die Umweltberichte seien in ihrem Untersuchungsrahmen häufig zu eng auf lokale, direkte Wirkungen ausgerichtet. Es fehle oft der Blick auf weitergehende, indirekte und kumulative Wirkungen. Dies gelte umso mehr bei übergeordneten „großen“ Plänen (Beispiele: Wasserhaushalt bei Braunkohleplänen, Treibhausgasemissionen bei Braunkohleplänen oder Verkehrsplänen). In diesem Zusammenhang seien Treibhausgasemissionen möglichst quantifiziert zu betrachten, obwohl in Einzelfällen Schwierigkeiten bei der Datengrundlage bestünden. Grundsätzlich sei zu vermeiden, zu viele Fragen auf die nachgelagerte Ebene zu verschieben. Entscheidend sei, alles zu prüfen, was für die Standortentscheidung im Plan ausschlaggebend ist. Von besonderer Bedeutung sei dabei, den Bedarf nachvollziehbar zu ermitteln. Auch der Bedarf für Bebauung oder Infrastruktur lasse sich anhand von Umweltkriterien steuern.

Die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen sei konsequent aus den gesetzlichen Vorgaben und den Umweltzielen abzuleiten. Die Erheblichkeit sei dabei so einzelfall- bzw. raumbezogen wie möglich zu ermitteln, und zwar in einer regionalisierten Betrachtung. Die Bedingungen des konkreten Standortes seien ausschlaggebend für die Beurteilung der Umweltauswirkungen. Alle wesentlichen Umweltauswirkungen seien auch deutlich anzusprechen. Die Erheblichkeitsschwelle setzen die Befragten aus den NROs dementsprechend niedrig an.

Sie weisen auch darauf hin, dass der Umweltbericht eine wichtige Unterlage für Klageverfahren darstelle, da das Gericht dort ersehen könne, ob und in welcher Tiefe bestimmte Umweltthemen behandelt wurden. Daher sei es sinnvoll, auch den Prüfprozess im Umweltbericht zu dokumentieren. Für die Fortschreibung der Umweltberichte sei es wichtig, Stellungnahmen nicht nur „zur Kenntnis [zu] nehmen", sondern tatsächlich inhaltlich aufzugreifen. Die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der SUP sei ein zentrales Element; eine Integration in die Planbegründung berge die Gefahr, die SUP zu schwächen.

Allgemein verständliche Zusammenfassung (AVZ)

Die AVZ ermögliche nach Einschätzung der Befragten einen Einstieg in die Umweltprüfung und vermittele eine erste Orientierung. Im Idealfall sei dort alles Wichtige auf ein paar Seiten zusammengefasst; entsprechend hilfreich und wichtig sei die AVZ. Sie diene auch als Entscheidungsgrundlage bei der Frage, ob man die gesamte SUP durchlesen müsse oder ob bestimmte Themen ausreichten. Auch die breite Öffentlichkeit oder der politische Raum könne sich mit Hilfe der AVZ informieren. Besonders wichtig sei es daher, zielgruppenspezifisch und verständlich zu formulieren. Kritisch sei anzumerken, dass insbesondere der Berücksichtigungsschritt (Abwägung), soweit er bis dahin erfolgt ist, häufig nicht in ausreichender Tiefe und Nachvollziehbarkeit zu finden sei. Dies gelte auch für den Umweltbericht.

Für die konkrete Arbeit und die Auseinandersetzung mit den wichtigen Themen der SUP im Einzelfall spiele die AVZ für die NROs aber letztlich nur eine untergeordnete Rolle, da sie keine ausreichende Informationstiefe besitze. Die AVZ könne immer nur ein Einstieg in die SUP sein.

Standardisierung

Die Einschätzungen der Befragten zu der Frage, inwieweit eine Standardisierung die SUP stärken könne, weichen voneinander ab. Nach einer Sichtweise sei mehr Standardisierung notwendig, um klarzustellen, was genau im Umweltbericht zu leisten sei. Demgegenüber findet sich auch die Einschätzung, die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen lasse sich immer nur einzelfallbezogen bewerten. Die Interviews zeigen, dass die Einschätzungen NROs in dieser Frage nicht als abschließend zu verstehen sind. Grundsätzlich sei aber der UBA-Leitfaden, obwohl schon länger nicht mehr aktualisiert, mit seinen Grundsätzen ein guter, grundlegender Maßstab für die SUP.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Befragten aus den NROs regen an, dass die planaufstellende Behörde konkret auf Konflikte im Planungsprozess hinweist, für die eine Stellungnahme besonders hilfreich wäre. Diese spezifische Anfrage dürfe aber den offen gehaltenen Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ersetzen. Ob diese zielführend sei oder nicht, hänge davon ab, inwiefern die planaufstellende Behörde tatsächlich an Hinweisen interessiert sei oder den Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich als reine Pflichtveranstaltung wahrnehme. Von NRO-Seite kam auch der Vorschlag, planerische Alternativen mit in die Offenlage zu geben, um der Öffentlichkeit zu helfen, die Entscheidung besser nachzuvollziehen.

Konkrete Probleme bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich nach Ansicht der NROs aus den teilweise sehr eingeschränkten Öffnungszeiten bei den planauslegenden Gemeinden. Die Organisationen weisen darauf hin, dass sich informelle Beteiligungsformen und gezielte Informationsveranstaltungen vor Ort häufig positiv auf die Beteiligung auswirken. Positiv bewertet und gewünscht wird „ein kurzer Draht" zwischen NRO und zuständiger Behörde oder Fachbüro. Die NROs zeigen sich offen für den direkten Kontakt und den fachlichen Informationsaustausch ganz unabhängig von den formell per Gesetz vorgesehenen Beteiligungspflichten. Dabei bemängeln sie, dass insbesondere im Bereich der Bauleitplanung eine direkte Information der NROs durch die planaufstellende Gemeinde immer weniger stattfinde und die NROs zunehmend auf die Sichtung der Amtsblätter und Tageszeitungen angewiesen seien. Dies erschwere die aktive Teilnahme an den Verfahren und gehe zu Lasten eines konstruktiven Wissenstransfers.

Beteiligungsportale

Die Befragten sehen bei einer guten Webdarstellung von Planentwürfen grundsätzlich das Potenzial, die Qualität der Beteiligung zu verbessern. Dies zeigten einzelne Beispiele der Erhebung. Insbesondere könnten Stellungnahmen präziser erfolgen, etwa in solchen Fällen, in denen es möglich sei, direkt in eine Karte Eintragungen vorzunehmen. Gebe es Informationsplattformen mit allen Dokumenten, die auch untereinander verlinkt seien, könne dies auch für ein besseres Verständnis und eine höhere Transparenz sorgen.

Zugleich sei aber zu bedenken, dass gerade viele ältere Verbandsmitglieder noch nicht digital arbeiteten. Eine reine Online-Auslegung bzw. -Beteiligung, wie von manchen Vertretenden aus der Raumordnungsplanung und Fachplanung gewünscht, sei daher nicht empfehlenswert. Für die Nutzer müsse eindeutig erkennbar sein, dass die webbasierte Beteiligung die notwendige rechtliche Verbindlichkeit besitze.

Zu begrüßen sei der Einsatz von webbasierten Plattformen, sowohl als Beteiligungs- als auch als Informationsplattform. Besonders positiv gesehen wird auch eine digitale Informationsplattform, auf der eine dauerhafte Ablage von Verfahrensunterlagen erfolgt. Eine solche Informationsplattform hätte insbesondere auch für die Prüfung von Kumulationswirkungen große Vorteile.

Zusammenfassende Erklärung

Für die zusammenfassende Erklärung gilt Vergleichbares wie für die AVZ. Die Lektüre dieses Papiers gebe einen Einstieg in die SUP und in den Entscheidungsprozess, biete aber keine erschöpfende Informationsgrundlage. Besonders wichtig sei, dass die zusammenfassende Erklärung die Abwägung nachvollziehbar erläutere. Dies sei bisher oftmals nicht der Fall: Dritte von außen könnten die Entscheidung anhand der zusammenfassenden Erklärung häufig nicht hinreichend nachvollziehen.

Würdigung: Mehrwert der SUP

Der Mehrwert der SUP liegt laut den Befragten vor allem in ihrem Charakter als eigenständiges und unabhängiges Prüfinstrument. Das Potenzial der SUP bestehe darin, die relevanten Daten darzustellen und aufzubereiten sowie Maßnahmenvorschläge zu entwickeln. Allerdings sieht man auch Probleme in Bezug auf Redundanzen in den Unterlagen. Konkrete Vorschläge, wie man die Unterlagen verschlanken könne, formulierten die Befragten aber nicht. Die formalen Schritte der SUP und die in § 40 UVPG vorgegebenen Inhalte des Umweltberichts seien erforderlich, um die Ziele der SUP zu erreichen. Im Zweifel sei ein umfangreicher und vollständiger Umweltbericht zu bevorzugen.

5 Übergreifende Befunde (Ebene 3)

Stationsübergreifende Befunde aus den Fallstudien ergeben sich im Hinblick auf die Vorwirkung, bei der die beteiligten Akteure antizipieren, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine SUP durchzuführen ist (Abschnitt 5.1). Die weiteren übergreifenden Befunde stützen sich zum einen auf die Fallstudien, zum anderen auf die Auswertung der Vertiefungs-Workshops (siehe Abschnitt 3.6.2) und der weiteren Interviews, zu denen auch die vertiefend geführten Gespräche mit Nichtregierungsorganisationen gehören (Abschnitt 4.10). Stationsübergreifende Befunde erläutert Abschnitt 5.2, während Abschnitt 5.3 würdigt, inwieweit die SUP-Praxis dazu beiträgt, die rechtlich intendierten Ziele zu erreichen. Die stationsübergreifenden Befunde zu Verfahren ohne SUP finden sich in Abschnitt 5.4. Die im Rahmen der Untersuchung identifizierten neuralgischen Punkte (Abschnitt 5.5) bilden die Grundlage für die Entwicklung der Gestaltungsoptionen in Abschnitt 5.6.

5.1 „Vorwirkung“ der SUP („Station V“)

Die Station „Vorwirkung“ bezeichnet den Einfluss von Umweltaspekten, wie sie als „erhebliche Umweltauswirkungen“ Gegenstand der SUP sind, auf den Planungsprozess, der sich bereits im Vorfeld der Planung bemerkbar macht (siehe dazu Abschnitt 4.0). Daten aus der Empirie liefern hier insbesondere der Nutzen-Aufwand-Bogen sowie die vertiefenden Workshops.

5.1.1 Daten aus den Fallstudien

In den Fallstudien erfasst der Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) die Einschätzungen der Beschäftigten der SUP-Behörde. Er fragt unter D1:

„Welchen Einfluss hatten Umweltaspekte auf die in Aussicht genommenen Festlegungen des Plans/des Programms in den frühen „informellen" Planungsphasen (vor Durchführung der SUP/UP) in Bezug auf die nachfolgenden Aspekte:

- Realisierung des Plans/Programms (Ob?)
- Räumliche Anordnung von Gegenständen des Plans/Programms (Wo?)
- Konkrete Ausgestaltung im Plan/Programm (einschließlich Vermeidungs- und Verringerungsmaßnahmen) (Wie?)
- Prüfung von Alternativen
- Welchen Einfluss hatte dabei die bevorstehende SUP/UP?“

Die Fragen beziehen sich dabei auf die einzelne Planung, die Gegenstand der jeweiligen Fallstudie war. Die Antworten dokumentiert Tabelle 32. Es zeigt sich, dass Umweltaspekte für alle Plantypen eine hohe Relevanz aufweisen. In der Gesamtschau sehen 49 % der Befragten den Einfluss von Umweltbelangen schon im Hinblick auf das „Ob“ der Planung als „bedeutsam“ und „sehr bedeutsam“ an, während 13 % einen geringen und 32 % keinen Einfluss sehen.

Ähnlich sind die Ergebnisse im Hinblick auf die räumliche Anordnung der planerischen Festlegungen. Der Anteil der Antworten, die keinen Einfluss sehen, liegt allerdings nur bei 22 %, während der mittlere Einfluss von 5 % auf 10 % ansteigt.

Beim Einfluss von Umweltaspekten auf die konkrete Ausgestaltung des Plans oder Programms und auf Vermeidungs- und Verringerungsmaßnahmen zeigt sich folgendes Bild: Für zusammen 45 % sind Umweltaspekte hier „bedeutsam“ und „sehr bedeutsam“, während 19 % den Einfluss als mittel und 17 % als gering einschätzen; 15 % sehen keinen Einfluss auf den Planungsprozess.

Die Antworten zur Alternativenprüfung verteilen sich relativ gleichmäßig auf die drei Einfluss-Kategorien (zwischen 15 und 19 %). Etwa ein Drittel (30 %) der Befragten sieht keinen Einfluss von Umweltaspekten auf die Auswahl der Alternativen.

Etwa der gleiche Anteil von Befragten nimmt an, dass die bevorstehende SUP/UP keinen oder nur einen geringen Einfluss (je 32 %) auf die Planung habe. Immerhin ein Siebtel der Befragten hält diesen

Einfluss für sehr bedeutsam (14 %); für 8 % ist er bedeutsam und 15 % der Befragten ordnen den Einfluss als mittel ein. Eine Abweichung nach oben ist für die Bauleitplanung zu erkennen: Hier halten 22 % die SUP für sehr bedeutsam; hingegen sehen die Beteiligten der Fachplanung weder einen bedeutsamen noch einen sehr bedeutsamen Einfluss; 63 % sehen sogar gar keinen und 31 % einen geringen Einfluss.

Zur Einordnung dieser Befunde lassen sich Aussagen in den vertiefenden Workshops heranziehen. Die Teilnehmenden berichteten vom Phänomen, dass man in einer Frühphase der Planung bestimmte Optionen „aus dem Rennen“ nehme, ohne diese „Vorauswahl“ schriftlich zu dokumentieren. Bei manchen Beteiligten mag dies zu einem Erinnerungsbild führen, diese Optionen seien überhaupt nie Gegenstand des Planungsprozesses gewesen. Demgegenüber, so die Berichte in den Workshops, war den Beteiligten schon nach erster kursorischer Prüfung klar, dass im Hinblick auf die planungsrechtlich geforderte und vom SUP-Recht noch einmal im Hinblick auf die „Umwelterwägungen“ untermauerte Alternativen-Prüfung (siehe etwa § 44 Abs. 2 Nr. 2 UVPG sowie Anlage 1 Nr. 2 Buchst. c und d zum BauGB) diese Planungsmöglichkeiten nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen waren, da ihnen offensichtlich große planerische oder planungsrechtliche Hindernisse im Weg standen.

Anders als in der vorhabenbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung, wo der jeweilige Vorhabenträger mit zumindest grob skizzierten Eckdaten zu dem Vorhaben auf die Zulassungsbehörde zugeht und sich die ersten Realisierungsvorstellungen daher leichter rekonstruieren lassen,[121] liegt die Federführung für die Eckdaten der Planung meist in den Händen der Akteure, die später auch die SUP durchzuführen haben. Der Einfluss der bevorstehenden SUP/UP ist daher im Nachhinein weder aus den Dokumenten noch in der Befragungssituation aus dem Gedächtnis der Beteiligten rekonstruierbar. Erst die intensivere Debatte im Rahmen der Workshops erlaubte es, das geschilderte Phänomen zu identifizieren. Quantifizierbare Daten lassen sich daraus allerdings nicht gewinnen.

Für die Einordnung ist zudem relevant, dass der NAB nicht nur nach den Wirkungen der bevorstehenden SUP/UP fragt, sondern in den Punkten a) bis d) zunächst nach dem Einfluss von „Umweltaspekten“ auf den Planungsprozess.

[121] Siehe Führ et al. (2009), S. 145 ff. (Abschnitt 5.1.1.1).

Tabelle 32: Einschätzung der Akteure zur „Vorwirkung“ der SUP bzw. der im Verfahren zu berücksichtigenden Umweltaspekte auf die Planung.

Einfluss (Angaben in %)	Sehr bedeutsam	Bedeutsam	Mittel	Gering	Kein Einfluss	n
Raumordnungsplanung						
Realisierung	26	29	6	12	26	34
Räumliche Anordnung	31	33	19	11	6	36
Konkrete Ausgestaltung	19	32	27	14	8	37
Alternativenprüfung	22	22	22	17	17	36
Einfluss bevorstehende SUP/UP	15	18	18	24	26	34
Bauleitplanung						
Realisierung	26	30	7	15	22	27
Räumliche Anordnung	22	26	15	22	15	27
Konkrete Ausgestaltung	15	31	27	28	0	26
Alternativenprüfung	13	13	22	22	16	23
Einfluss bevorstehende SUP/UP	22	0	43	43	17	23
Fachplanung						
Realisierung	25	0	0	13	63	16
Räumliche Anordnung	19	6	6	0	69	16
Konkrete Ausgestaltung	20	7	7	7	60	15
Alternativenprüfung	20	0	0	13	67	15
Einfluss bevorstehende SUP/UP	0	0	6	31	63	16
Gesamt						
Realisierung	26	23	5	13	32	77
Räumliche Anordnung	25	25	15	13	22	79
Konkrete Ausgestaltung	18	27	23	17	15	78
Alternativenprüfung	19	15	19	18	30	74
Einfluss bevorstehende SUP/UP	14	8	15	32	32	73

Die Tabelle zeigt Daten aus der Auswertung der Nutzen-Aufwands-Befragung (NAB) im Rahmen dieses Vorhabens.

5.1.2 Würdigung: „Vorwirkung“ der SUP

Die empirischen Befunde zeigen (siehe Abschnitt 5.1.1), dass Umweltaspekte erstens überhaupt und zweitens in relativ vielen Fällen eine (große) „Vorwirkung“ auf den Gang der Planung haben. Jeweils etwa die Hälfte der Befragten zu allen Planungstypen (n=73-79) sieht einen bedeutsamen und sehr bedeutsamen Einfluss von Umweltaspekten auf den Gang der Planung im Hinblick auf die Realisierung,

also das „Ob“ der Planung, sowie auf die räumliche Anordnung („Wo“). Etwas geringer (45 %) ist der Anteil derjenigen, die eine derartige Wirkung auch für die konkrete Ausgestaltung („Wie“) sowie den Einfluss der Alternativenprüfung (35 %) angeben. Die befragten Planenden sehen den Einfluss des SUP-Instrumentariums als Verfahrenselement dagegen als weniger bedeutsam an.

In dieser zurückhaltenden Einschätzung dürfte sich das professionelle Selbstverständnis der Planungsbeteiligten widerspiegeln, die für sich in Anspruch nehmen, schon aus den Ermittlungs- und Abwägungsvorgaben des Planungsrechts heraus diese Aspekte zu berücksichtigen. Dies gilt vor allem für die Raumordnungs- und die Fachplanung. Bei der Bauleitplanung, wo die Kommunen Planungsaufgaben oft über Aufträge an Fachbüros abwickeln, sehen immerhin 22 % der Befragten (n=23) einen sehr bedeutsamen Einfluss der künftigen Umweltprüfung auf den Gang des Verfahrens.

Insgesamt lassen sich die Befunde im Hinblick auf die Vorwirkung so zusammenfassen: Umweltaspekte sind für die Planungen im Anwendungsbereich des SUP-Rechts von erheblicher Relevanz; sie entfalten auch eine beachtliche Vorwirkung im Vorfeld des eigentlichen Planungsprozesses. Dabei wirkt die absehbare Strukturierung und prozedurale Verstärkung durch die SUP-Stationen wohl in allen Planungsverfahren bereits im Vorfeld der Planung. Besonders bewusst ist dies den Planungsbeteiligten im Rahmen der Bauleitplanung, während die Verantwortlichen in der Raumordnungs- und Fachplanung nach ihrem professionellen Selbstverständnis davon ausgehen, sie hätten die relevanten Aspekte ohnehin im Blick, sodass die SUP keine zusätzliche Wirkung entfalte. Weil in beiden Gruppen aber ein erheblicher Anteil einen zumindest „bedeutsamen“ Einfluss der Umweltaspekte auf die Planung sieht, dürfte auch hier die SUP eine Vorwirkung entfalten. Mit 20 % bis 27 % ist der Anteil in der Fachplanung am geringsten, während 60 % bis 69 % gar keinen Einfluss sehen. In diesen Befunden dürfte sich der Umstand spiegeln, dass in der Fachplanung oftmals der „Bedarf“ der Planung (zumindest politisch) vorgegeben ist, womit zwangsläufig die Folge verknüpft ist, Umweltgüter in Anspruch zu nehmen; der Optimierungsspielraum ist damit stark eingeschränkt.

5.2 Stationsübergreifende Auswertung

Übergreifende Untersuchungsschwerpunkte beziehen sich auf die Qualität und den Mehrwert der SUP, ihr Nutzen-Aufwand-Verhältnis sowie auf ihre Stellung im Planungsprozess.

Bezüglich des Mehrwertes ging es um die Frage, worin dieser nach Wahrnehmung der Befragten hauptsächlich besteht, inwiefern die Beteiligten ihn als solchen wahrnehmen und wie er sich besser vermitteln lässt. Zu den forschungsleitenden Fragestellungen zählen,

- ob eine hohe Qualität der SUP dazu beiträgt, dass die Beteiligten darin einen Mehrwert sehen (Abschnitt 5.2.1.);
- ob es zur Qualitätssicherung eine „Gewaltenteilung“ zwischen Planerstellenden und Umweltprüfenden braucht (Abschnitt 5.2.2);
- ob die Einbeziehung von Planungsbüros als externen Beteiligten die Qualität der SUP steigert (Abschnitt 5.2.3);
- wie sich die SUP in den Planungsprozess integrieren lässt und wie eine Verantwortlichkeit für die Durchführung der SUP im Sinne einer „Ownership“ die SUP-Aspekte im Planungsprozess stärken könnte (Abschnitt 5.2.4).

Gegenstand der Erhebung war weiterhin, inwieweit es in den Behörden ein systematisches, gezieltes SUP-Projektmanagement gibt (Abschnitt 5.2.5).

In Bezug auf das Nutzen-Aufwand-Verhältnis der SUP wurde geprüft, ob der etwaige Mehraufwand einer SUP für die Bearbeitenden mit der Anzahl der bereits bearbeiteten Verfahren sinkt (Abschnitt 5.2.6). Dabei ging es jeweils auch um die Frage, welche Faktoren aus Sicht der Beteiligten eine optimale Umsetzung der SUP behindern (Abschnitt 5.2.7), und um stationsübergreifende Möglichkeiten, die SUP-Verfahren zu straffen. In der Bauleitplanung wurde in diesem Zusammenhang vertieft untersucht, ob es eine stärkere Betonung der Umweltprüfung als Zusammenführung verschiedener

Umwelt- und Naturschutzinstrumente mit dem Umweltbericht als zusammenfassendem Masterdokument braucht.

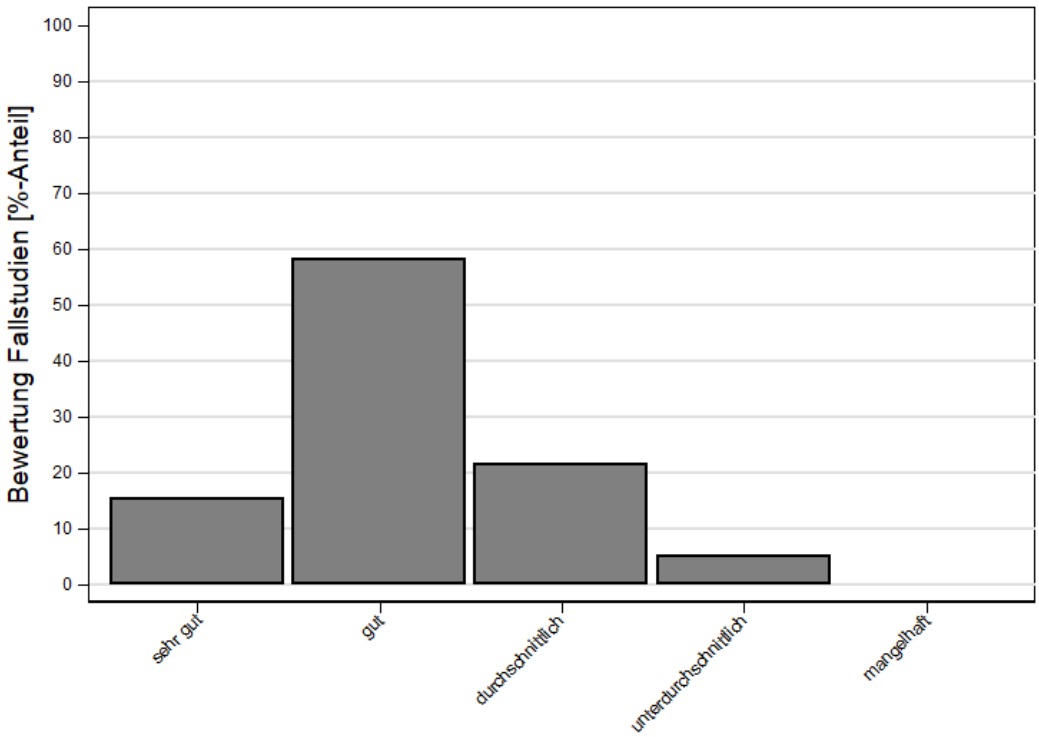
Ein Nebenaspekt der Untersuchung betraf schließlich die Verwendung geschlechtergerechter Sprache in den Behörden (Abschnitt 5.2.8).

Die stationsübergreifenden Befunde sind im Folgenden für die drei Plantypen gemeinsam erläutert. Wo Unterschiede zwischen den einzelnen Plantypen zu verzeichnen sind, ist dies mit *Kursivdruck des jeweiligen Plantyps* kenntlich gemacht.

5.2.1 Qualität und Mehrwert

Die überwiegende Mehrheit der Befragten (73 %) schätzt die Qualität der SUP (n=79) in dem von ihnen betreuten Verfahren als gut oder sehr gut ein, gemessen an den Zielen der jeweils geltenden Rechtsgrundlage (siehe Abbildung 56).

Abbildung 56: Selbsteinschätzung der Behörden zur Qualität der SUP im von ihnen betreuten Verfahren.



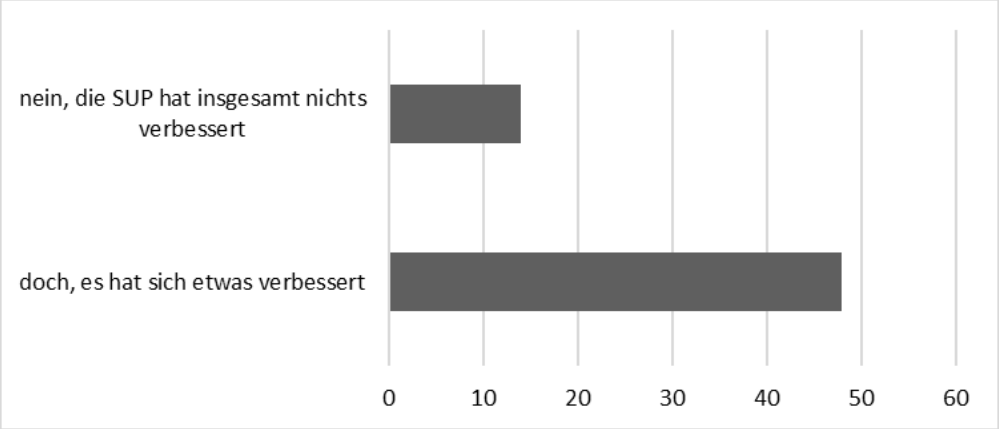
n=79
Wie schätzen Sie gemessen an den Zielen des UVPG/ROG/BauGB die Qualität der strategischen Umweltprüfung im Verfahren insgesamt ein?

Die durchgeführten Interviews (n=85) wurden daraufhin ausgewertet, ob die Aussagen der Befragten erkennen ließen, dass sie in der Durchführung der SUP einen Mehrwert für das Planaufstellungsverfahren wahrnehmen. 22 % der befragten Personen haben einen solchen Mehrwert der SUP erkannt oder überwiegend erkannt, 41 % der befragten Personen teilweise und 25 % der befragten Personen eher nicht oder nicht.

Plantypenübergreifend konnte ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Qualität der SUP und dem von den Befragten aus den Behörden wahrgenommenen Mehrwert aufgezeigt werden (n=74; Spearman's rho = 0,3075; p=0,0077).

Insgesamt gaben 77 % der Befragten (n=62) explizit an, dass sich durch die Einführung der SUP etwas verbessert hat. Für 23 % der befragten Personen hat die Einführung der SUP insgesamt nichts verbessert (siehe Abbildung 57).

Abbildung 57: Wahrnehmung von Verbesserungen durch die Einführung der SUP-Pflicht in der Planung.

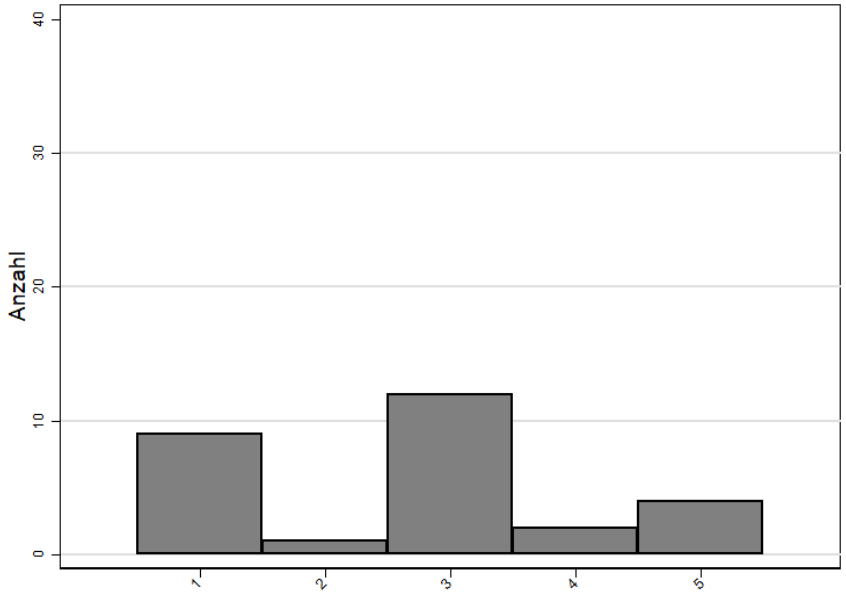


n=62
Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Einführung der SUP-Pflicht insgesamt nichts verbessert?

Ursachen dafür, dass bei den in der *Raumordnungsplanung* befragten Personen ein Mehrwert empfunden wurde, liegen im klareren Auftrag der Beschäftigung mit und einer höheren Sensibilisierung für Umweltthemen, in zusätzlicher Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie in klareren Vorgaben, im Einbezug von Alternativen, Wechselwirkungen und einer Nullprognose, in einer besseren Argumentationsgrundlage für Umweltbelange und in der insgesamt besseren Dokumentation. Einige wissen den auferlegten „Blick über den Tellerrand“ und die stärkere Sensibilisierung für Umweltbelange zu schätzen und geben an, dass die SUP die Qualität ihres Plans verbessert habe. Auch helfe die SUP bei der Vermeidung von Willkürentscheidungen innerhalb des Plangebiets infolge einer besseren Vergleichbarkeit. Der Mehrwert sei allerdings auch abhängig vom Kosten-Nutzen-Verhältnis, wobei die Kosten teilweise als relativ hoch im Verhältnis zum Nutzen empfunden würden. Eine stärkere Bewertung positiver Planwirkungen für die Umwelt könnte helfen, den Nutzen der SUP besser zu sehen und zu vermitteln. Allerdings sei dies methodisch schwierig und erfordere zusätzliche Arbeit. In der Raumordnungsplanung sieht die Mehrheit der Befragten mindestens teilweise einen Mehrwert in der SUP; für etwa ein Drittel ist dieser Mehrwehrt überwiegend oder vollständig erkennbar (Abbildung 58).

Dem gegenüber stehen Aussagen, dass der Umweltbericht in der *Raumordnungsplanung* „zu viel Papier [und] zu wenig Wirkung“ habe oder die SUP „eine lästige Zusatzaufgabe“ oder „ein notwendiges Übel“ sei. Diese Personen sehen in der SUP keinen oder nur wenig Mehrwert. Als Ursachen führen sie vor allem an, dass die gesamträumliche Planung Umweltbelange ohnehin berücksichtige. Teilweise liegt diese Sichtweise auch daran, dass die SUP lediglich als eine nachgelagerte Dokumentation betrachtet wird. Eine befragte Person erwähnte, dass es aufgrund der schlechten Datenlage auch trotz SUP zu keiner Qualitätssteigerung des Plans habe kommen können. In einem Fall hat der (extern vergebene) Umweltbericht für Verwirrung im Verfahren gesorgt, während der Plan selbst positiv aufgenommen wurde. Daher wurde auch in diesem Fall kein Mehrwert empfunden. Insgesamt erschließt sich der Mehrwert für etwa 20 % der Befragten nicht oder nur wenig (siehe Abbildung 58).

Abbildung 58: Wahrgenommener Mehrwert der SUP in der Raumordnungsplanung.

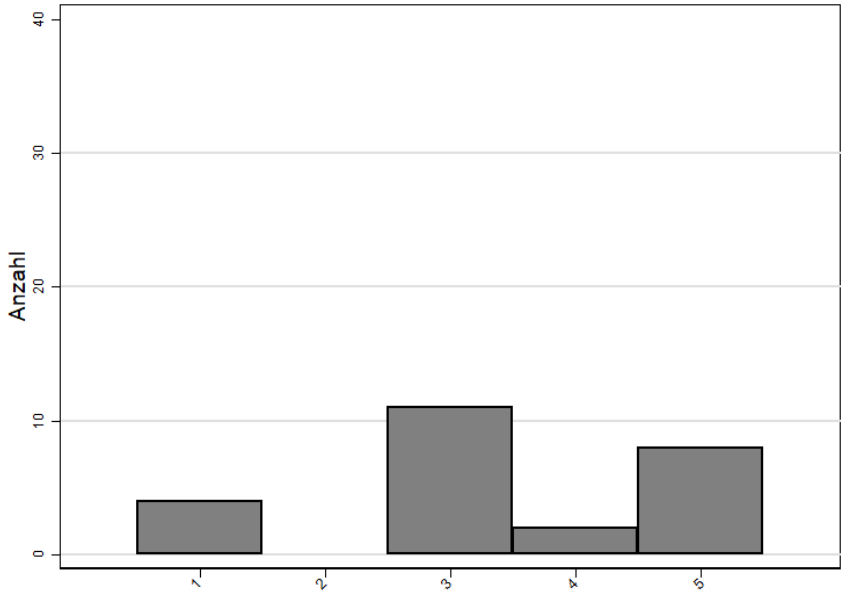


n=30
Skala: 1 = ja, 2 = überwiegend, 3 = teilweise, 4 = wenig, 5 = nein

Befragte der *Bauleitplanung* sehen den Mehrwert einer Umweltprüfung in der Transparenz, die man sich selbst und anderen im Entscheidungsprozess schaffe. Dadurch werde das gesamte Verfahren auch für Dritte nachvollziehbar und überprüfbar gemacht. Auch der offensichtliche Fokus auf Umweltbelange spreche für die Umweltprüfung, ebenso eine gewissenhafte Auseinandersetzung mit der Thematik. Weiterhin wird die durch die Umweltprüfung bedingte strukturierte Arbeitsweise und das frühzeitige „In-Kontakt-Treten" mit Behörden und TÖB als positiv empfunden. So sei es möglich, Umweltbelange schon frühzeitig in der Planung zu berücksichtigen, anstatt sie erst am Ende aufwändig einzuarbeiten. Zudem wird ein Mehrwert darin gesehen, dass durch die Umweltprüfung eine bessere Entscheidungsgrundlage geschaffen werde. Im Bauleitplanungs-Workshop sind die Teilnehmenden zu dem Schluss gekommen, dass das Abwägungsmaterial durch die Umweltprüfung eine Konkretisierung erfährt. Die Mehrheit der Befragten aus der Bauleitplanung nimmt zumindest teilweise einen Mehrwert der SUP wahr (siehe Abbildung 59), wirklich überzeugt ist jedoch nur ein geringer Teil (rund 15 %).

Auf der anderen Seite bemängeln einige Befragte in der *Bauleitplanung* die fehlende Verbindlichkeit der Umweltprüfung. Als Argument wird häufig genannt, dem Mehraufwand für die Umweltprüfung entspreche keinerlei Wirkung und sowohl der Umweltbericht als auch die zusammenfassende Erklärung fänden keine weitere Verwendung. Ein weiteres Hemmnis besteht darin, dass das Ergebnis der Abwägung häufig schon vorher festzustehen scheint; in solchen Fällen müssen eher vom „Wegwägen" als vom Abwägen gesprochen werden. Eine Abwägung im eigentlichen Sinne finde demnach in der Praxis nur selten statt. Ein weiteres Argument gegen den Mehrwert der SUP sei, dass die „wichtigen" Umweltbelange, wie beispielweise der Artenschutz, auch unabhängig von der Umweltprüfung betrachtet werden müssten und das BauGB auch ohne Umweltprüfung Vorgaben zu den zu prüfenden Inhalten und Umweltbelangen mache. Insgesamt sehen 39 % der Befragten aus der Bauleitplanung keinen oder nur einen geringen Mehrwert in der SUP (siehe Abbildung 59).

Abbildung 59: Wahrgenommener Mehrwert der SUP in der Bauleitplanung.



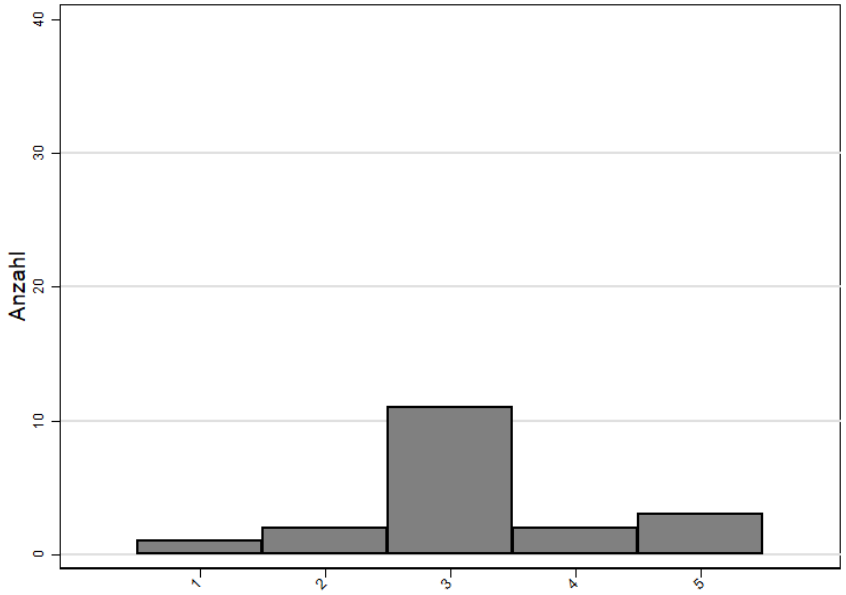
n=26
Skala: 1 = ja, 2 = überwiegend, 3 = teilweise, 4 = wenig, 5 = nein

In der *Fachplanung* sehen die Befragten den Mehrwert darin, den Blick auf Umweltbelange nochmals zu schärfen. Gerade bei Plänen und Programmen, die erst einmal wenig Berührungspunkte mit Umweltbelangen hätten, bringe die SUP neuen Input und rücke die Umweltbelange in den Fokus. Die Transparenz und die Überzeugungskraft, die durch das SUP-Verfahren in der Bevölkerung geschaffen werden könne, seien weitere Aspekte, die den Mehrwert der SUP ausmachten. Bei Plänen und Programmen, die vom Grundsatz her als „umweltfreundlich“ einzustufen sind, z. B. Landschaftspläne, wird allerdings nur von Wenigen ein Mehrwert darin gesehen, dass auch die Schutzgüter Mensch, menschliche Gesundheit und Kultur-/Sachgüter in die Planung einbezogen werden. Dies spiegelt sich auch in Abbildung 60 wider: Nur 9 % der Befragten sehen (überwiegend) einen Mehrwert der SUP.

Eine Ursache dafür, dass die Befragten aus der *Fachplanung* keinen Mehrwert der SUP erkennen, dürfte im hohen Abstraktionsgrad bestimmter Pläne und Programme liegen. Der Umweltbericht kann in einigen Fallbeispielen nicht zu konkreten Aussagen kommen, da auch der Plan bzw. das Programm selbst unkonkret in den Festlegungen bleibt. Dies macht plausibel, dass 15 % keinen oder nur einen geringen Mehrwert in der SUP erkennen und der Großteil, rund 38 %, nur teilweise (siehe Abbildung 60). Zum anderen stellen die Befragten den Sinn einer SUP bei grundsätzlichen umweltorientierten Plänen in Frage, insbesondere mit Blick auf den teilweise hohen Bearbeitungsaufwand, während ein zusätzlicher Nutzen nicht erkennbar sei.

Ein weiteres Hemmnis sehen die Befragten darin, dass die SUP nicht immer ergebnisoffen durchgeführt werde. Einige kritisieren zudem, dass sich der Umweltbericht und die beizulegenden Fachgutachten inhaltlich ähneln bzw. teilweise wiederholen.

Abbildung 60: Wahrgenommener Mehrwert der SUP in der Fachplanung.



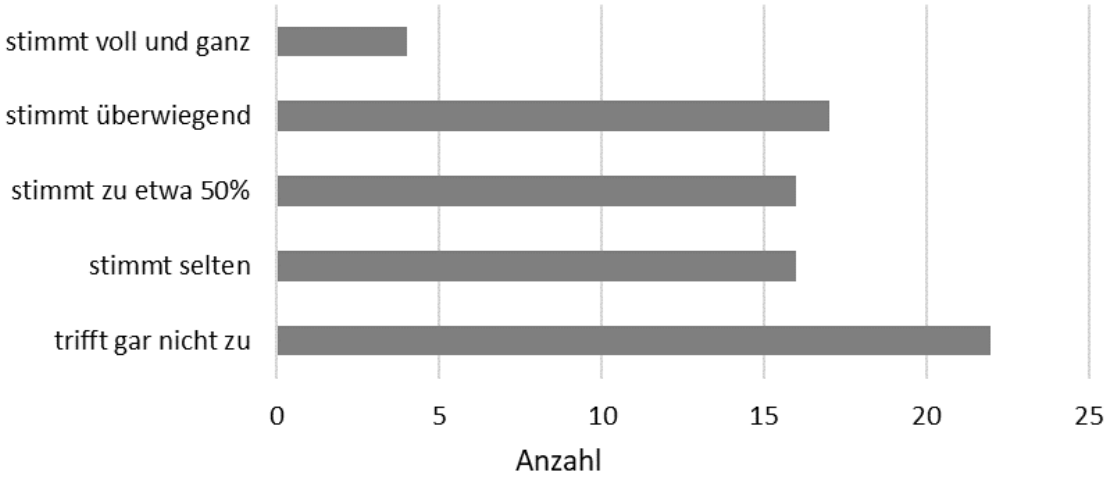
n=21
Skala: 1 = ja, 2 = überwiegend, 3 = teilweise, 4 = wenig, 5 = nein

5.2.1.1 Möglicher Mehrwert: Verbesserung Verfahrensablauf

Der Aussage, die SUP trage dazu bei, den Verfahrensablauf insgesamt besser zu strukturieren, stimmen plantypenübergreifend insgesamt 28 % der Befragten voll und ganz bzw. überwiegend zu (Abbildung 61). Auffällig ist, dass der Anteil der Befragten, die der Aussage voll oder überwiegend zustimmen, in der *Bauleitplanung* mit 37 % am höchsten ist, während die Zustimmungsrate in der *Raumordnungsplanung* bei 26 % und in der *Fachplanung* bei 24 % liegt. Der größte Mehrwert der SUP im Hinblick auf eine bessere Strukturierung des Verfahrensablaufes dürfte daher in der *Bauleitplanung* liegen.

Für die Mehrheit der Befragten (51 %) trifft die Aussage, der Verfahrensablauf werde durch die SUP insgesamt besser strukturiert, selten oder gar nicht zu. Die geringste Ablehnungsrate ist mit 37 % in der *Bauleitplanung* zu finden, während in der *Raumordnungsplanung* 54 % und in der *Fachplanung* 59 % die Aussage mehrheitlich abgelehnt wird.

Abbildung 61: Einschätzung zur besseren Strukturierung des Verfahrensablaufs durch die SUP.



n=75
Was hat sich Ihrer Meinung nach durch die Einführung der SUP verbessert?
Antwortmöglichkeit: Der Verfahrensablauf wird dadurch insgesamt besser strukturiert.

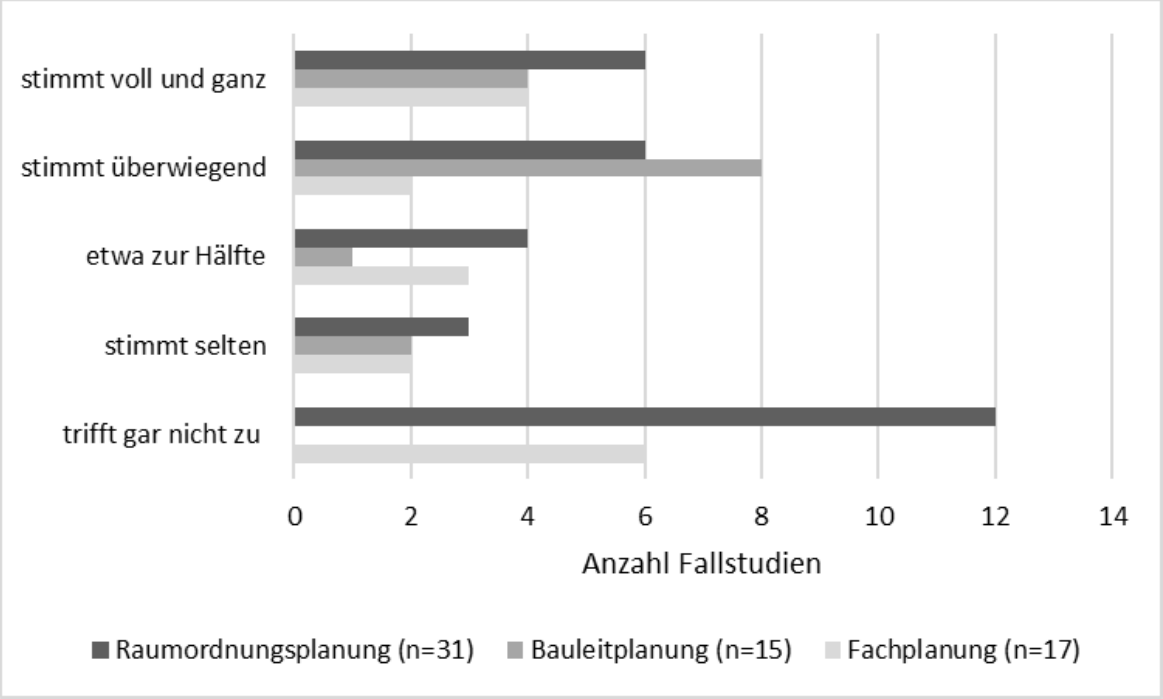
5.2.1.2 Möglicher Mehrwert: Gerichtsfestigkeit

Der Annahme, der Beschluss über den Plan oder das Programm werde durch die SUP gerichtsfester, stehen 48 % der Befragten (n=63) eher zustimmend („stimmt voll und ganz“ oder „stimmt überwiegend“) und 40 % der Befragten eher ablehnend („stimmt selten“ oder „trifft gar nicht zu“) gegenüber (siehe Abbildung 62). Bezogen auf die Plantypen zeigen sich deutliche Abweichungen: So liegt die Ablehnungsrate bei der *Bauleitplanung* bei lediglich 13 %, während sie bei der *Raumordnungsplanung* 48 % und bei der *Fachplanung* 47 % beträgt. 80 % der Befragten in der Bauleitplanung stimmen der Aussage, dass der Beschluss über den Plan oder das Programm durch die SUP gerichtsfester wird, voll und ganz oder überwiegend zu.

Als Grund für eine Zustimmung führen die Befragten in der *Bauleitplanung* an, dass durch die Umweltprüfung mehr Systematik ins Verfahren gekommen sei; dies führe zu mehr Übersichtlichkeit und einer besseren Überprüfbarkeit. Weitere Gründe liegen sowohl in der größeren Untersuchungstiefe als auch in den Fachgutachten, die das Geschriebene hinterlegen würden.

Als Gründe für eine Ablehnung führen die Befragten in der *Raumordnungsplanung* an, dass eine Gerichtsfestigkeit durch die Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften und die korrekte Abwägung der Stellungnahmen erreicht würde und die Risiken durch die SUP eher größer würden. Angeführt wird unter anderem, dass die Verfahren durch Einführung der SUP komplexer geworden seien und es somit mehr mögliche Fehler und damit Angriffspunkte für Kläger gebe.

Abbildung 62: Einschätzung zur verbesserten Gerichtsfestigkeit von Plänen und Programmen durch die SUP.



n=63
Was hat sich Ihrer Meinung nach durch die Einführung der SUP verbessert? Antwortmöglichkeit: Der Beschluss über den Plan/das Programm wird dadurch gerichtsfester.

5.2.2 Stellung der SUP im Planungsprozess

Die empirischen Befunde legen nahe, dass der SUP teilweise nicht der prozesshafte Charakter zukommt, den sie aus Sicht vieler Expertinnen und Experten haben sollte. Zum Teil wird die eigentliche Umweltprüfung erst zu einem sehr späten Zeitpunkt im Planungsprozess angegangen und eher nachgelagert als integriert bearbeitet. Dies führt dazu, dass einigen Befragten die Umweltprüfung als einen zusätzlichen Aufwand mit zweifelhaftem Ergebnis wahrnehmen.

Zu der Frage, ob es im Hinblick auf eine Stärkung der SUP im Planungsprozess sinnvoll ist, eine Art von „Gewaltenteilung“ zwischen Planerstellung und Umweltprüfung vorzusehen, gab es im Projektbeirat unterschiedliche Stimmen. Während die einen dafür votierten, die Verantwortlichen für die SUP sollten unabhängig von der Planung sein, weshalb zwei verschiedene Personen mit SUP und Planung zu betrauen seien, argumentieren die anderen, man sollte die beiden Funktionen im Sinne der guten Integration in den Planungsprozess auf keinen Fall trennen. Qualitätssicherung könne man ggf. durch externe Unterstützung gewährleisten.

Die Befragungen zeigen den Wunsch nach einer (besseren) Integration der SUP in den Plan bzw. Planungsprozess auf. Im Vertiefungs-Workshop zur *Raumordnungsplanung* wurde deutlich, dass Mehrarbeit dann entsteht, wenn man zunächst die Planinhalte thematisch bearbeitet und die SUP dann nachträglich erstellt. Besser sei es, wenn man in der Bearbeitung der Planinhalte die Umweltthemen von Anfang an mitdenke und sich frühzeitig auf eine gemeinsame Methodik und gemeinsame Kriterien zur Ausweisung und Prüfung der Festlegungen einige: „Sonst hat der Verkehrsplaner eine bestimmte Methodik und die SUP kommt dann nochmal mit einer eigenen Methodik.“ Zum Teil praktizieren die Teilnehmenden des Workshops dies bereits so. Je höher Risiken für Konflikte mit Umweltbelangen seien, desto größer sei die Motivation, SUP-Belange integrativ zu behandeln. In einem Fall gab es anfangs ein eigenes Dokument zur Erläuterung der Planung, das nun in den Umweltbericht integriert ist. Dadurch werde auch die Begründung des Plans recht kurz und der Umweltbericht erhalte ein höheres Gewicht.

Die Beteiligten aus der *Bauleitplanung* kamen während des Workshops zu dem Schluss, dass eine gute Integration der Umweltprüfung in die Erarbeitung des Plans oder Programms schon durch das Gesetz erschwert werde, da der Umweltbericht dort als gesonderter Teil vorgesehen ist. Wenn die betroffenen Behörden/Abteilungen ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten kennen, frühzeitig den fachlichen Austausch suchen und die SUP-Verantwortlichen eher als „willkommene Berater" wahrnehmen, könne eine gute Integration der inhaltlichen Umweltprüfung in die Erarbeitung des Plans gelingen. Wenn die Umweltprüfung extern vergeben wird, sei es wichtig, dass die Koordination bei der Behörde bleibe und auch zwischen externen Planenden und Behörden ein reger Austausch eingefordert werde.

Bei der *Fachplanung* hat sich im Zuge der Erhebung herausgestellt, dass häufig nicht klar war, dass für den Plan oder das Programm eine SUP durchgeführt werden muss. Ursächlich kann beispielsweise die erstmalige Aufstellung des Plans oder Programms nach Umsetzung der SUP-RL sein oder auch der Umstand, dass es sich um einen spezielleren Fall oder einen nach Landesrecht SUP-pflichtigen Plan handelt. Die SUP wurde in solchen Fällen folglich erst deutlich zu spät begonnen. Die Frühzeitigkeit wird von den Interviewten jedoch als einer der zentralen Punkte für eine gute Integration in den Planaufstellungsprozess genannt. Es scheint daher gerade im Hinblick auf zukünftige Änderungen des Anwendungsbereichs notwendig zu sein, besser zu kommunizieren, für welche Pläne und Programme eine SUP durchzuführen ist – auch nach Vorgaben des Landesrechts.

5.2.3 Externe und interne Mitwirkende

Zur Rolle externer und interner Mitwirkender fällt auf, dass viele der Umweltprüfungen, die insgesamt als Beispiel vorbildhafter Praxis identifiziert wurden, intern bearbeitet wurden. Im Projektbeirat wird berichtet, das Zusammenspiel zwischen Externen und Behörden funktioniere bei der Erstellung des Umweltberichts teilweise nicht gut. Andere empfinden die externe Bearbeitung als Bereicherung. Entscheidend dürfte hier sein, dass die planaufstellende Behörde die SUP nicht komplett auslagert, sondern weiterhin aktiv in den Bearbeitungsprozess involviert ist.

Bei den 133 Fallstudien wurde die SUP in 41 % der Fälle intern und in 51 % der Fälle extern bearbeitet; bei vier Fällen ist nicht bekannt, welcher dieser Gruppen sie zugeordnet werden kann. Die Anteile an intern oder extern bearbeiteter SUPen schwankt zwischen den Plantypen deutlich: In der *Fachplanung* wurden mehr als 60 % und in der *Bauleitplanung* mehr als 80 % der SUPen extern bearbeitet, in der Raumordnungsplanung waren es jedoch weniger als 30 %.

Die empirischen Befunde liefern keinen Hinweis, dass es plantypspezifisch einen signifikanten Unterschied zwischen der Qualität der einzelnen Stationen der SUP und der Bearbeitungsform (intern oder extern) gibt. Bezogen auf die Qualität des Umweltberichts lässt sich für keinen der drei Plantypen ein signifikanter Unterschied oder eine Tendenz feststellen. Die Empirie liefert keine Belege für die These, eine Einbeziehung von externen Planungsbüros steigere die Qualität der SUP. Bei der Überprüfung dieser These wurde keine weitere Differenzierung, z. B. zwischen der Größe der Behörden oder der Erfahrung der Mitarbeitenden (Anzahl bereits durchgeführter SUPen), vorgenommen, sodass es sich um einen sehr pauschalen Vergleich handelt, der nur begrenzt aussagekräftig ist. Dennoch zeigt sich im Ergebnis der statistischen Hypothesenüberprüfung, dass die externe Vergabe der Strategischen Umweltprüfung nicht automatisch zu einer besseren Qualität führt.

Bei den Fällen, die anhand der Interviewaussagen erkennen lassen, dass die Befragten einen Mehrwert in der Durchführung der SUP sehen, ist ein deutlich höherer Anteil interner Bearbeitung festzustellen. Zu beachten ist, dass auch bei externer Vergabe die behördlichen Akteure unterschiedlich stark involviert sind bzw. unterschiedlich stark gestaltend eingreifen: Manche begleiten die SUP intensiv, andere lagern sie komplett aus. Eine Möglichkeit, die derzeit ggf. noch zu wenig in Anspruch genommen wird, ist eine beratende Begleitung (extern durch Planungsbüros oder Umweltfachleute) von behördeninternen SUP-Bearbeitungen. Eine solche beratende Begleitung ermöglicht es einerseits, die fachliche und rechtliche Expertise z. B. von Planungsbüros zu integrieren und andererseits die Behörde bzw. die Planenden in ihrer Rolle als SUP-Verantwortliche und SUP-Bearbeitende zu belassen, was den Vorteil

hat, dass ihr spezifisches Wissen über die örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten sowie die Planinhalte eine bessere Berücksichtigung finden kann.

In den Interviews berichten die Befragten, die die Umweltprüfung gut in den Planungsprozess integriert haben, von positiven Erfahrungen: „Oft wird die SUP als Formalität empfunden, aber wir integrieren sie in die Planaufstellung und dadurch klappt es gut“.

Zunächst scheint eine solche Integration durch eine interne Bearbeitung einfacher: „Wir kennen selber die Flächen am besten und setzen uns alle zwei Wochen in einer Planerrunde zusammen; so intensiv könnten wir ein Planungsbüro nicht einbinden". Andererseits gibt es Aussagen der Befragten, wonach sowohl eine parallele integrative Bearbeitung der SUP als auch eine externe Bearbeitung der SUP gute Ergebnisse liefere; Letzteres aufgrund der höheren Objektivität, der Außensicht von Externen und der eigenständigen fachlichen Position, die eine externe Bearbeitung in der Kommunikation mit anderen Beteiligten ermögliche. Eine Befragte sieht folgende Vorteile in einer externen Bearbeitung: „Eine externe Bearbeitung der Umweltprüfung hat den Vorteil, dass man bei Terminen sagen kann, das ist unser externer Gutachter und man muss sich nicht vorwerfen lassen ‚ihr redet euch euren Plan ja selber schön‘. Außerdem stecken wir manchmal so in der Planung, dass ein Externer nochmal eine andere Sicht hat.“

Auf der Basis dieser Befunde erscheint es empfehlenswert, dass die Behörde auch in den externen Bearbeitungsprozess angemessen involviert ist und koordinierend tätig wird.

5.2.4 Verantwortlichkeit für die Durchführung der SUP („Ownership“)

Zu der Frage, wer sich innerhalb der Behörde dafür verantwortlich fühlt, federführend den SUP-Prozess zu steuern (sog. „Ownership“) und wie sich dies auf die Abläufe auswirkt, lassen sich auf der Basis der Interviews folgende Aussagen treffen. Befragte, bei denen eine positive Einstellung und eine Verantwortlichkeit für SUP-Belange erkennbar waren, hatten sich z. B. seit Jahren sehr intensiv mit dem Thema beschäftigt und selbstständig Methoden oder Arbeitshilfen (weiter-)entwickelt, sind regelmäßig auf entsprechende Tagungen und Fortbildungen gegangen und haben Erfahrung darin, die SUP für ihre Zwecke sinnvoll zu nutzen. Zum Teil haben die Befragten ihre Haltung zur SUP im Rahmen der Beschäftigung mit SUP-Themen auch weiterentwickelt: „Zu Beginn war die SUP eine lästige Zusatzaufgabe, aber jetzt finden wir es in Ordnung und sinnvoll, parallel zur Flächenausweisung einen Umweltbericht zu erstellen und zu schauen, welche Flächen aus Umweltgesichtspunkten günstig sind und welche nicht."

Die Frage, ob man eine solche Verantwortlichkeit annimmt, ist also auch mit der Frage verknüpft, ob ein Mehrwert der SUP empfunden wird und auch damit, wie gut die SUP in den Planungsprozess integriert ist. Dementsprechend sind Fallstudien, bei denen keine Verantwortlichkeit erkennbar war, eher solche, bei denen die Beteiligten keinen Mehrwert der SUP wahrnehmen; folglich sehen sie hier die SUP als „reine Schreibarbeit“ und nachgelagerte Dokumentation an, bei der sie wenig oder keine (Folge-) Wirkung erkennen oder bei der ihnen das Kosten-Nutzen-Verhältnis als unangemessen erscheint. Diese Aspekte sorgen offenbar dafür, dass die Beteiligten wenig motiviert sind, sich mit SUP-Belangen zu beschäftigen und dementsprechend auch keine Einstellung im Sinne einer SUP-Verantwortlichkeit entwickeln.

Auch im Vertiefungs-Workshop zur *Raumordnungsplanung* ging es um die Frage nach einer Stärkung der Verantwortlichkeit für SUP-Aspekte („Ownership“) im Planungsprozess. Zum Teil gibt es in den Planungsregionen eine eigene Stelle für SUP-Themen. In anderen Regionen erfolgt die Aufteilung der SUP-Aufgaben entsprechend den fachlichen Themenschwerpunkten. Die organisatorische Entscheidung, SUP-Belange in einer Stelle zu bündeln, stärke zwar die Verantwortlichkeit für die Umweltprüfung an sich, könne aber auch dazu führen, dass die Verantwortlichkeit für SUP-Belange allein bei dieser Stelle gesehen werde und solche Belange von den jeweils Zuständigen, die die Planinhalte bearbeiten, nicht mehr mitgedacht würden. Es stärke die Bereitschaft zur Mitwirkung und zur verantwortlichen Übernahme einzelner Elemente, wenn die Bearbeitenden die Erfahrung machten,

dass sich potenzielle Konflikte und Doppelarbeit durch die frühzeitige integrative Berücksichtigung von SUP-Belangen vermeiden ließen. Dies könne z. B. bei konfliktträchtigeren Themen wie der Standortplanung für Windkraftanlagen der Fall sein. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich im Workshop die Überlegung, den Umweltbericht in die jeweiligen Kapitel der Begründung zu integrieren (ggf. mit gesonderter Gesamtplanbetrachtung). Dies würde auch bei allen, die inhaltlich am Plan/Programm mitwirken, dafür sorgen, dass sie sich mit den Kriterien für die Umweltprüfung auseinandersetzten.

Der Vertiefungs-Workshop zur *Bauleitplanung* betonte, die Behörden müssten sich bewusst machen, dass sie die Verantwortung für die Umweltprüfung trügen, auch wenn sie Arbeiten extern vergäben. Die behördeninterne Kommunikation lasse sich auf mehreren Ebenen noch verbessern: Einerseits gebe es beim Dialog zwischen Planenden und Behörden bzw. zwischen den Fachbereichen oftmals noch Verbesserungspotenzial, andererseits müsse die Behörde die Aufgabenverteilung klar kommunizieren und ggf. auch motivierend oder disziplinierend eingreifen, wenn die zuarbeitenden Behörden nicht mitziehen.

5.2.5 Gezieltes SUP-Projektmanagement

Plantypübergreifend lässt sich feststellen, dass ein gezieltes SUP-Projektmanagement selten zu finden ist, man aber den informellen Austausch untereinander sucht und dies als qualitätsfördernd wahrnimmt.[122] Häufig sei das Team zu klein, als dass der Aufwand für ein gezieltes Management gerechtfertigt wäre und es dadurch zu einem spürbaren Mehrwert käme.

In der *Raumordnungsplanung* scheint es in keiner der befragten Raumordnungs- bzw. Planungsregionen ein gezieltes SUP-Projektmanagement zu geben. In einigen Planungsregionen gab es früher eine UVP-Leitstelle, die auch mit der SUP befasst war; diese wurde aber entweder wieder abgeschafft oder die Raumordnungsplanung fällt nicht in deren Zuständigkeitsbereich. Der fachliche Austausch unter den Planenden – sei es in Form von Arbeitskreisen oder landesweiten Treffen der Planenden, in Form von Dienstbesprechungen oder bei informellen Treffen – ist hingegen ein wichtiger Bestandteil der Planungskultur. Der regelmäßige Austausch mit Planenden anderer Planungsregionen, insbesondere innerhalb der Bundesländer, sei ein wichtiger Faktor für eine gute Planung. Für die Zukunft besteht der Wunsch nach mehr qualifiziertem Personal und dass Handreichungen beispielsweise zu Erheblichkeitsschwellen oder dem Punkt „Was ist wie zu prüfen?“ zur Verfügung stehen. Weitere Wünsche sind mehr Austausch mit anderen Ressorts, mehr Koordinierung auf Landesebene und die Aufstellung miteinander kompatibler Regionalpläne innerhalb eines Bundeslandes, z. B. durch die Angleichung der Planungsrhythmen, um flächendeckend die gleiche Planungsqualität und -aktualität zu gewährleisten.

In der *Bauleitplanung* wird die Aufgabe, den Umweltbericht zu erstellen, häufig an Externe (Planungsbüros) vergeben. In diesen Fällen sieht man keinen Bedarf für ein gezieltes SUP-Projektmanagement. Einige Gemeinden erarbeiteten im Laufe der Jahre Vorlagen/Mustergliederungen, die mittlerweile als interne Standards etabliert sind. Der Austausch zwischen den Dezernaten/Abteilungen findet beim überwiegenden Teil der Befragten informell und „auf kurzem Dienstweg“ statt. Die informelle Abstimmung mit anderen Abteilungen und Behörden sei einem formellen Projektmanagement vorzuziehen, um einen hohen Aufwand zu vermeiden. In 29 % der befragten Gemeinden (n=24) findet bisher weder intern noch extern ein explizites Projektmanagement statt. Häufig ist die geringe personelle Ausstattung dafür ausschlaggebend.

Für die Zukunft befürwortet man einen verstärkten Austausch zwischen den Kommunen innerhalb der Bundesländer und die Förderung des länderübergreifenden Austauschs durch Arbeitsgruppen. Zudem erhofft man sich die Möglichkeit, an Fortbildungen zu entsprechenden Themen der Umweltprüfung teilzunehmen; hier wird eine Förderung für kleine, finanziell schlecht aufgestellte

[122] Die Antworten der Interviewten sind aufgrund der insgesamt geringen Anzahl als Einzelmeinungen zu werten.

Kommunen als hilfreich angesehen. Weiterhin kam der Wunsch nach einer (räumlichen) Zusammenlegung der betroffenen Fachbereiche (Planung und Naturschutz), um die Kompetenzen zu bündeln. Sinnvoll seien zudem Arbeitshilfen zum gezielten Abarbeiten der einschlägigen Vorgaben.

In der *Fachplanung* nutzt etwa die Hälfte der Befragten ein SUP-Projektmanagement, das verschiedene Formen annehmen kann: Für einige Pläne wurde beispielsweise ein Begleitausschuss oder eine Projektsteuerungsgruppe gegründet, die sich eher inhaltlich in die Bearbeitung der SUP eingebracht haben. In anderen Fällen wurden externe Beratende, in einem Fall eine Juristin, engagiert, um den SUP-Prozess fachlich und verfahrenstechnisch zu begleiten. In Fällen, in denen die inhaltliche Bearbeitung zumindest teilweise extern vergeben wurde, gab es in der Behörde eine Person, die für die Koordination und Organisation sowie für die Abnahme der externen Arbeiten zuständig war. Bei den wenigen Fachplänen, die in regelmäßigen, kurzen Abständen mit SUP aufgestellt werden, ist das (SUP-)Projektmanagement besonders wichtig, da es sich dabei in der Regel um Pläne auf Bundesebene und/oder um Pläne mit öffentlichkeitswirksamem Inhalt handelt. Weitere genannte Formen sind eine SUP-Leitstelle, ein Projektmanagement in Zusammenarbeit mit den Planungsträgern oder Arbeitsgruppen innerhalb der Fachbereiche, die sich auch mit inhaltlichen Fragestellungen zur SUP beschäftigen. Aber auch Checklisten und Prüfschemata werden genutzt. Bei den anderen Plänen und Programmen wurde zwar die Aufstellung nicht durch ein Projektmanagement begleitet, der informelle Austausch innerhalb dieser Fallgruppe ist untereinander aber dennoch wichtig. Für die Zukunft besteht der Wunsch, dass es eine übergeordnete Anlaufstelle gibt, die die SUP bei der Aufstellung der selteneren Pläne und Programme begleitet und bei der Koordination hilft. Weiter wurde der Wunsch nach Checklisten formuliert, die auf den Typ des Plans oder Programms zugeschnitten sind und die inhaltlichen Anforderungen näher definieren. Andere hingegen lehnen zusätzliche Leitfäden ab, da die gesetzlichen Grundlagen klar genug formuliert seien.

5.2.6 Nutzen-Aufwand-Verhältnis

Der Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) fragt die Einschätzung ab, ob die SUP den Planaufstellungsprozess verlängert habe. Dies war aus Sicht von insgesamt 56 % der Befragten der Fall, während 44 % von ihnen keine Verlängerung feststellten (n=86). Aufgrund der bezüglich des Umfangs und der Verfahrensdauer sehr unterschiedlichen Plan- und Programmtypen lassen sich die Aussagen zur Dauer der Verlängerung des Planaufstellungsprozesses durch die SUP nicht allgemeingültig einordnen. Die Angaben zur Verlängerungsdauer schwanken zwischen drei Wochen und einem Jahr. Die Möglichkeit, den Planaufstellungsprozess durch die SUP zu verkürzen, greift der NAB nicht mit auf. Im Projektbeirat wies man aber darauf hin, dass es auch solche Fälle gebe.

Für die Annahme, der Mehraufwand durch die SUP sinke mit der Anzahl der bearbeiteten Verfahren für die Bearbeitenden, ergab die Empirie keine statistisch signifikanten Befunde.

Zum **Aufwand**, der mit der SUP verbunden ist, können die empirischen Befunde nur näherungsweise Auskunft geben, da die Antwortkategorien relativ grob gefasst sind und die Stichprobengröße des Erhebungsinstruments des Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) geringer war.

Hervorzuheben sind folgende Befunde zu den einzelnen Stationen:

- Der mit dem **Scoping** verbundene Aufwand scheint stark vom Gegenstand des Plans oder Programms abzuhängen. Die Angaben reichen von 1-2 PT bis zu 30 PT.
- Die Erstellung des **Umweltberichts** erfordert in aller Regel am meisten Zeit; fast drei Viertel der Interviewten geben 11-30 oder mehr als 30 PT an.
- Die für die **Öffentlichkeitsbeteiligung** benötigte Zeit variiert sehr stark; eindeutige Trends lassen sich nicht erkennen. Betrachtet man alle Plantypen gemeinsam, lag der Aufwand bei etwa der Hälfte der Fallstudien zwischen 5 und 30 PT.
- Auch bei der **Behördenbeteiligung** lässt sich keine eindeutige Tendenz feststellen. Plantypübergreifend wurde am häufigsten – von 29 % der Interviewten – eine Zeitdauer von 6 – 10 PT

genannt; nur für ein gutes Drittel der Befragten war ein größerer Aufwand mit diesem Verfahrensabschnitt verbunden.

- Der Zeitraum, den die **Überprüfung** der Darstellungen und Bewertungen im Umweltbericht in Anspruch nimmt, unterscheidet sich wahrscheinlich je nach Plantyp. In der Raumordnungsplanung benötigten 86 % der Interviewten eine Spanne zwischen 6 PT und mehr als 30 PT, in der Bauleitplanung 86 % dagegen nur 1 – 10 PT und in der Fachplanung sämtliche Befragten lediglich 1-5 PT.
- Der Zeitaufwand für die Station der „**Berücksichtigung** der SUP-Ergebnisse bei der Entscheidung“ lässt sich ebenfalls nicht pauschal für alle Plantypen angeben. Der Grund dürfte in erster Linie darin liegen, dass jeder Plan/jedes Programm individuelle und auf jeweils besondere Gegebenheiten abgestimmte Festlegungen trifft. Knapp drei Viertel der Befragten geben für diese Station 1 – 10 PT an, die übrigen mehr, teilweise bis über 30 PT.
- Die „**zusammenfassende Erklärung**“ benötigt mit Abstand am wenigsten Zeit; 41 % der Befragten nennen als Aufwand 1 – 2 PT, weitere 38 % 3-5 PT.
- Welche Zeitdauer die Vorbereitung des **Monitorings** sowie dessen **Durchführung** in Anspruch nehmen, hängt wohl vom Plantyp ab; für die Bauleitplanung und die Fachplanung dürfte sie eher gering zu veranschlagen sein. In mehr als 70 % dieser Fälle gaben die Befragten 1 – 2 PT an. In der Raumordnungsplanung wurden dagegen etwa in der Hälfte der Fälle 6 – 10 PT und in 41 % der Fälle ein Zeitraum 11 – 30 oder mehr PT genannt.

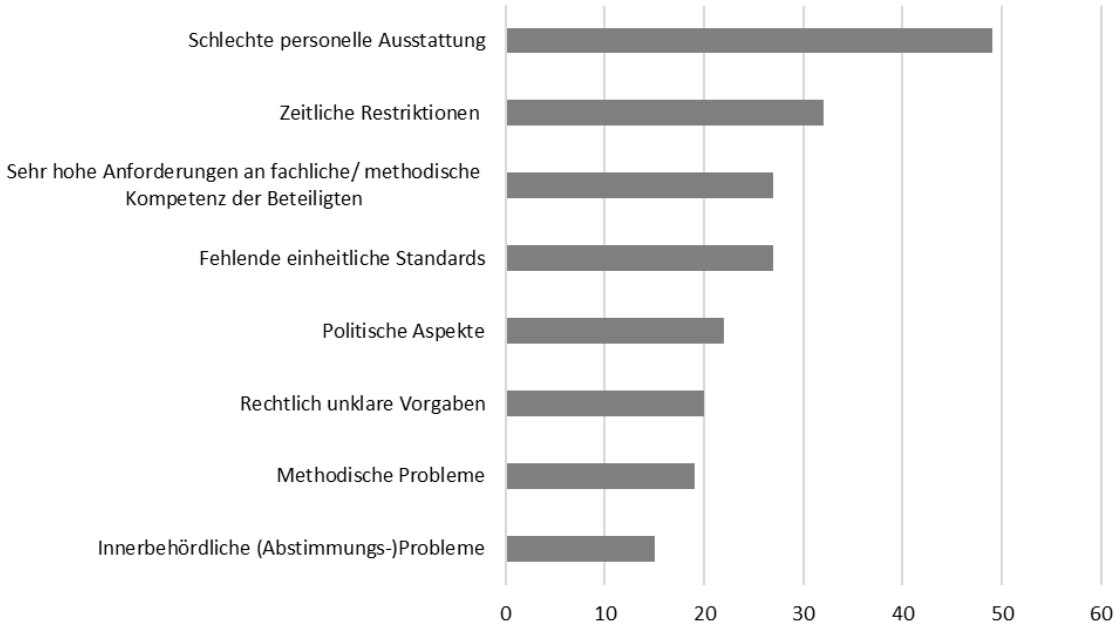
Knapp die Hälfte der Befragten aus den Behörden (n=86) formuliert die Einschätzung, die SUP habe keine Verlängerung des Planungsprozesses bewirkt; etwas mehr als die Hälfte gibt dagegen an, die SUP habe den Prozess – um einen Zeitraum zwischen drei Wochen und einem Jahr – verlängert. Die Möglichkeit von Verkürzungen des Planaufstellungsprozesses durch die SUP war nicht Gegenstand der Erhebung. Aus Gesprächen, etwa im Projektbeirat, ging aber hervor, dass solche durchaus auch zu beobachten sind.

5.2.7 Hemmnis-Faktoren

Die Interviews (n= 78) enthalten die Frage, welche Faktoren eine optimale Umsetzung der SUP behindern. Von den insgesamt acht vorgegebenen Antwortmöglichkeiten erweist sich eine „schlechte personelle Ausstattung“ mit 49 Nennungen als „stark“ oder „sehr stark behindernder Faktor“ als größtes Hemmnis, gefolgt von zeitlichen Restriktionen mit 32 Nennungen (siehe Abbildung 63). Probleme im Hinblick auf eine schlechte personelle Ausstattung betreffen nach Auskunft der Befragten nicht nur die planaufstellende Behörde, sondern auch Fachbehörden, die Zuarbeiten liefern. An dritter Stelle folgen sehr hohe Anforderungen an die fachliche oder methodische Kompetenz der Beteiligten sowie fehlende einheitliche Standards, die mit je 27 Nennungen gleichauf liegen.

In der *Raumordnungsplanung* nennen neun Befragte fehlende Daten oder einen fehlenden Datenzugang als weiteren Faktor, der eine optimale Umsetzung der SUP behindert.

Abbildung 63: Einschätzung zu Einflussfaktoren, die eine optimale Umsetzung der SUP stark oder sehr stark behindern.



n=78
Welche Faktoren behindern aus Ihrer Sicht eine optimale Umsetzung der SUP? (Auswertung der Antwortkategorien „stark“ und „sehr stark“).

5.2.8 Geschlechtergerechte Sprache

Zur Frage, ob die Berichte und Dokumente auf eine geschlechtergerechte Sprache achten und ob es dazu behördeninterne Leitlinien gibt, liegen Antworten von 65 % der insgesamt interviewten Personen (n=85) vor. Knapp die Hälfte gibt an, dass Geschlechteraspekte keine große Rolle bei der Erstellung der Berichte bzw. bei der Planung spielen. Etwas mehr als ein Drittel gibt an, dass sie diese Aspekte ernst nehmen und auch bei der Erstellung der Unterlagen beachten. Bei insgesamt 11 % der Befragten ist nicht ganz klar, wie das Thema gehandhabt wird. Dort scheint es zumindest teilweise Vorgaben zu geben, die aber nicht zwingend umgesetzt oder kontrolliert werden, solange niemand darauf aufmerksam macht. Einzelne Befragte gaben an, dass Geschlechteraspekte auch bei der Planung selbst eine wichtige Rolle spielen.

5.2.9 Ausbildungsabschlüsse und Altersgruppen

Der NAB fragt schließlich auch danach, welchen Ausbildungsabschluss die Beschäftigten in den Behörden haben und welcher Altersgruppe[123] sie angehören. In der *Raumordnungsplanung* (n=40) zeichnet sich ein recht eindeutiges Bild ab: 50 % der Befragten kommen aus der Geographie und 30 % haben einen Abschluss im Bereich Landespflege, Landschafts-, Raum- oder Umweltplanung. Weiterhin sind naturwissenschaftliche Abschlüsse (8 %), Landschaftsarchitektur (5 %) und Bauingenieurwesen (3 %) sowie einzelne sonstige Abschlüsse (5 %) zu nennen (siehe Tabelle 33).

Rund ein Viertel der Befragten aus der *Bauleitplanung* (n=35) hat keine umweltfachliche oder planerische Ausbildung absolviert, sondern eine rein verwaltungsfachliche Ausbildung abgeschlossen. Weitere 26 % der Befragten haben einen Abschluss im Bereich Landespflege, Landschafts-, Raum- oder Umweltplanung vorzuweisen. Mit 31 % sind Abschlüsse in Architektur, Stadtplanung und

[123] Die Frage nach der Zuordnung zu einer Altersgruppe wurde erst während der laufenden Erhebung ergänzt, sodass das n deutlich niedriger ist als die Anzahl ausgewerteter Fallstudien.

Landschaftsarchitektur in der Bauleitplanung am stärksten vertreten. Die in der Raumordnungsplanung stark vertretenen geographischen Ausbildungen sind in der Bauleitplanung nur in 11 % der Fälle zu finden. Abschlüsse aus den Bereichen Naturwissenschaft, Bauingenieurwesen und sonstigen Fachrichtungen liegen in je 3 % der Fälle vor. In der Bauleitplanung zeigt sich insgesamt ein heterogeneres Bild als in der Raumordnungsplanung.

Bei den Befragten der *Fachplanung* (n=15) stellt sich die Situation ähnlich dar: Den größten Anteil haben die sonstigen Abschlüsse mit 27 %, gefolgt von Bauingenieurwesen und Maschinenbau (20 %). Mit jeweils 13 % sind naturwissenschaftliche Abschlüsse, Geographie und Jura/Rechtswissenschaften vertreten. Die geringsten Anteile haben Ausbildungen in den Bereichen Verwaltung sowie Landespflege, Landschafts-, Raum- und Umweltplanung (je 7 %).

Tabelle 33: Ausbildungshintergründe der Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

	Raumordnungs-planung	Bauleitplanung	Fachplanung
Verwaltung	0 %	26 %	7 %
Naturwissenschaften[124]	8 %	3 %	13 %
Geographie	50 %	11 %	13 %
Landespflege/Landschafts-, Raum-, Umweltplanung	30 %	23 %	7 %
Architektur, Landschaftsarchitektur, Stadtplanung	5 %	31 %	0 %
Bauingenieurwesen, Maschinenbau	3 %	3 %	20 %
Rechtswissenschaften/Jura	0 %	0 %	13 %
Sonstige[125]	5 %	3 %	27 %
n	40	35	15

n= 90
Bitte geben Sie Ihren Ausbildungsabschluss, Ihre Fachrichtung und ggf. Schwerpunkt an.

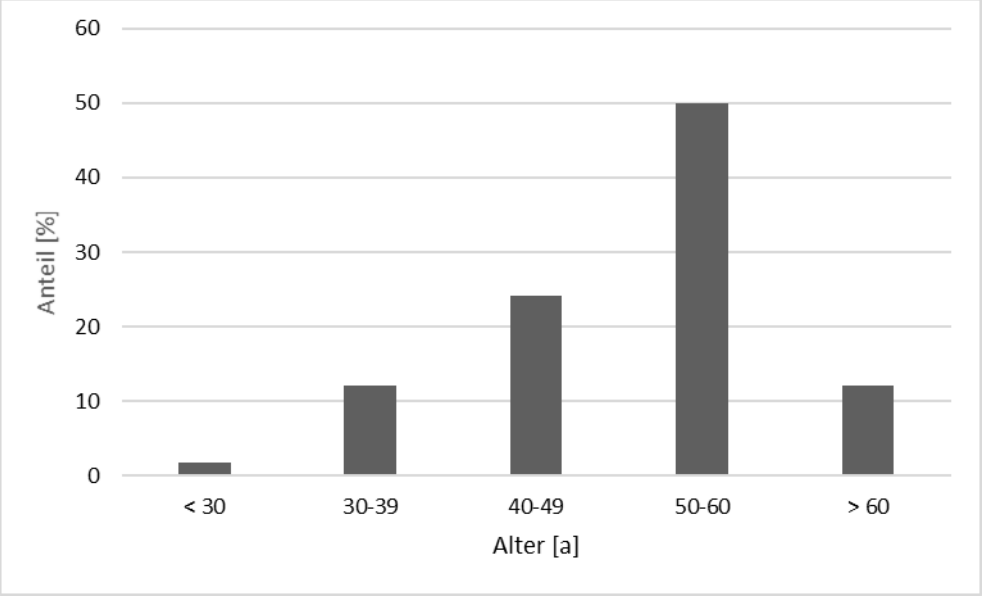
Angaben zur Altersgruppe liegen nur für 58 Fallstudien vor. Plantypübergreifend befinden sich 50 % der Befragten im Alter von 50 bis 60 Jahren, weitere 24 % sind zwischen 40 und 49 Jahre alt. Den mit Abstand geringsten Teil machen die unter 30-Jährigen (2 %) aus. Mit je 12 % sind jeweils die Altersgruppen 30 bis 39 Jahre und älter als 60 Jahre vertreten (siehe Abbildung 64).

Die jüngere „Planergeneration“ (bis 39 Jahre) ist mithin relativ schwach vertreten, was auch dadurch zu erklären ist, dass die den Fallstudien zugrundeliegenden Planungen zum Teil zehn Jahre und mehr zurückliegen.

124 Beispielsweise Chemie, Biologie oder Geologie.

125 Beispielsweise Agrar- und Forstwissenschaften, Regionalmanagement oder Landeskultur und Umweltschutz sowie Vermessungswesen oder Verkehrsplanung.

Abbildung 64: Angaben zum Alter der befragten Beschäftigten der Behörden (NAB).



n=58
Welcher Altersgruppe gehören Sie an?

Eine ähnliche Situation stellt sich auch bei den Fallstudien ohne SUP dar, sowohl bezüglich der Ausbildungen (n=6) als auch der Altersgruppen (n=5): Die für die Fallstudien ohne SUP Zuständigen aus der *Raumordnungsplanung* haben einen stärker umweltfachlich bzw. planerisch geprägten Werdegang, während in der *Bauleitplanung* verwaltungsfachliche Abschlüsse stärker vertreten sind. Die Befragten aus der *Fachplanung* nehmen eine Sonderrolle ein: Die Ausbildung passt fachlich gut zu den Planinhalten, lässt jedoch wenig umweltfachliches Wissen erkennen. Auch bei den Fallstudien ohne SUP sind die Altersgruppen 40 bis 49 Jahre und 50 bis 60 Jahre am stärksten vertreten. Die Auswertung des NAB zeigt zudem, dass alle Befragten bereits Erfahrung mit Planverfahren hatten; jedoch nur diejenigen aus der *Raumordnungsplanung* können SUP-Erfahrung vorweisen.

5.3 Zielerreichung der SUP-Praxis in Deutschland

Die folgenden Abschnitte fassen die positiven Aspekte der SUP, die sich aus der Empirie ableiten lassen, zusammen und führen gelungene Beispiele vorbildhafter fachlicher Praxis für die einzelnen SUP-Stationen an.

5.3.1 Auswahl an Beispielen vorbildhafter Praxis

Im Zuge der empirischen Erhebung sind einzelne Fallstudien durch ihre besonders guten Ausführungen zu einzelnen Aspekten der SUP bzw. einzelnen Stationen positiv aufgefallen.[126] Beispiele sind innerhalb der Plantypen gleichermaßen vorhanden, es ist jedoch nicht für alle Stationen der SUP jeweils ein Beispiel vorbildhafter Praxis zu finden. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass die Zielsetzung der Untersuchung nicht primär darin bestand, Beispiele vorbildhafter Praxis zu identifizieren. Vielmehr handelt es sich dabei um eher zufällig zu Tage getretene Fundstücke. Die Auswahl sagt daher nichts darüber aus, ob sich nicht an anderer Stelle Beispiele für ebenso gute oder gar bessere Praxis finden lässt.

[126] Für die weitere Bearbeitung beschrieben die Evaluierenden stichpunktartig, wofür und warum die jeweiligen Fallstudien als Beispiele vorbildhafter Praxis ansahen. Das Projektteam überprüfte diese Einschätzungen.

Die Beispiele vorbildhafter Praxis zum Scoping stammen vornehmlich aus der Raumordnungsplanung, es gibt aber auch einzelne Beispiele aus der Bauleitplanung. Die als Beispiele vorbildhafter Praxis identifizierten Fallstudien zeichnen sich u. a. dadurch aus, dass die Scoping-Unterlage zunächst die Verfahrensschritte der SUP kurz skizziert, um anschließend die Inhalte des Plans sowie Inhalt und Methodik der SUP darzustellen. Teilweise findet sich ergänzend eine schematische Darstellung, die aufzeigt, wie Planfortschreibung und SUP miteinander verzahnt sind. Allen gemeinsam ist jedoch, dass sie übersichtlich strukturiert sind und alle notwendigen Informationen umfassen.[127] Positiv aufgefallen sind Fallstudien, in denen bereits das Scoping-Papier Aussagen zu Umweltzielen, Auswirkungen und Indikatoren festschreibt, die auch in die Methodik einfließen.

Bezogen auf den Umweltbericht ließen sich Fallstudien eher im Hinblick auf einzelne Aspekte, wie z. B. die Beschreibung der Umweltauswirkungen, die Betrachtung von Wechselwirkungen, die Alternativenprüfung oder auch die Festlegung von Vermeidungsmaßnahmen, als Beispiele vorbildhafter Praxis ausmachen. Gerade bei der Bewertung der Umweltauswirkungen ist wichtig, dass auch die Methodik ausreichend beschrieben ist, sodass Außenstehende die Bewertungsschritte nachvollziehen können. Eine visuelle Aufbereitung hat sich ebenso wie tabellarische Übersichten als hilfreich herausgestellt. Zur Beschreibung der Wechselwirkungen wurde in einem Beispiel eine Wirkungsmatrix genutzt. Aus dieser lässt sich leicht ablesen, wie sich die Schutzgüter gegenseitig beeinflussen, welche Konstellationen berücksichtigt wurden und welche Auswirkungen durch den Plan oder das Programm zu erwarten sind. Abgerundet durch eine kurze Einleitung und eine Einordnung der Ergebnisse ist der Block „Wechselwirkungen“ damit gut abgedeckt. Er ist verständlich und kompakt in den Umweltbericht eingearbeitet. Eine andere Fallstudie hebt sich insbesondere durch die klare Struktur bei der Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen von den übrigen Fallstudien ab: Für jedes Schutzgut wurde kurz der Ist-Zustand beschrieben, darauf folgt die Bewertung der voraussichtlichen Umweltwirkungen, die jeweils mit der Zeile „zusammenfassend: geringe/mittlere/erhebliche Auswirkungen“ endet. Auf diese Weise wurden auch die Wechselwirkungen bearbeitet. Abschließend sind die Auswirkungen einschließlich der Bewertung der Erheblichkeit tabellarisch zusammengefasst.

Hervorzuheben ist, dass es vergleichsweise viele Fallstudien gibt, bei denen das Monitoringkonzept – unabhängig von der tatsächlichen Umsetzung – nach Einschätzung des Forschungsteams als Beispiel vorbildhafter Praxis anzusehen ist. Dabei sind die unterschiedlichen Anforderungen, die sich von Plan- oder Programmtyp ableiten lassen, zu beachten. Es handelt sich also bei diesen Beispielen vorbildhafter Praxis immer um plantypspezifische Monitoringkonzepte. Die meisten dieser Fälle arbeiten mit Indikatoren, um die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen zu operationalisieren und so eine leichtere und einheitliche Überwachung zu gewährleisten. Diese Vorgehensweise findet sich sowohl in Fallstudien der Raumordnungsplanung als auch in Fallstudien der Fachplanung wieder. Inwiefern es zu einer Umsetzung der Monitoringkonzepte kommt oder gekommen ist, war im Rahmen der Evaluierung jedoch nicht zu erfassen.[128] Beispiele vorbildhafter Monitoringmaßnahmen kommen auch aus der Bauleitplanung. Hier sind die Sachverhalte und die daraus resultierenden Anforderungen an ein Monitoringkonzept häufig deutlich konkreter; so lässt sich z. B. aus einer bestimmten Festsetzung in einem Bauleitplan problemlos die Monitoring-Vorgabe ableiten, zur Kontrolle der voraussichtlichen Stoffeinträge jährlich Bodenproben zu entnehmen und zu analysieren. In solchen Fällen kommen Indikatoren, mit deren Hilfe abstrakte Sachverhalte in messbare Größen umgewandelt werden sollen, seltener zum Einsatz. Obwohl das Monitoring eine der größten Herausforderungen der SUP ist (siehe Abschnitt 6.2.2.6), waren Beispiele vorbildhafter Praxis zumindest auf konzeptioneller Ebene innerhalb aller Plantypen zu identifizieren.

[127] Orientierungsmaßstab sind die Aussagen zur „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ in Kapitel 5 des Leitfadens zur Strategischen Umweltprüfung des Umweltbundesamtes (Balla et al. 2010).

[128] Informationen zu diesem Schritt standen nur in wenigen Fällen zur Verfügung; siehe dazu Abschnitt 4.9.

Weiterhin sind einzelne Fallstudien durch das Erstellen besonders bedienfreundlicher, übersichtlicher und informativer Internetseiten zum Plan oder Programm positiv aufgefallen. So finden sich dort etwa einfache Erklärungen mit Piktogrammen sowie eine vollständige und übersichtliche chronologische Aufführung mit den jeweils verfügbaren Dokumenten, die sich auch herunterladen lassen. In anderen SUP-Verfahren nutzt man interaktive Kartenanwendungen, die es erlauben, die Festlegungen des Plans zu erkunden und „per Mausklick" Informationen abrufen und Anregungen geben zu können.

Verschiedene Fallstudien zeigen Ansätze zur Beteiligung der Öffentlichkeit, die weit über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehen und Betroffene aktiv in die Planung einbeziehen, z. B. durch die gemeinsame Entwicklung von Zielkonzepten und Leitbildern im Rahmen von Planungswerkstätten und -workshops.

Die in Tabelle 34 aufgeführten vorbildhafter Praxisstützen sich auf Befunde aus den in der Evaluierung betrachteten Fallstudien. Aus ihnen ergeben sich Anregungen, um den SUP-Prozess zu verbessern.

Tabelle 34: Stationenbezogene Übersicht zu Elementen vorbildhafter Praxis.

SUP Aspekt/ Station	Elemente vorbildhafter Praxis	Plantyp(en) der identifizierten Beispiele
Scoping	- Gemeinsamer Scopingprozess im gesamten Bundesland (gleiche Planungsrhythmen; einheitliche Methodik/Synergieeffekte) - Angaben zu Relevanzschwellen je Festlegung/Wirkfaktor und Schutzgut - Für jeden Festlegungstyp Herleitung, auf welche Schutzgüter erhebliche Umweltauswirkungen in der Regel oder im Einzelfall anzunehmen sind und welche nicht geprüft werden müssen (in übersichtlichen Tabellen) - Gute tabellarische Aufbereitung von relevanten Aspekten, Datengrundlage, erforderlichen Gutachten (inkl. Zeitraum) sowie der zu prüfenden Wirkzusammenhänge	Raumordnungsplanung
Prüfmethodik/Aufbau	- Klare Struktur, verständlicher Aufbau - Methodik (ggf. auch für Steckbriefe) gut erläutert - Verknüpfung von Umweltzielen und Planfestlegungen, sowie Umweltauswirkungen und Maßnahmen - Übersicht zum Verfahrensablauf	Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Fachplanung
Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen	- Tabelle zur Gegenüberstellung von zu erwartenden Umweltauswirkungen und Maßnahmen - Zusammenfassende Tabelle zu Umweltauswirkungen inkl. Bewertung - Einbeziehung positiver Umweltauswirkungen	Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Fachplanung
Wechselwirkungen	- Matrix zu Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern - Verknüpfung von Wechselwirkungen mit Ist-Zustand, künftigem Zustand bei Umsetzung des Plans und geeigneten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich	Bauleitplanung, Fachplanung
Beteiligung	- Planerwerkstätten und -workshops - Entwicklung von Zielkonzepten oder Leitbildern gemeinsam mit der Öffentlichkeit - Interaktive Webanwendungen	Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Fachplanung

SUP Aspekt/ Station	Elemente vorbildhafter Praxis	Plantyp(en) der identifizierten Beispiele
Zusammenfassende Erklärung	- Klare, übersichtliche Beschreibung des Planungsprozesses - SUP in Planungsprozess integriert	Fachplanung
Monitoring	- Indikatoren auf übergeordneter Planungsebene - Konkrete Zeiträume für Überprüfung der Maßnahmen in der Bauleitplanung	Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Fachplanung
Internetauftritt	- Übersichtliche Internetseite - Dokumente chronologisch gelistet - Dokumente zum Herunterladen - Grundlegende Informationen zum Plan oder Programm einfach erklärt	Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Fachplanung

Es zeigt sich, dass es bereits einige durchaus vorbildhafte Ansätze gibt, die dazu beitragen, viele SUPen zielführend durchzuführen. Aber es zeigt sich auch, dass die „richtig guten“ Beispiele oftmals deutlich über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, z. B. wenn zusätzlich zur gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung bereits im Vorfeld Planungswerkstätten, Runde Tische etc. stattfinden, um die interessierte Öffentlichkeit in die Planung einzubeziehen.

Abschnitt 5.3.2 geht darauf ein, welche positiven Beiträge die SUP bereits leistet. Eine Auswahl an Beispielen vorbildhafter Praxis findet sich in Anhang 0.

5.3.2 Zielerreichungsbeiträge der SUP

Die Evaluierung orientiert sich an den einzelnen Stationen der SUP; hier lassen sich Unterschiede zwischen Inhalt und Verfahren und zwischen den Plantypen erkennen. Hervorzuheben ist die überwiegend gute Zielerreichung für den Umweltbericht und damit für das „Herzstück“ der SUP. Die inhaltliche Bearbeitung der SUP läuft sowohl aus Sicht der Befragten als auch der Evaluierenden über weite Strecken gut, auch wenn vermutete Schwachstellen, wie die Alternativenprüfung, bestätigt wurden.

Die Ziele der anderen Stationen der SUP werden hingegen in unterschiedlichem Maß erreicht. Zwar schätzen die Befragten die Qualität für fast alle Verfahrenselemente überschlägig auch als gut ein. Demgegenüber kommt die Dokumentenanalyse aber zu abweichenden Ergebnissen (siehe Kapitel 4): Die Zielerreichung für Fragen zu den Verfahrenselementen haben die Evaluierenden häufig mit Kategorien wie „etwa zur Hälfte“ oder „zum Großteil nicht“ bewertet, was für diese SUP-Stationen in einer eher durchschnittlichen oder vereinzelt auch unterdurchschnittlichen tatsächlichen Qualität mündet.

Aus der Empirie lassen sich folgende wesentliche Zielerreichungsbeiträge der SUP entlang der SUP-Stationen ableiten: Erste wesentliche positive Beiträge der SUP zeigen sich bereits im Vorfeld des formalen SUP-Verfahrens. Mit dem eindeutigen Auftrag, sich umfassend mit Umweltbelangen auseinanderzusetzen, trägt die SUP dazu bei, dass Umweltaspekte bereits im Vorfeld des eigentlichen Planungsprozesses eine beachtliche Wirkung entfalten. Auch die absehbare Strukturierung und prozedurale Verstärkung durch die SUP-Stationen wirkt bereits im Vorfeld der Planung.

Mit Beginn des formalen Verfahrens ist die mit dem Scoping geschaffene Transparenz der zentrale Beitrag der SUP, den die Befragten auch überwiegend als Mehrwert erkennen. Ein gelungenes Scoping schaffe ein besseres Verständnis der Beteiligten für die Planinhalte, die Planebene und den Planungsprozess, kläre methodische Fragen und optimiere die Datengrundlage – dieses Bild zeichnen die Interviews und Workshops mit den verschiedenen Vertretern und Vertreterinnen aus der Praxis. Klare gesetzliche Vorgaben führen insbesondere dann zu einer effizienteren Bearbeitung, wenn es gelingt, die Vorgaben bereits im Scopingprozess planspezifisch zuzuschneiden.

Transparenz und eine durch die Dokumentationspflicht geschaffene verbesserte Nachvollziehbarkeit sind auch wesentliche Zielerreichungsbeiträge des Umweltberichts. Besonders positive Beiträge entfaltet eine gut integrierte SUP, die bereits während des Planungsprozesses Einfluss auf die Planung nimmt. Der Umweltbericht dient der Dokumentation der parallellaufenden Prozesse und wird iterativ mitgeführt. Einen wesentlichen positiven Beitrag zum Verständnis für die Planung und die Planungsebene schafft die SUP mit der allgemein verständlichen, nicht-technischen Zusammenfassung (AVZ) als Baustein des Umweltberichts.

Die Empirie belegt, dass die Behördenbeteiligung zwar teilweise wichtige Funktionen erfüllt, wie z. B. die Unterstützung der Sicherung der Mindestqualität des Umweltberichts. Zudem geben die Befragten plantypübergreifend überwiegend eine gute Qualität bei der eigenen Einschätzung zur Behördenbeteiligung an. Es zeigt sich aber auch, dass es noch Potenzial gibt, diese Beiträge weiter zu steigern (siehe Abschnitt 4.3.4).

Ein wesentlicher Zielerreichungsbeitrag der SUP ist die formalisierte Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Empirie belegt, dass Äußerungen der Öffentlichkeit in die SUP-Dokumente einer erheblichen Anzahl von Verfahren einfließen. Der Einfluss der Äußerungen aus der Öffentlichkeit ist allerdings nicht übermäßig groß. In gewissem Kontrast zu diesen Befunden steht das Ergebnis, dass in etwa einem Viertel der Fälle über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Beteiligungsformate zum Einsatz kamen. Um die Potenziale, die der Gesetzgeber der Beteiligung der Öffentlichkeit zumisst, in einem höheren Umfang zu erschließen, empfiehlt es sich, die auf Seiten aller Akteure anzutreffenden Hemmnisse in den Blick zu nehmen (siehe Abschnitt 4.4.4).

Die Überprüfung des Berichts dient als eine Art Selbstkontrolle: Die Behörde prüft anhand der Stellungnahmen aus Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung den Umweltbericht und dokumentiert, inwieweit diese zu Änderungen am Plan oder Programm und gegebenenfalls am Umweltbericht geführt haben. Ein besonders positiver Beitrag für die SUP entsteht dann, wenn eine gute Dokumentation des Beteiligungsprozesses erstellt wird und z. B. synoptisch und thematisch gegliedert ist, sodass sich die Transparenz des Verfahrens weiter erhöht. Macht die Überprüfung keine Änderungen erforderlich, kann dies entweder eine nur marginale Auseinandersetzung mit den Belangen der Umweltprüfung und der Stellungnahmen bedeuten oder aber eine besonders gute Integration der SUP. Gelingt es von Anfang an, die SUP in den Planungsprozess zu integrieren, werden also die Umweltbelange prozessbegleitend eingearbeitet, braucht der Umweltbericht bei der Überprüfung nicht geändert zu werden.

Wesentliche Zielerreichungsbeiträge der SUP zeigen sich insbesondere in der Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Planung. Die Empirie macht jedoch auch deutlich, dass die Berücksichtigung des Umweltberichts bzw. der Umweltbelange nicht immer anhand der Dokumente nachvollzogen werden kann, sodass sich Dritte zu Recht die Frage stellen, wie der Umweltbericht bzw. die Umweltbelange schlussendlich in den Plan oder das Programm eingeflossen sind. Hier zeigt sich, dass eine bessere oder anders gestaltete Dokumentation, z. B. in der Planbegründung oder der zusammenfassenden Erklärung, helfen könnte, die positive Wirkung der SUP für alle deutlicher sichtbar zu machen.

Die zusammenfassende Erklärung hat als „Abschluss“ zusammenzufassen, wie Umwelterwägungen einbezogen und Stellungnahmen berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der Plan oder das Programm nach Abwägung der geprüften Alternativen angenommen wurde. Die empirischen Befunde verdeutlichen, dass das Potenzial der zusammenfassenden Erklärung bei Weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Daher empfiehlt es sich, Funktion und Mehrwert der zusammenfassenden Erklärung in der Praxis stärker herauszustellen und bestehende Hemmnisse mit den Akteuren zu erörtern.

Die Empirie zeigt, dass zwar vielfach Überwachungsmaßnahmen festgelegt werden, es aber häufig am Vollzug fehlt. Die Gründe dafür sind vielfältig: Unklare Zuständigkeiten, Kostengründe, Personalknappheit – um nur die prominentesten Beispiele zu nennen. In der Theorie können durch das Monitoring u. a. Datengrundlagen für weitere oder zukünftige Planungen generiert werden, die Effizienz von Maßnahmen kann überprüft werden und es können Kooperationen zwischen Planung und Forschung

entstehen, um z. B. die Folgen des Ausbaus der Windenergie für Vogelpopulationen zu erforschen und bei künftigen Planungen beide Belange besser berücksichtigen zu können. Um auch mehrheitlich in der Praxis einen positiven Beitrag zur SUP durch das Monitoring zu erzielen, ist es nötig, die Hemmnisse zu reduzieren und den Mehrwert zu verdeutlichen.

Die wesentlichen Zielerreichungsbeiträge der SUP, die durch ihre bisherige Praxis in Deutschland teilweise, jedoch noch nicht in ganzer Fülle erreicht werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eindeutiger Auftrag, sich umfassend mit Umweltbelangen auseinanderzusetzen.
- Umgang mit Umweltaspekten bereits im Vorfeld der Planung.
- Strukturierung und prozedurale Verstärkung des Planungsprozesses bereits im Vorfeld der Planung sowie prozessbegleitend.
- Transparenz durch Scoping, Öffentlichkeitsbeteiligung, Umweltbericht und zusammenfassende Erklärung.
- Verständnis für die Planung und die Planungsebene durch die allgemein verständliche Zusammenfassung des Umweltberichts (insbesondere im Rahmen der Beteiligung).

In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass nach der Empirie die gesetzlichen Vorgaben zur SUP größtenteils erfüllt sind. Dies gilt insbesondere für das „Herzstück“ der SUP, den Umweltbericht, sowie für die Berücksichtigung der dort identifizierten „voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen“ bei der abschließenden Entscheidung.

5.4 Verfahren ohne SUP

Im Rahmen der Evaluierung wurde auch eine geringe Anzahl an Verfahren ohne SUP analysiert. Insgesamt zehn Fallstudien ohne SUP, davon zwei aus der Raumordnungsplanung, sechs aus der Bauleitplanung und zwei aus der Fachplanung, flossen in die Evaluierung ein (siehe Abschnitt 3.3.4).

Für die Raumordnungsplanung wurden zwei Regionalpläne ausgewählt, die vor Inkrafttreten der SUP-Richtlinie (2004) aufgestellt wurde, da diese Verfahren noch keine SUP erforderten. Für die Fallstudien ohne SUP standen zudem sechs Bebauungspläne zur Verfügung, die gemäß § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren) ohne Umweltprüfung erstellt wurden. Für Interviews ließ sich auf Seiten der kommunalen Planungsträger jedoch niemand gewinnen, sodass nur die ZEG-Bögen und die NAB ausgewertet werden konnten. Bei der Fachplanung ist die Auswahl an Plänen und Programmen ohne SUP dem ersten Anschein nach groß, doch die Schwierigkeit lag darin, eine Planart zu finden, für die es sowohl Beispiele mit SUP als auch ohne sie gibt. Im Ergebnis wurden zwei Nahverkehrspläne ausgewählt.

Die Auswertung zeigt plantypübergreifend, dass Umweltbelange im umfassenden Sinn der SUP in eher geringem Umfang berücksichtigt werden. Gleichwohl stellen die Planungsträger die nach den gültigen Rechtsvorschriften beizubringenden umwelt- und naturschutzbezogenen Fachgutachten bei den Verfahren ohne SUP in Rechnung.

Die Ziele des Umweltschutzes werden jedoch in keiner der zehn Fallstudien in den Unterlagen genannt. Der Großteil der Dokumente enthält zumindest oberflächliche Aussagen zu Auswirkungen auf die Umwelt, vereinzelt fehlen diese sogar gänzlich. Die Analyse zeigt auch, dass keine Betrachtung der Wechselwirkungen und häufig auch keine Alternativenprüfung erfolgt.

In den Dokumenten zu den Regionalplänen finden sich zwar Angaben zu den Zielen des Plans, aber auch hier fehlen Angaben zu den Zielen des Umweltschutzes. In beiden Fallstudien werden die voraussichtlichen Umweltauswirkungen beschrieben, nur in den Dokumenten zu einem Verfahren ist allerdings zu erkennen, dass Umweltbelange auch berücksichtigt wurden. Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen werden in beiden Fällen genannt, Dagegen ist nur in einem Verfahren die Prüfung von Alternativen dokumentiert. Für einen der zwei Regionalpläne ohne SUP liegen ebenfalls Unterlagen zu eingegangenen Stellungnahmen vor. Die Äußerungen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen sind, werden auch erkennbar berücksichtigt.

Dem jeweiligen NAB zufolge schätzen die Befragten aus der Regionalplanung die Berücksichtigung von Umweltbelangen in beiden Fällen als *gut* ein. Sowohl die festgestellten Umweltauswirkungen als auch die betrachteten Alternativen haben nach ihrer Einschätzung einen *bedeutsamen* bzw. *sehr bedeutsamen Einfluss* auf den Plan bzw. das Programm ausgeübt. Demgegenüber ergibt sich aus dem ZEG-Bogen, dass Umweltbelange nur in einem Fall erkennbar bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt worden sind.

Anders als bei den Fallstudien mit SUP sprechen die Befragten in den Interviews auch generelle Mängel bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen an. Sie sehen starke Hemmnisse bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Planung einerseits darin, dass ausreichende Grundlagendaten fehlten und methodische Probleme existierten. Andererseits erwähnen sie den politischen Druck und immer wieder geführte Grundsatzdiskussionen (Innenverdichtung, Inanspruchnahme von Landschaftsschutzgebieten etc.). Die Relevanz dieser Umstände schätzen sie unterschiedlich als *starke* oder aber *mittlere* Hemmnisse ein. Auch die z. T. sehr hohen Anforderungen an die fachliche und methodische Kompetenz der Beteiligten und das Fehlen einheitlicher Standards werden als *mittlere* bzw. *starke* Beeinträchtigungen bei der optimalen Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Planung wahrgenommen. Unklare rechtliche Vorgaben erschweren die Berücksichtigung von Umweltbelangen aus Sicht der Interviewten in *geringem* bzw. *mittlerem* Maß.

Betrachtet man die Bauleitplanverfahren, die ohne SUP durchgeführt wurden, fällt auf, dass in der Hälfte der Fälle Aussagen zu Umweltauswirkungen und Vermeidungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden. Die Träger öffentlicher Belange wurden in vier der sechs Bauleitplanverfahren beteiligt. In zwei dieser Verfahren werden die Äußerungen der TÖB erkennbar berücksichtigt. Auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit fand in fünf der sechs Fallstudien statt, die Dokumente lagen jeweils für vier Wochen aus.

Aus den ZEG-Bögen ergibt sich, dass Umweltbelange nach Einschätzung der Evaluierenden in drei der sechs Bauleitpläne zumindest *zum Großteil* erkennbar berücksichtigt werden. In den anderen drei Fällen lässt sich die Berücksichtigung von Umweltbelangen *zum Großteil nicht* oder *insgesamt nicht* feststellen. Dem NAB zufolge nehmen die Befragten in den zwei betrachteten Verfahren die Qualität der Berücksichtigung der Umweltbelange unterschiedlich als „*gut*“ oder „*durchschnittlich*“ wahr.

Die Dokumentenauswertung zeigt für die Fachplanung, dass Umweltbelange in der Planbegründung – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle spielen. Den NAB zufolge haben Umweltbelange insgesamt einen eher geringen bis mittleren Einfluss auf die Planung. Die dort angegebenen Einschätzungen zur Qualität der Berücksichtigung der Umweltbelange im Verfahren unterscheiden sich dagegen stark. In den Interviews sind beide befragten Personen der Meinung, dass bei nicht SUP-pflichtigen Plänen und Programmen die Umweltbelange nicht im gleichen Umfang untersucht und berücksichtigt werden wie bei SUP-pflichtigen. Aus ihrer Sicht geschieht dies mit SUP systematischer. Die Einschätzungen bei der Frage, ob Umweltbelange durch die SUP auch stärker in der Entscheidung über den Plan berücksichtigt und Wechselwirkungen erst in Folge der SUP werden würden, gehen dagegen auseinander. Dies spiegelt sich auch beim Gesamteindruck wider: Eine Person sieht eine punktuelle Schärfung des Blicks und kann sich vorstellen, dass durch die SUP einzelne Maßnahmen geändert worden wären; die andere ist der Ansicht, dass durch eine umweltfreundlichere Fahrzeugflotte die Umwelt in ausreichendem Maße im Nahverkehrsplan berücksichtigt wurde. Die Grundlagen für die Berücksichtigung der Umweltbelange bilden in einem Fall ausschließlich die gesetzlichen Vorschriften. Im anderen Fall werden auch das Energie- und Klimazielkonzept sowie der Lärmaktionsplan herangezogen.

Die Analysen der Fallstudien ohne SUP zeigen, dass den Umweltbelangen wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und keine intensive Beschäftigung mit Umweltaspekten stattfindet. Auch wenn die Stichprobe für die Fälle ohne SUP vergleichsweise gering ist, ist doch eine richtungsweisende Tendenz erkennbar.

5.5 Neuralgische Punkte der SUP-Praxis in Deutschland

Die Empirie identifizierte eine Reihe von Punkten in der SUP-Praxis, bei denen nach Einschätzung der Befragten und nach den sonstigen Evaluationsergebnissen eine besondere „Hebelwirkung“ im Hinblick auf die Ausgangsfrage dieser Untersuchung zu erwarten ist. Gemeint sind damit Ansatzpunkte, an denen sich durch organisatorische oder legislative Maßnahmen Verbesserungen der SUP-Praxis erzielen lassen. Ziel ist es dabei, bislang ungenutztes prozedurales Potenzial der SUP zu erschließen, um so dem Eindruck entgegenzuwirken, die Hauptfunktion der SUP liege darin, einen bereits erstellten Planentwurf noch punktuell zu ergänzen bzw. die getroffenen Festlegungen nachträglich zu rechtfertigen.

Eine tabellarische Zusammenstellung der neuralgischen Punkte diskutierte der Projektbeirat in seiner Sitzung im Januar 2019 (siehe bereits Abschnitt 3.6.1). Sie bildete zugleich die Grundlage für die anschließend entwickelten organisatorischen und administrativen Vorschläge (siehe Abschnitt 6.2) sowie die legislativen Gestaltungsoptionen (Abschnitt 6.3). Beide waren Gegenstand des Abschluss-Workshops am 03.12.2019, auf dem die Mitglieder des Beirats sowie weitere Fachleute aus der Praxis Rückmeldungen gegeben haben. Tabelle 35 fasst die Ergebnisse zu den neuralgischen Punkten zusammen.

Tabelle 35: Übersicht über die identifizierten neuralgischen Punkte, die Gegenstand der Diskussion im Projektbeirat sowie in den Vertiefungs-Workshops waren.

Legende
(B) = Bauleitplanung (F) = Fachplanung (R) = Raumordnungsplanung
Die Kürzel geben jeweils an, welchem Plantyp sich die Aussage zuordnen lässt. Ist kein Kürzel angegeben, trifft die Aussage auf alle Plantypen gleichermaßen zu.

Station	Status Quo aus den Erhebungen	Hemmnisse und Anreize der Akteure	Kerndefizit
Scoping	- Scoping-Termin wird selten durchgeführt, tendenziell eher schriftlich, wenn es ein Scoping gibt (B) - wenig Scoping-Dokumente vorhanden (B) - Scoping wird in der Mehrheit der Fälle durchgeführt aber meistens schriftlich (R) - wird häufig über die frühzeitige Beteiligung abgewickelt (B)	**Anreiz:** Durch gut durchgeführtes Scoping kann Verschlankung des gesamten Verfahrens erfolgen und die Akzeptanz verbessert werden. **Anreiz** zur Einsparung von Ressourcen durch Behörde und Teilnehmende am Verfahren, wenn mit frühzeitiger Beteiligung kombiniert. **Anreizdefizit**: es erfolgt keine „Kontrolle"; es fehlen Maßnahmen der (internen) Qualitätssicherung. **Hemmnis:** Behördenmitarbeiterinnen/-mitarbeiter wissen nicht, wie das Scoping ablaufen soll und die Dokumentation erfolgt.	- Fehlen klarer Vorgaben für Ablauf und Dokumentation des Scopings - Mehrwert wird oft nicht erkannt - Fokus auf wesentliche Aspekte fehlt
Umweltbericht	- sehr hoher Anspruch an Methodik in Bezug auf die Bewertung von erheblichen Umweltauswirkungen. Dies ist oft schwer auf eine verständliche Art und Weise darzustellen (R) - Verständlichkeit des UB „leidet" darunter – Umweltberichte sind schwer zu verstehen von „Außenstehenden" (die nicht den Plan erarbeitet haben) – Weitergabe von Ergebnissen und Möglichkeit zur zielgerichteten Beteiligung wird dadurch erschwert oder verhindert (R) - keine eigene Planungsabteilung oder keine Fachkompetenz vorhanden (B)	**Anreiz:** Vergabe an qualifiziertes Büro, da dadurch Unterstützung sowohl beim Verfahren als auch den Inhalten der SUP erfolgt, insbesondere bei methodischen Fragen und der strukturierten, nachvollziehbaren und verständlichen Aufbereitung der Daten und Ergebnisse. **Hemmnis**: Behörde muss Arbeit des Büros fachlich abnehmen und anwenden (Abwägung), hat aber u. U. erforderliches Fachwissen nicht (B). **Hemmnis:** wenig Möglichkeiten zur Verbesserung, weil die Behörden häufig gar nicht selber mit dem Instrument der (S)UP arbeiten (externe Büros werden beauftragt).	- Mehrwert wird nicht erkannt - hoher Arbeitsaufwand - schwer verständliche Dokumente - methodische Unklarheiten, insbesondere bezogen auf Erheblichkeitsschwellen, Alternativenprüfung und Bewertungsmethoden - fehlendes, fachlich qualifiziertes Personal

Station	Status Quo aus den Erhebungen	Hemmnisse und Anreize der Akteure	Kerndefizit
	- aktuelle und einheitliche Datengrundlagen stehen nicht immer zur Verfügung oder sind aufwendig zu beschaffen (Kosten+ Zeitfaktor) (R) - es stehen nicht allen Planerstellenden und Vorhabenträgern die gleichen Daten zur Verfügung - unterschiedliche Voraussetzung in unterschiedlichen Bundesländern (R) (Beispiel von Kopplung Landschaftsrahmenplan und SUP)	**Hemmnis**: Mitarbeitenden der Behörden stehen nicht immer alle erforderlichen Daten zur Verfügung bzw. diese sind nicht aktuell oder uneinheitlich. **Hemmnis:** Das Verständnis von zuarbeitenden Fachbehörden wird nicht als ausreichend angesehen. Teilweise fehlt das Verständnis für die Planungsebene, sodass die Zuarbeit wenig zielführend ist. **Hemmnis:** Proaktive Beteiligung der Behörden findet oft nicht oder nur sehr begrenzt statt. Die SUP-Verantwortlichen gehen zu selten auf Fachbehörden zu, um z. B. im Vorfeld die Methodik abzustimmen oder um die Fachbehörden bei speziellen Frage- oder Problemstellungen von Beginn an in den Prozess einzubeziehen.	

	- die Zuarbeit anderer Fachbehörden (z.B. Naturschutz-, Wasser-, Immissionsschutz-, Gesundheits-, Denkmalbehörden) ist nicht ausreichend
	- Hilfestellung in Bezug auf Methodik UB fehlt:
	  - Gesamtplanbewertung,
	  - Prüfung von Alternativen und Erheblichkeitsschwellen,
	  - Monitoring
	- Standardisierung der Bewertungskriterien und Methodik? (kontroverse Meinungen in Interviews)
	- Umweltberichte sind nicht lange genug/dauerhaft zugänglich (B)		

Station	Status Quo aus den Erhebungen	Hemmnisse und Anreize der Akteure	Kerndefizit

Beteiligung der Behörden	- teilweise unklar, wer zu beteiligen ist (B + R)
	- unterscheidet sich lokal
	- Umweltberichte sind teilweise schwer zu verstehen - Weitergabe von Ergebnissen und Möglichkeit zur zielgerichteten Beteiligung wird dadurch erschwert oder verhindert (R)
		Hemmnis: Akteuren scheint nicht immer klar zu sein, wen sie beteiligen müssen.
		Hemmnis: Teilweise fehlt den zuarbeitenden Behörden das Verständnis für die Planungsebene, sodass die Zuarbeit wenig zielführend ist.
		Hemmnis: Proaktive Beteiligung der Behörden findet oft nicht oder nur sehr begrenzt statt. Die SUP-Verantwortlichen gehen zu selten auf Fachbehörden zu, um z. B. im Vorfeld die Methodik abzustimmen oder um die Fachbehörden bei speziellen Frage- oder Problemstellungen von Beginn an in den Prozess einzubeziehen.
			- Unklarheiten, wer zu beteiligen ist
			- ungenügende Zuarbeit durch beteiligte Behörden
			  - Zuarbeit ist der Planungsebene nicht angemessen
			  - Zuarbeit erfolgt nicht in einem angemessenen Zeithorizont
			  - Zuarbeit ist nicht zielführend und lösungsorientiert

Beteiligung der Öffentlichkeit	- zum Umweltbericht selbst kommen i. d. R. nur wenige Stellungnahmen (B + R) – mit Ausnahme von Wind, Rohstoffen und Strom, da sind es eher zu viele Stellungnahmen (R) - Bewusstsein für die Ebene der Fach- und Regionalplanung oft nicht oder nur wenig vorhanden. Grund scheint „abstrakte“ Planungsebene zu sein im Vergleich zum B-Plan (R) - Umweltberichte sind teilweise schwer zu verstehen - Weitergabe von Ergebnissen und Möglichkeit zur zielgerichteten Beteiligung wird dadurch erschwert oder verhindert (R)	**Anreiz**: Durch die Diskussion und Darlegung der Stellungnahmen durch die Behörde wird Überzeugungskraft des SUP-Prozesses in der Öffentlichkeit gestärkt. **Hemmnis**: Die Abstraktheit der Planungsebene („Nicht verständliche Planung“) motiviert die Öffentlichkeit nicht, sich zu beteiligen.	- unverständliche Dokumente - hoher Aufwand

Station	Status Quo aus den Erhebungen	Hemmnisse und Anreize der Akteure	Kerndefizit
	- macht viel Arbeit, schafft aber auch „Akzeptanz“ - Durchführung von Themenworkshops im Vorfeld - Auswertung (anonym) wer sich was anschaut (herunterlädt) bei Beteiligung im Internet		
Überprüfung der Darstellungen und Bewertung durch die Behörde	- selten Angaben dazu zu finden, tendenziell am ehesten in der zusammenfassenden Erklärung (B +R)	**Hemmnis**: Angabe der Informationen zur Überprüfung scheint Akteuren unklar – Dokumentation nicht verpflichtend nach BauGB	- fehlende Dokumentation
Zusammenfassende Erklärung	- wird manchmal als „reine Formalie“ angesehen - eines der wichtigsten Instrumente - wird z. T. mit nichttechnischer, allgemein verständlicher Zusammenfassung verwechselt	**Anreiz:** Mehrwert der zusammenfassenden Erklärung gezielt einsetzen: sie gibt Aufschluss darüber, ob die SUP „wirkt“ (inwieweit Ergebnisse der SUP die Entscheidung über den Plan oder das Programm beeinflussen).	- Mehrwert wird nicht erkannt bzw. Sinn ist unklar - Verwechslung mit „allgemein verständlicher Zusammenfassung“ des Umweltberichts
Monitoring	- wird, wenn überhaupt, sehr oberflächlich durchgeführt (alle Ebenen) - fehlender Vollzug - das Monitoring erfüllt nicht die Erwartungen der Planenden. Es gibt zum Teil keine Konzepte. Zum Teil gibt es Probleme bei der Durchführung der Konzepte, die bestehen. (F)	Es bestehen **keine Anreize** für den Vollzug. Die rechtliche Durchsetzbarkeit der Monitoring-Maßnahmen fehlt. Es gibt keine Sanktionen, wenn die Monitoring-Maßnahmen nicht eingehalten werden (auf allen Ebenen) -> Mitarbeitende in planaufstellender Behörde sind oft gleichzeitig Mitarbeitende der kontrollierenden Fachbehörden	- fehlende Umsetzung, - fehlendes Interesse an Monitoringberichten.

Station	Status Quo aus den Erhebungen	Hemmnisse und Anreize der Akteure	Kerndefizit
	- die Zuständigkeiten und der Ablauf scheinen den Beteiligten nicht immer klar zu sein - häufig fehlt es an Personal, Monitoring umzusetzen (B) - sinnvolles Monitoring auf Ebene der Fach- und Raumordnungsplanung möglich?	**Anreiz:** Monitoringergebnisse geben durch eine bessere Datenlage und verringerte Prognoseunsicherheiten mehr Sicherheit und sind die beste Grundlage für zukünftige Planungen. Gerade regelmäßig fortzuschreibende Pläne und Programme können so fortlaufend optimiert werden.	
Stationsübergreifend	- Folgewirkung der SUP bleibt Befragten teilweise unklar („alle schauen eh nur auf den Plan“) - mangelnde Einbindung der SUP (inkl. Bearbeitung des Umweltberichts) in den inhaltlichen Planungsprozess - fehlende Verantwortlichkeit für SUP-Belange im Planungsprozess		- Folgewirkung zu schwach

5.6 Zusammenfassende Würdigung der stationsübergreifenden Befunde

Die stationsübergreifenden Befunde verdeutlichen die vielfältigen positiven Aspekte und Potenziale der SUP im Planungsprozess; gleichwohl zeigen sie auch die Bandbreite der Hemmnisse und Vorbehalte auf. Diese wiederum lassen sich zusammenfassen als neuralgische Punkte der SUP (siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.5), dabei handelt es sich im Wesentlichen um

- den nicht erkannten Mehrwert,
- die mangelnde Einbindung der SUP (inkl. Bearbeitung des Umweltberichts) in den inhaltlichen Planungsprozess sowie
- die fehlende Verantwortlichkeit bestimmter Personen innerhalb der zuständigen Behörde für SUP-Belange im Planungsprozess.

Ein großes Problem besteht darin, dass die Beteiligten oftmals den Mehrwert der SUP nicht erkennen. Sinnvoll erscheint daher – wie dies einige der Befragten anregen –, die SUP-Methodik frühzeitig unter den Beteiligten abzustimmen und auf die jeweils möglichen planerischen Festlegungen auszurichten. Denn inwieweit die Befragten einen Mehrwert erkennen, hängt stark davon ab, ob man eine Wirkung und (Folge-) Wirkung der SUP sieht. Dies trifft insbesondere auf Fälle zu, in denen es gelingt, durch eine rechtzeitige Integration von SUP-Belangen Konflikte in einem frühen Stadium zu bewältigen.

Die Voraussetzungen dafür sind aber nicht durchweg gegeben; oft mangelt es an der Verknüpfung von Planungsprozess und SUP sowie an der fehlenden Verantwortungsübernahme durch eine/n SUP-Verantwortliche/n. Auch hier zeichnet sich eine Rückkopplung zum Mehrwert ab: Auch die Bereitschaft, Verantwortung für SUP-Belange im Planungsprozess zu übernehmen, hängt wesentlich davon ab, ob man der SUP einen Mehrwert beimisst. Bei einer externen Vergabe bestimmter SUP-Aufgaben sollte die planaufstellende Behörde aktiv am Bearbeitungsprozess beteiligt sein und diesen nicht als ausgelagerte Aufgabe verstehen. Gegebenenfalls kann hier auch eine interne Bearbeitung mit beratender Begleitung durch Planungsbüros oder Gutachter bzw. Gutachterinnen zielführend sein. Wichtig ist jedoch, die Rollenverteilung klar zu kommunizieren und auch entsprechend zu dokumentieren.

Kommunikation und Dokumentation haben sich bei den einzelnen SUP-Stationen als „Kernelemente“ herauskristallisiert, auch bei den stationsübergreifenden Befunden kommt ihnen eine große Bedeutung zu – auch außerhalb des eigentlichen Planungsprozesses. Denn den regelmäßigen Austausch untereinander sehen die Befragten als wichtigen Baustein an, der noch ausbaufähig sei. Neben dem fachlichen Austausch sollten auch Fortbildungsangebote stärker genutzt werden, um neue Blickwinkel zu eröffnen und andere Herangehensweisen zu beleuchten, die die Sicht auf und die Einstellung zur SUP positiv beeinflussen können. Wenn beispielsweise bei gesamträumlichen oder umweltbezogenen Planungen Umweltbelange bereits ohne SUP bzw. unabhängig von der SUP in den Planungsprozess integriert werden, stellt sich die Frage, ob der Mehraufwand, der durch die äußeren Strukturen der SUP entsteht, gerechtfertigt ist. Hier ist es zusätzlich erforderlich, den Mehraufwand zu reduzieren und eine effiziente Arbeitsweise zu etablieren. In der *Bauleitplanung* können die ohnehin beizubringenden Gutachten, wie z. B. zur Eingriffsregelung, zu Lärm-, Schall- oder Artenschutz etc., dazu führen, den Mehrwert der SUP in Frage zu stellen. Zudem kann es sich hemmend auswirken, wenn die Planungsroutine sehr stark durch Denk- und Arbeitsweisen geprägt ist, die sich aus den Routinen der jeweiligen Arbeitsbereiche speisen, und die Bereitschaft gering ist, sich für integrierende Methoden zu öffnen. Auch hier können der regelmäßige Austausch und verschiedene Fortbildungsangebote helfen, diese Hemmnisse abzubauen.

Darüber hinaus stellen weitere Hilfsangebote, z. B. in Form von Leitfäden und Arbeitshilfen oder aber auch in Form einer behördenübergreifenden SUP-Beratungsstelle, eine sinnvolle Ergänzung dar. Dafür bietet es sich an, die bestehenden Leitfäden, Arbeitshilfen und Bewertungsstandards länderübergreifend und zentral zu sammeln und zusammen mit weiteren Daten, z. B. guten Praxisbeispielen oder frei

verfügbaren Grundlagendaten, für die SUP-Bearbeitung vorzuhalten. Auf einer solchen „Wissensplattform“ könnten zudem Monitoringberichte zur Verfügung gestellt werden; durch die zentrale Anlaufstelle könnte sich die Zeit, die häufig für die Datenbeschaffung benötigt wird, reduzieren.

Als plantypübergreifend stärkstes Hindernis für eine optimale Umsetzung der SUP sehen die Befragten jedoch die schlechte personelle Ausstattung sowohl der eigenen als auch der zuarbeitenden Fachbehörden an.

Die in Tabelle 36 aufgeführten stationsübergreifenden Empfehlungen bauen auf der Auswertung der Interviews und der Nutzen-Aufwand-Fragebögen, auf den Ergebnissen und Diskussionen der Vertiefungs-Workshops sowie den weiteren stationsbezogenen Befunden auf. Sie ergänzen die Empfehlungen, die sich aus der Würdigung der Empirie zu den einzelnen Stationen ergeben. Die Spalte „Betroffene Akteure“ macht deutlich, in wessen Händen die Initiative zur Umsetzung der Empfehlung jeweils liegen sollte.

Tabelle 36: Empfehlungen auf der Basis der stationsübergreifenden Befunde.

Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz
Stationsübergreifend	- SUP-**Wissensplattform** schaffen, die u. a. aktuelle Informationen zu Methoden und Bewertungsstandards, aber auch Beispiele vorbildhafter Praxis und Muster-Dokumente enthält.	- Gesetzgeber - Bundes-/Landesbehörden	- zentrale Sammelstelle für „SUP-Wissen“, dient als erste Anlaufstelle und reduziert den Zeitaufwand für Internetrecherchen.
	- Leitfäden und andere Arbeitshilfen in die Wissensplattform integrieren und kontinuierlich fortschreiben	- Bundes-/Landesbehörden	- spezifische Leitfäden oder Arbeitshilfen für die Plantypen oder die Planungsregionen und Bundesländer erleichtern den Einstieg in die SUP-Thematik und können Unsicherheiten bei der Bearbeitung verringern
	- Behördenübergreifende Unterstützung für SUP-Prozesse etablieren; etwa durch eine (länderübergreifende) **Anlaufstelle**	- Landesebene: Anlaufstelle einrichten; ggf. auch länderübergreifend oder mit Unterstützung des Bundes	- Anlaufstelle bündelt Erfahrungen, entwickelt Hilfestellungen und erarbeitet ggf. einzelne Muster-SUP-Bausteine. Diese behält den Gesamtüberblick und koordiniert weiterhin die SUP

	- Sach- und **Personalressourcen** zur Verfügung stellen	- Bundes-/Landesbehörden - planaufstellende Behörde - ggf. Haushaltsgesetzgeber	- gut geschultes Personal und eine angemessene Ausstattung sind essenziell für eine effektive und effiziente SUP-Bearbeitung, einschließlich der Umsetzung der Vorgaben zur Überwachung
	- **Austausch** unter den Behörden/Akteuren fördern	- Gesetzgeber - Bundes-/Landesbehörden	- bringt Anregungen, wie man andernorts mit ähnlichen Problemen umgeht. Ergänzung zu Fortbildungen und Wissensplattform und Anlaufstelle
	- Stärkere Verknüpfung von SUP und Planungsprozess	- planaufstellende Behörde - ggf. Fachbüro	- spart Ressourcen; der Aufwand wird reduziert. - SUP greift früher in Planungsprozess ein und kann dadurch ihre Wirkung besser entfalten
	- SUP-**Verantwortlichkeit** („Product Owner“/ “Ownership”; vgl. Abschnitt 5.2.4)	- planaufstellende Behörde	- SUP-Management (Koordination, Verantwortlichkeit, etc.) liegt bei einer Person. Diese kann leichter den Überblick behalten, es ist klar, wer als Ansprechpartner oder Ansprechpartnerin dient. Erleichtert die Bearbeitung und kann zu Zeit- oder Kostenersparnissen führen

6 Institutionenanalytische Auswertung der Befunde (Ebene 4)

Dieses Kapitel umschreibt zunächst, wiederum in Anlehnung an die Evaluation des UVPG,[129] die methodischen Grundlagen und das Vorgehen in der institutionenanalytischen Auswertung der Befunde (Abschnitt 6.1). Anschließend stellt es die im Rahmen des Vorhabens entwickelten organisationalen und administrativen (Abschnitt 6.2) sowie die legislativen Gestaltungsoptionen (Abschnitt 6.3) vor.

6.1 Methodische Grundlagen

Die interdisziplinäre Institutionenanalyse stützt sich auf das klassische ökonomische Modell des eigennutzorientierten Akteurs (homo oeconomicus); allerdings ist es substantiell angereichert durch verhaltenswissenschaftliche, insbesondere sozialpsychologische Elemente. Dieser Ansatz beinhaltet folglich neben der „klassischen" ökonomischen Verhaltensannahme der situativen Nutzenmaximierung auch Verhaltensweisen wie regelgebundenes und habituelles Verhalten sowie emotionale und instinktive Reaktionen. Mit Ausnahme des letztgenannten lassen sich, so die zugrundeliegende Annahme, alle verhaltensbestimmenden Faktoren einschließlich der Präferenzen, an denen sich das Eigennutz-Kalkül ausrichtet, durch (ggf. zu verändernde) institutionelle Rahmenbedingungen beeinflussen (homo oeconomicus institutionalis).

Damit ist es möglich, ein deutlich weiteres Spektrum an verhaltensbeeinflussenden Faktoren in die Analyse einzubeziehen. Dementsprechend weit gefächert ist in der Folge auch der Kreis der Instrumente bzw. der institutionellen Gestaltungsoptionen.[130]

6.1.1 Vorgehen in der Delta-Analyse

Die Delta-Analyse identifiziert zunächst die relevanten Akteure unf bestimmt sodann die normativ von ihnen geforderten Verhaltensbeiträge. Stellt man so charakterisierte Soll-Situation den empirisch festzustellenden Ist-Beiträgen gegenüber, zeigt sich, ob eine Differenz (Delta) zu konstatieren ist. Diese kann bei null liegen (das Ist entspricht dem Soll), in eher seltenen Fällen auch eine Übererfüllung anzeigen (das Ist ist größer als das Soll). Bleibt das Ist hingegen hinter dem Soll zurück, so zeigt dies einen Handlungsbedarf an_ Dann sind die Motivlage sowie die in der konkreten Handlungssituation wirksamen Anreize und Hemmnisse näher zu untersuchen um herauszufinden, auf welche Weise man die Akteure dazu bewegen kannn, größere Beiträge zur Zielerreichung zu erbringen. Auch dabei ist es hilfreich, die Vielfalt der möglichen verhaltensbestimmenden Faktoren, wie sie die Stufenheuristik der Institutionenanalyse beschreibt, in den Blick zu nehmen; denn daraus entsteht ein genaueres Bild zum „Warum" des beobachteten Deltas, woraus sich wiederum ein breiteres Spektrum an Eingriffsmöglichkeiten ergibt.

Aufbauend auf den Befunden der Standardfallstudien und der vertiefenden Untersuchung identifiziert das Vorhaben sowohl Beispiele besonders gelungener SUP-Umsetzung (Abschnitt 5.3.1) als auch eine Reihe neuralgischer Punkte (Abschnitt 5.5). Ansatzpunkt für Optimierungsvorschläge ist die Handlungssituation der Akteure, die Beiträge zu leisten haben, um die gesetzlichen Vorgaben mit Leben zu füllen.

6.1.2 Stufenheuristik im homo oeconomicus institutionalis

Der homo oeconomicus institutionalis beschreibt ein stufenweises Vorgehen, das es erlaubt, die Faktoren zu identifizieren, die in konkreten Handlungssituationen das Verhalten der Akteure besonders

[129] UBA-Texte 03/09.

[130] Zu den verhaltensbestimmenden Faktoren in diesem Verhaltensmodell und den damit verknüpften Ansatzpunkten für Regulierungsoptionen siehe Führ (2003), S. 281 ff. und 395 ff.

beeinflussen (Stufenheuristik).[131] Ausgangspunkt bleibt die Annahme situativer Nutzenmaximierung: Unter den verfügbaren Optionen wählen die handelnden Personen diejenige aus, von der sie annehmen, dass sie ihren Präferenzen am besten entspricht. Um eine solche Entscheidung treffen zu können, sind allerdings Informationen über die jeweiligen Folgen erforderlich. In der Praxis zeigt sich aber, dass die Akteure in fast allen Handlungskonstellationen kognitiven und informationellen Grenzen unterliegen: Entweder sind nicht alle entscheidungsrelevanten Informationen für sie verfügbar oder sie sind nicht in der Lage, diese vollständig zu verarbeiten. Daher sind sie gezwungen, Strategien zu entwickeln, die es ihnen erlauben, bei begrenztem Wissen bzw. bei knappen Ressourcen trotzdem zu – aus ihrer Sicht – angemessenen Ergebnissen bzw. Verhaltensweisen zu gelangen. Eine solche Strategie kann beispielsweise darin bestehen, dass Akteure für sich einfache „Faust"-Regeln („Heuristiken") entwickeln, von denen sie annehmen, dass sie ihnen für die Mehrzahl der Fälle eine gute Entscheidung ermöglichen, ohne zu hohe Informations- und Entscheidungskosten zu verursachen.

In der Anwendung der SUP-Vorschriften können die Zuständigen beispielsweise Vorgehensweisen entwickeln, die es ihnen erlauben, die Komplexität pragmatisch zu reduzieren, indem sie bestimmte Anforderungen ausblenden (etwa die Vorgaben zur Überwachung in § 45 UVPG), weil sie die Erfahrung gemacht haben, dass sie den damit verbundenen Aufwand vermeiden können, es aber zugleich folgenlos bleibt, wenn sie sich so verhalten. Dabei könnte es im Einzelfall aus einer situativen Nutzenperspektive für den eigenen Tätigkeitsbereich sogar vorteilhaft sein, „erforderliche Überwachungsmaßnahmen" auf der Grundlage der Angaben im Umweltbericht festzulegen und umzusetzen. Aufgrund der gewählten Entscheidungsregel und der infolgedessen etablierten Routinen gelangen derartige positive Wirkungen aber nicht mehr in den Blick.

Habituelle Verhaltensweisen entstehen oft dadurch, dass die Akteure unreflektiert bestimmte Verhaltensweisen aus dem engeren sozialen Umfeld übernehmen; also etwa die von erfahreneren Kolleginnen und Kollegen, von Ausbildern und Ausbilderinnen oder von anderen Personen, deren Vorbild man in bestimmten Konstellationen unhinterfragt folgt. Das Verhalten folgt hier einem (als solchen oftmals unerkannten) Muster. Dieses fungiert als unbewusste Verhaltensregel, ohne dass dieser aus der Sicht des Individuums ein nutzenorientiertes Kalkül zugrunde liegt. In Organisationen, also in Behörden oder in Unternehmen, zeigt sich dies etwa in dem Duktus „Das haben wir schon immer so gemacht".

Veränderungen etablierter Routinen brauchen oft einen besonders deutlichen Impuls, der über das Aufzeigen situativer Nutzenvorteile erheblich hinausreicht. Das dürfte eine Ursache dafür sein, dass – noch so gut gestaltete – Leitfäden nur sehr begrenzt in der Lage sind, Verhaltensmuster aufzubrechen, weil sie aufgrund der professionell etablierten Wahrnehmungsraster die Aufmerksamkeitsschwelle der Akteure gar nicht erst überschreiten. Um dies zu erreichen, bedarf es daher meistens einer Kombination mehrerer Maßnahmen, um die Akteure zu einer Veränderung zu bewegen. Hilfreich ist es dabei, den Akteuren den Wechsel in eine neue Routine so einfach (also transaktionskostenarm) wie möglich zu gestalten. Arbeitshilfen für die Beschäftigten in den Behörden sollten daher nicht nur leicht zugänglich sein, sondern so dicht wie möglich an die bisherigen Routinen anknüpfen. Idealerweise können es die Beschäftigten gar nicht vermeiden, die Arbeitshilfen wahrzunehmen; etwa, weil sie in die üblichen Bearbeitungsvorgänge integriert sind.

Daneben sind aber auch emotionale und instinktive Verhaltensweisen zu berücksichtigen: In manchen Situation bestimmt ein Affekt das Handeln; die nutzenorientierte Abwägung tritt in den Hintergrund. Ein emotionaler Faktor menschlichen Verhaltens ist etwa das Streben nach „Dissonanzreduktion", weil Dissonanzen körperliches und seelisches Unwohlsein hervorrufen. So ist es nicht verwunderlich, dass die Neigung verbreitet ist, sich kritischen Nachfragen im Rahmen der Bürgerbeteiligung zu entziehen.

[131] Anknüpfungspunkt für die folgenden Ausführungen ist die Methodik der Stufenheuristik und die darauf gestützte Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnissituation, wie sie auch der Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes zugrunde lag (siehe Führ et al. 2009, S. 205 ff.). Dabei zeigen sich teilweise Übereinstimmungen in der Charakterisierung der Akteure, andererseits sind aber auch Besonderheiten in der Handlungssituation der SUP-Beteiligten zu berücksichtigen.

Dies gilt umso mehr, wenn Drittbetroffene in der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzliche Werte-Konflikte thematisieren oder unkonventionelle Mittel der Kommunikation verwenden.

In der Praxis ist zu beobachten, dass meist mehrere der vorstehend skizzierten „verhaltensbeeinflussenden Faktoren“ zusammenwirken. Für die Analyse sind daher vereinfachende Annahmen zu treffen. Die Grundannahme der Stufenheuristik[132] geht davon aus, dass sich die Akteure so verhalten, dass sie ihren persönlichen Nutzen (gemessen an den individuellen Präferenzen) steigern. Dabei kommt es nicht auf einen „objektiven“ Nutzen an, sondern auf die subjektive Wahrnehmung des Akteurs in der jeweiligen Handlungssituation. Lässt sich damit das beobachtete Verhalten nicht hinreichend plausibel zu klären, geht man die oben skizzierten Erweiterungen der Verhaltensannahmen stufenweise durch. Für typische Handlungssituationen sind die für das Verhalten jeweils besonders relevanten Faktoren zu identifizieren, um so „maßgeschneiderte“ Regulierungsstrategien zu entwickeln oder organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die zu dem intendierten Verhalten führen, zugleich aber für alle Beteiligten einen möglichst geringen Aufwand nach sich ziehen.

6.1.3 Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnis-Situation der Akteure

Anhand der vorstehend beschriebenen Systematik, ist im Folgenden für zentrale SUP-Akteure deren Anreiz- und Hemmnis-Situation zu umreißen. Die Charakterisierung beschreibt jeweils „typische“ oder „durchschnittliche“ Beteiligte im SUP-Prozess, die in der jeweiligen Organisation (z. B. in der planenden Behörde) damit befasst sind. Sie folgt einem einheitlichen Raster: Zunächst ist aufzuzeigen, in welchem „institutionellen Kontext“ sich der Akteur bewegt. Gemeint sind damit die Erfolgskriterien, die innerhalb der Organisation maßgeblich sind (z. B. Steigerung der Reputation, effiziente Auslastung der Ressourcen, Sicherung von Folgeaufträgen); prägend können auch Organisationsstruktur sowie Tradition und spezifische Kultur der jeweiligen Organisation sein. Daran anknüpfend sind im nächsten Schritt die Präferenzen des jeweiligen Akteurs zu charakterisieren. Dies geschieht in vereinfachender Form anhand drei verschiedener Nutzenkategorien:

- Nutzenorientierung des jeweiligen Akteurs (etwa im Hinblick auf die personale Reputation oder die Erzielung von Einkommen),
- eine besondere emotionale Bindung an Umweltschutzbelange sowie
- eine Regelorientierung in dem Sinne, , dass es der Akteur es für einen Wert an sich hält, das SUP-Verfahren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchzuführen.

Will man den rechtlichen und sonstigen organisatorisch-institutionellen Rahmens verändern, sind die kognitiven und informationellen Möglichkeiten der Beteiligten in Rechnung zu stellen, weil sie die Wahrnehmung des Problems und des verfügbaren Handlungsraums beeinflussen. Oft prägen Ausbildung und Berufspraxis die Sicht auf das Problem und die Art und Weise, damit umzugehen. Solche „professionelle Wahrnehmungsraster“ können sich signifikant unterscheiden, je nachdem, auf welche Ausbildung und Erfahrung jemand zurückgreifen kann. Dies ist bei der Wahl der Instrumente zu berücksichtigen.

Schließlich ist zu erfassen, welche der in Abschnitt 6.1.2 skizzierten verhaltensbestimmenden Faktoren für die Beteiligten besonders relevant sind:

- Greift die situative Nutzenorientierung, so stellen die Beteiligten jeweils Nutzen und Aufwand in den Mittelpunkt; sie betrachten alle relevanten Alternativen und entscheiden sich für die Option, von der sie annehmen, dass die im Hinblick auf die individuellen Präferenzen den vergleichsweise höchsten Nutzen stiftet.
- In Betracht kommt zudem, dass die Beteiligten ihr Verhalten an Regeln ausrichten.
  Dafür können zwei verhaltensbeeinflussende Faktoren maßgeblich sein. Zunächst kommt in Betracht, dass man sich an eine externe Regel, also etwa die Einhaltung der SUP-Vorgaben, gebunden

[132] Bizer/Gubaydullina (2007), S. 44 ff.

fühlt (regelaffines Verhalten).
Alternativ sucht man in einer Situation der Unsicherheit nach einfachen Entscheidungsregeln, um der Komplexität Herr zu werden. Diese Regeln sind reflektiert (nutzenorientiert regelgebundenes Verhalten), weil man zu einem früheren Zeitpunkt eine Nutzen-Aufwand-Betrachtung durchgeführt hat und man sich zukünftig an diesem Ergebnis orientiert.

- Bei habituellem Verhalten folgt man einem Muster, welches man unreflektiert von jemand anderen übernommen hat. Dies kann etwa im Rahmen der Ausbildung oder im Beruf geschehen, wo man Routinen beobachtet und diesen unbewusst folgt. Damit fügt man sich in soziale Umfeld ein, ohne sich mit der Entscheidungssituation befassen zu müssen.
- Handlungswirksam kann aber schließlich auch ein emotionales Verhalten sein. In der Ausprägung der „Dissonanzreduktion“ beschreibt dies eine oft unbewusst angewandte Strategie gemeint, die sich an den explizit oder implizit geäußerten Erwartungen des Umfeldes (hier also vor allem der jeweiligen Organisation) orientiert, um so das Auseinanderdriften von Erwartung und Verhalten zu vermeiden.

Hervorzuheben ist, dass die folgenden Ausführungen Verhaltensannahmen formulieren, die in vereinfachter Weise jeweils „typische“ Beteiligte beschreiben. In Einzelfällen kann und wird sich dies durchaus abweichend darstellen. Gleichwohl ergeben sich aus den typisierenden Beschreibungen Ansatzpunkt für organisatorische und administrative (Abschnitt 6.2) sowie regulatorische Gestaltungsoptionen (Abschnitt 6.3); derartige Verknüpfungen sind daher jeweils kurz zu bezeichnen.

Die zu betrachtende Akteurkonstellation in der Anwendung der SUP-Vorschriften lässt sich wie folgt umschreiben: Im Mittelpunkt stehen zunächst die Beschäftigten der SUP-Behörde (Abschnitt 6.1.3.1); diese können sich dabei der Unterstützung durch externe Fachbüros bedienen (6.1.3.2). Hinzu kommen die Beschäftigten der Fachbehörden (6.1.3.3) sowie diejenigen, die sich als „Dritte“ (sei es als Aktive in einer Umweltvereinigung, sei es als Privatperson) an dem Verfahren beteiligen (6.1.3.4). Anders als in der Einzelzulassung umweltbelastender Vorhaben, die der UVP-Pflicht unterliegen, gibt es im Anwendungsbereich der SUP typischerweise nicht den klassischen Antagonismus zwischen Antragsteller und prüfender Behörde. Ein privater „Vorhabenträger“ (6.1.3.5) tritt am ehesten beim „vorhabenbezogenen Bebauungsplan“ sowie bei bestimmten Infrastrukturplanungen in Erscheinung.

6.1.3.1 SUP-Behörde

Den Alltag der Beschäftigten in der „SUP-Behörde“ prägt der institutionelle Kontext sowie das Grundverständnis der jeweiligen Behörde. Ausschlaggebend ist oft die primäre Zuständigkeit der Behörde: Hat sie eine übergreifende Raumordnung vorzunehmen oder Bau- bzw. sonstige Infrastrukturprojekte zu planen; oder dient die Planung primär dem Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften (etwa in der Gewässerbewirtschaftung)? Die primäre Aufgabenstellung schlägt sich in einer Verwaltungskultur nieder, aus der sich wiederum die Kriterien ergeben, nach denen die Beschäftigten innerhalb der Behörde soziale Anerkennung erlangen können.

Bei der Bauleitplanung ist es – mit Ausnahme von Großstädten – eher die Ausnahme, dass die Behörde selbstständig einen Umweltbericht erstellt. Hingegen ist dies bei der Raumordnung überwiegend zu beobachten. In letzterer ist daher eine fachliche SUP-Expertise erforderlich und wirkt reputationssteigernd.

Auch die Verwaltungsebene kann für die Ausprägung der Verwaltungskultur relevant sein. So ist zu vermuten, dass es Unterschiede zwischen einer Mittelbehörde (etwa einem Regierungspräsidium oder einer Bezirksregierung) und einer örtlichen Vollzugsbehörde gibt. Hinzu kommen Faktoren wie die größere Problemnähe örtlicher Behörden, welche die Offenheit gegenüber bestimmten lokalen Sichtweisen beeinflussen kann. Relevant könnte schließlich auch die Frage der Sach- und Entscheidungskompetenzen sein, die sich in der jeweiligen Behörde herausgebildet haben; dazu zählen z. B. entwickelte Verfahrensroutinen, wie etwa die Nutzung von Leitfäden und Verfahrenshandbüchern. In

diesem Zusammenhang spielt die Frage eine wichtige Rolle, inwieweit sich die Verwaltungseinheit gegenüber der vorgesetzten Stelle eine eigenständige Rolle erarbeitet hat, etwa indem man spezifische Methoden zur Berechnung in Anspruch genommener Flächen etabliert hat. Zum institutionellen Kontext gehören schließlich Aspekte der Personalausstattung, der behördeninternen Struktur (etwa in Gestalt eines eigenständigen SUP-Referates). Relevant ist auch, inwieweit Möglichkeiten zur Fort- und Weiterbildung sowie des Zugangs zu Literatur, Datenbanken und anderen Informationsquellen bestehen.

Die Präferenz der Beschäftigten in der „SUP-Behörde" ist – ebenso wie bei öffentlichen Vorhabenträgern (siehe Abschnitt 6.1.3.5) – in erster Linie darauf gerichtet, ihre persönliche Reputation zu steigern, um soziale Anerkennung zu erlangen sowie die Aufstiegschancen zu erhöhen, wobei die subjektiv der Behördenleitung zugeschriebene Erwartungshaltung und antizipierter Gegendruck anderer Verfahrensbeteiligter eine wichtige Rolle spielen.[133] Je nach institutionellem Kontext sind hier unterschiedliche Strategien denkbar: In Betracht kommt z. B., durch erfolgreich durchgeführte SUPs als Spezialist persönliches Renommee zu erlangen. Umgekehrt kann man sich aber auch dadurch auszeichnen, mit Ressourcen schonend umzugehen, indem man SUPen stark ergebnisorientiert bewältigt. An beide Motivationslagen lässt sich mit entsprechenden Unterstützungsangeboten anknüpfen und damit dazu beitragen, die SUP effektiv und effizient durchzuführen. Transparenz darüber, wie die Behörde im Einzelfall den SUP-Prozess gestaltet hat, steigert den möglichen Reputationsgewinn und wirkt damit ebenfalls förderlich im Sinn der gesetzlichen Ziele.

Kognitive Grenzen im Sinne spezifischer Wahrnehmungsraster können ebenfalls im Zusammenhang mit dem Grundverständnis der Behörde stehen, der wiederum vom primären Zuständigkeitsbereich geprägt ist. Hohe Relevanz dürfte zudem der professionellen Vorbildung bzw. Prägung (Grad an Umweltwissen und an Verfahrenswissen) beizumessen sein. In Fällen, in denen sich die Beschäftigten fachlich überfordert fühlen, kann dies Reaktionen bis hin zur inneren Kapitulation vor der Komplexität der Aufgabe reichen. Dann ist mit einfachen Bewältigungsstrategien oder Ausweichverhalten zu rechnen. Hilfestellungen, die an die vorfindlichen Wissensbestände anknüpfen und Bewältigungsstrategien aufzeigen, können hier zu einer verbesserten Zielerreichung beitragen.

Die Art des Verhaltens orientiert sich auch in der „zuständigen" Behörde zunächst an der situativen Nutzenmaximierung des Akteurs. Subjektiv am sichersten dürfte es dabei sein, sich an der Verfahrenstradition der jeweiligen Verwaltungseinheit zu orientieren, weil dies das Risiko senkt, individueller Kritik ausgesetzt zu sein. Im Ergebnis führt dies zu regelgebundenen oder auch habituellen Verhaltensmustern nach dem Motto „Dies haben wir schon immer so gemacht" bzw. „Das hat sich in der Vergangenheit bewährt" bis hin zur formelhaften Abarbeitung der einzelnen Prüfungsschritte. Vorhandene Routinen zu verändern, verlangt mehr als unterstützende Leitfäden mit allgemein gehaltenen Erläuterungen. Positive Beispiele, die anschaulich die damit verbundenen Vorteile vermitteln, sind dazu ebenso erforderlich wie niedrigschwellig auf die jeweilige Handlungssituation zugeschnittene Arbeitshilfen (etwa Muster-Tagesordnungen und –Anschreiben).

In der Erhebung hat sich gezeigt, dass es durchaus auch eine innere Bindung an die Verfahrensvorgaben der SUP geben kann, wenn man vom „Mehrwert" des Verfahrens überzeugt ist. Auch eine emotionale Verbundenheit mit Umweltgütern war zu beobachten.

Für das bestehende Komplexitätsproblem benötigen die Behördenmitarbeiter Hilfestellungen, die einfach zugänglich und intuitiv erfassbar sind, vor allem, wenn sie keine umweltfachliche Ausbildung haben und noch über wenig Verfahrenserfahrung verfügen. Kontrolle durch Hierarchie kann schon mangels Personalkapazität kaum Wirkung entfalten.

[133] Zu der Frage, wann eine vollzugsungünstige Motivation der Vollzugsbeteiligten anzunehmen ist, instruktiv Lübbe-Wolff (1996), S. 8 ff.

6.1.3.2 Externes Fachbüro

Das institutionelle Umfeld des externen Fachbüros, oftmals ein entsprechend spezialisiertes Planungsbüro, ist dadurch gekennzeichnet, dass dieses wirtschaftlich in gewissem Umfang von der beauftragenden Behörde abhängig ist. Für die Mitarbeitenden des Fachbüros gilt, dass sie in der Regel bereits über SUP-Erfahrung verfügen. Zudem eignen sie sich im laufenden Verfahren Kenntnisse an, die ihnen nicht selten einen Informationsvorsprung gegenüber der beauftragenden Behörde verschaffen. Dieser wächst zudem in Zeitverlauf tendenziell an, weil die Behörden entweder wegen allgemeinen Personalmangels und Rekrutierungsschwierigkeiten sowie angesichts nicht hinreichend fachspezifisch ausgebildeten Personals bestimmte Aufgaben ganz oder teilweise an ein externes Fachbüro abgeben..

Externe Fachbüros sind gewinnorientiert und brauchen zur Sicherung der Reputation Beschäftigte, die den üblichen Qualitätsmaßstäben verpflichtet sind. Diese *Mitarbeitenden* verfügen häufig über hohe formale Qualifikationen, die auch ihr Selbstbild prägen. Dies wirkt sich auf die individuellen Präferenzen aus, die einen (überobligatorischen) fachlichen Anspruch an die Qualität der SUP beinhalten können. Im Gegensatz dazu hat das externe *Fachbüro selbst* das Interesse, ein möglichst zügiges und problemloses Verfahren abzuwickeln, um seine Reputation zu erhalten und zu stärken.

Kognitive Grenzen ergeben sich bei den Beschäftigtenam ehesten aufgrund von vorhandenen Arbeitsschwerpunkten. So kann es dazu kommen, dass diese aufgrund des disziplinären Selbstverständnisses einzelnen SUP-relevante Aufgaben besonderes Gewicht zumessen und erhöhte Sorgfaltsmaßstäbe anwenden, andere Bereiche aber weniger intensiv bearbeiten. Die externen Fachbüros setzen daher oftmals interdisziplinäre Teams ein, um dem entgegen zu wirken. Das gilt gerade bei komplexen Prüfungsgegenständen, die sich nur im Zusammenwirken mehrerer Personen aus unterschiedlichen Fachdisziplinen zweckentsprechend handhaben lassen. In der Gesamtschau ist davon auszugehen, dass Fachkenntnisse und SUP-Erfahrung bei dieser Gruppe besonders ausgeprägt sind. Fachliche Anleitungen können dies weiter stärken und einen Orientierungsrahmen bereitstellen, der die Ausrichtung an den SUP-Qualitätsstandards zusätzlich fördert. Gleiches gilt für Mechanismen, die das konkrete Vorgehen für die Fachwelt transparent machen.

Für die Verhaltensweisen sind zwei motivationale Faktoren vorherrschend: Neben der intrinsischen Bindung an fachliche Standards kommen nutzenorientierte Kalküle zum Tragen (Bearbeitungsaufwand im Rahmen des Beauftragungsumfangs, aber auch Reputationsgewinn im Hinblick auf weitere Aufträge). Habituelles Verhalten spielt wie emotionales Verhalten eine untergeordnete Rolle. Im Ergebnis bedeutet dies, dass externe Fachbüros Nutzenkalküle in den Mittelpunkt stellen und aufgrund der professionellen Bindung an fachliche Qualitätsanforderungen entsprechenden Hilfestellungen zugänglich sind.

6.1.3.3 Beteiligte Fachbehörden (Naturschutz- und weitere Umweltfachbehörden)

Im institutionellen Umfeld der Naturschutzbehörden ist vor allem relevant, dass diese den Zielen des Naturschutzrechts verpflichtet sind, die mit den meisten in der SUP zu behandelnden umweltbezogenen Schutzgütern eng verknüpft sind. Damit unterscheiden sie sich von eher technischen Fachbehörden (z. B. Immissionsschutzbehörden) oder Fachplanungsbehörden (z. B. Verkehrswege), die in der Regel über Expertise in ihrem primären Zuständigkeitsbereich verfügen. Die fachliche Kompetenz der Naturschutzbehörden in Naturschutzfragen erlaubt es ihnen, weitgehend unbelastet von Abwägungsfragen naturschutzfachliche Aspekte in das Verfahren einzubringen. Andererseits stehen sievor der Hausforderung, mit wenig Personal einen hohen Begründungsaufwand zufriedenstellend abzudecken. Fachliche Standards, Daten aus Überwachungsmaßnahmen und ein niedrigschwelliger Zugriff auf Wissensplattformen erleichtern es ihnen, die Aufgaben zu erfüllen.

Die Präferenzsituation der Beschäftigten in Naturschutz- oder anderen Umweltfachbehörden ist gekennzeichnet durch eine starke, manchmal auch emotionale Bindung an Umweltschutzziele. Sie sind ebenso wie die Beschäftigten in anderen Behörden interessiert daran, ihre Reputation zu steigern, um

soziale Anerkennung zu erlangen und Aufstiegschancen zu erhöhen. Darin sind sie erfolgreich, wenn es ihnen gelingt, Umweltbelange erfolgreich in das Verfahren einzubringen. Die Verfahrenspräferenz dürfte bei Beschäftigten der Naturschutzbehörde am stärksten ausgeprägt sein Da sie in diesen Verfahren meist über keine eigenen Entscheidungskompetenzen verfügen, bringt sie dazu, naturschutzbelange in das Verfahren einzubringen. Leitfäden und andere Hilfen können für sie daher schon deshalb eine wichtige Stütze sein, weil sie sich gegenüber der federführenden Behörde darauf berufen können. Inwieweit sie der Naturschutzbehörde auch in fachlicher Hinsicht weiterhelfen, ist abhängig vom spezifischen Ausbildungshintergrund und von der persönlichen Erfahrung der jeweiligen Beschäftigten.

Die kognitiven Limitierungen stellen sich gewissermaßen als spiegelbildlich zu den Akteuren in den federführenden SUP-Behörden dar. Während letztere hinsichtlich der Auswirkungen des Vorhabens auf die gesetzlichen Schutzgüter nicht selten relativ rasch an ihre fachlichen Grenzen stoßen dürften, liegt hier die Stärke der Naturschutzbehörden. Immer dort, wo das Fachrecht keine klaren regelförmigen Vorgaben bereitstellt, kommt ihre fachliche Kompetenz zum Tragen, die durch die Verfahrenskompetenzen zusätzlich gestärkt werden kann. Dies schließt keineswegs aus, dass auch hier im einzelnen Planungsvorhaben fachliche Defizite spürbar werden. Allerdings besteht in der Regel die grundsätzliche Möglichkeit und Bereitschaft, diese zu beheben, wenn die entsprechenden zeitlichen und anderen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Wollen die Beschäftigten der Naturschutzbehörde ihre Präferenzen verwirklichen, müssen sie für jedes Verfahren und ggf. für jeden Verfahrensschritt eine angepasste Strategie entwickeln. Die Nutzen-Orientierung dürfte deshalb besonders ausgeprägt sein. Grundsätzlich sind dabei zwei gegensätzliche Strategien denkbar: Dem Formulieren von Maximalforderungen steht ein Vorgehen gegenüber, welches bereits die Belange des Planungsträgers integriert und versucht, diese mit den Naturschutzzielen in Einklang zu bringen, um so der SUP-Behörde Argumentationsmaterial präsentieren zu können, das sich relativ friktionslos integrieren lässt. Welche Strategie dominiert, dürfte ebenso von der Verfahrenskultur der jeweiligen Verwaltungseinheit abhängen wie von der persönlichen Disposition der einzelnen Beschäftigten.

6.1.3.4 **Umweltverbände**

Umweltverbände verfügen meist nur über deutlich begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen. Sie sind angewiesen auf ehrenamtliches Engagement und finanzielle Zuwendungen ihrer Mitglieder. Teilweise finanzieren sie sich aber auch durch öffentliche Mittel. Während sich in Einzelfällen öffentlichkeitswirksam Forderungen erheben lassen, wird in den meisten Fällen das Wirken der Umweltverbände in SUP-Verfahren weder gegenüber den Mitgliedern noch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit transparent. Das hat zur Folge, dass das Interesse der Umweltverbände an der Mitwirkung häufig eher begrenzt ist.

Innerhalb der Umweltverbände sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Relevant sind sowohl hauptamtlich Beschäftigte als auch ehrenamtlich Tätige. Beiden ist gemeinsam, dass sie meist eine starke emotionale Bindung an Umweltziele aufweisen. Die Präferenzen richten sich dementsprechend auf die Durchsetzung von Umweltzielen sowie auf die Steigerung der persönlichen Reputation (im Verband, in der örtlichen Gruppe, aber auch in der Öffentlichkeit).

Auf Seiten der Umweltverbände sind Akteure mit sehr unterschiedlichen fachlichen Hintergründen beteiligt; daraus ergibt sich eine große Bandbreite an professionellen und kognitiven Prägungen. Bei den hauptamtlich Tätigen ebenso wie bei vielen Ehrenamtlichen ist von einer hohen fachlichen Kompetenz auszugehen. Ähnlich verhält es sich mit der Verfahrenskompetenz. Der Zugriff auf Wissensplattformen und ein Austausch mit anderen SUP-Interessierten im eigenen und in anderen Umweltverbänden können Hürden für eine Mitwirkung senken und die Qualität der Beiträge steigern.

Auch bei den verhaltensbestimmenden Faktoren kommt die Vielfalt der fachlichen Hintergründe und Verfahrenskenntnisse zum Tragen. Bei den Hauptamtlichen dürfte analog zu den Naturschutzbehörden eine stärkere strategische Orientierung anzunehmen sein. Der Anteil habitueller Entscheidungsgehalte, die sich etwa im Beharren auf Maximalpositionen niederschlagen, dürfte bei den ehrenamtlich Tätigen stärker ausgeprägt sein.

6.1.3.5 Vorhabenträger

Gegenstand eines Planungsprozesses für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist häufig ein privates Bauprojekt. Als Unternehmen verfolgt der private Vorhabenträger in der Regel eine Gewinnerzielungsabsicht. Entsprechend nimmt der Vorhabenträger die SUP-Verfahrensschritte in diesem institutionellen Umfeld häufig als zeitverzögernd und gewinnreduzierend wahr. Je nach Nähe der Unternehmen zum Markt dürfte die Bereitschaft, sich auf das Verfahren einzulassen, unterschiedlich ausfallen. Je eher der Vorhabenträger Prämien auf dem Markt dafür erzielen kann, dass er Umweltbelange explizit prüft und Verbesserungen nachvollziehbar dokumentiert, desto geringer dürfte der Widerstand im Hinblick auf das SUP-Verfahren bei ihm ausfallen.

Einen privaten Vorhabenträger gibt es mit dem Übertragungsnetzbetreiber bei der Bundesfachplanung nach NABEG. Er muss hier – ähnlich wie beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan – die für die SUP erforderlichen Unterlagen vorlegen (§ 8 NABEG). Einen privaten Vorhabenträger gibt es auch in einigen anderen Fällen, beispielsweise mit dem Übertragungsnetzbetreiber bei der Bundesbedarfsplanung (§ 12e EnWG).

Die persönlichen Präferenzen der Beschäftigten der Vorhabenträger, die im Verfahren mitwirken, müssen nicht deckungsgleich sein mit den Zielen der jeweiligen Organisation. Allerdings setzt dieses in die Regel die internen Anreize in einer Weise, die die Beschäftigten dazu anhält, entsprechend den Organisationszielen zu handeln. In diesem Spannungsfeld suchen die Beschäftigten über Reputationsaufbau ihre persönlichen Aufstiegschancen zu erhöhen.

Für diese Personengruppe einfach erschließbare fachliche Standards und der Zugang zu Wissensplattformen erleichtert es ihnen, den Vorgaben des SUP-Rechts zu entsprechen.

Die Verhaltensweisen der Beschäftigten auf Seiten der Vorhabenträger orientieren sich am Nutzenkalkül sowie an den vorherrschenden Routinen. Weil sie darauf abzielen, die Planung erfolgreich abzuschließen, bemühen sie sich die Verfahrensvorgaben einzuhalten, dabei aber den Aufwand gering zu halten. Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass sie auf nutzenbezogene Anreize reagieren dürften, wenn nicht professionell geprägte Wahrnehmungsraster dazu führen, dass sie einzelne Nutzenaspekte als solche nicht wahrnehmen und deshalb ihr Verhalten nicht danach ausrichten.

6.2 Organisatorische und administrative Gestaltungsoptionen zu Instrumenten und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der SUP

Die vorstehend vorgenommene Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnis-Situation der relevanten SUP-Akteure mit den dort aufgezeigten Anknüpfungspunkten bildete die Grundlage dafür, Gestaltungsoptionen in einer Weise auszugestalten, dass sie auf die spezifische Handlungssituation der einzelnen Akteure (in der jeweiligen SUP-Station) eine den gesetzlichen Zielen angemessene Antwort darstellen.

6.2.1 Stationsübergreifende Optionen

Stationsübergreifende Optionen, mit denen sich die Effektivität und Effizienz der SUP verbessern ließen, empfehlen sich in mehreren Themenfeldern: Die Einrichtung einer SUP-Wissensplattform (Abschnitt 6.2.1.1) und einer externen Unterstützungsstelle (Abschnitt 6.2.1.2) könnte insbesondere die inhaltlich-methodische Untersuchung der zu erwartenden Umweltauswirkungen erleichtern. Zudem sollte der Informationsaustausch der SUP-Behörden untereinander intensiviert werden

(Abschnitt 6.2.1.3). Wichtig ist in jedem Fall, dass die jeweilige Behörde über ausreichende personelle Kapazitäten und sachliche Mittel für die SUP-Aufgaben verfügt (Abschnitt 6.2.1.4).

Erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten liegen auch in der engen Verknüpfung des SUP- und des Planungsprozesses (Abschnitt 6.2.1.5). Die zweckentsprechende und qualitativ hochwertige Durchführung der SUP lässt sich des Weiteren fördern, indem die jeweils zuständige Behörde eine Person bestellt, die für diese Prüfung insgesamt verantwortlich ist und sich im SUP-Prozess entsprechend engagiert („Product owner"; Abschnitt 6.2.1.6). Schließlich liegt es nahe, Leitfäden und Arbeitshilfen zu bestimmten Themen zu entwickeln oder fortzuschreiben (Abschnitt 6.2.1.7).

Alle aufgeführten Gestaltungsoptionen ergänzen sich gegenseitig und zielen darauf ab, Lernprozesse unter den Beteiligten zu initiieren, zu organisieren und zu dokumentieren. Damit bergen sie auch das Potential, den Stellenwert der SUP in der jeweiligen Organisation zu stärken und auf diese Weise den institutionellen Kontext so zu verändern, dass Mitwirkungsbereitschaft der Akteure am SUP-Prozess steigt.

6.2.1.1 **SUP-Wissensplattform**

Die inhaltliche Qualität des Umweltberichts weist in den untersuchten Fallbeispielen erhebliche Unterschiede auf. Das betrifft sämtliche rechtlich vorgeschriebenen Angaben im Bericht, insbesondere jedoch die Untersuchung der Auswirkungen der beabsichtigten planerischen Festlegungen auf die einzelnen Schutzgüter. Zwar überwiegt die Zahl der Fallstudien, in denen die Umweltauswirkungen insgesamt oder zum Großteil angemessen ermittelt, beschrieben und bewertet wurden. Der Anteil der Fälle, bei denen das nur etwa zur Hälfte oder selten oder gar nicht zutraf, ist jedoch zu groß, als dass er vernachlässigt werden könnte. Damit stimmt es überein, dass viele Befragte in den Interviews und auch Teilnehmende an den Workshops Unsicherheiten in Bezug auf die im Einzelfall konkret zu untersuchenden Umweltauswirkungen, die anzuwendenden Methoden und die Bewertung dieser Auswirkungen äußerten (siehe Abschnitt 4.2.2). Diese Befunde stehen im Einklang mit Ergebnissen verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen zum Vollzug des nationalen und europäischen Umweltrechts.[134]

Um solche Schwierigkeiten zu verringern, bietet es sich an, im Internet eine „Wissensplattform" einzurichten, über die die zuständigen Behörden und anderen Verfahrensbeteiligten Zugang etwa zu Mustern, Vorlagen, Leitfäden und Beispielen vorbildhafter Praxis erhalten können. Auf diese Weise ließen sich die Arbeiten der Behörden und der eventuell von diesen beauftragten Planungsbüros in den einzelnen SUP-Verfahren zugleich vereinfachen. Die auf der Plattform zur Verfügung stehenden Informationen sollten allen potenziellen SUP-Akteuren und -Interessenten unabhängig davon zugänglich sein, auf welcher Ebene der Plan oder das Programm angesiedelt ist. Schon deshalb empfiehlt es sich nicht, jedes der bestehenden UVP-Portale (§ 20 UVPG) individuell um diese Inhalte zu erweitern; zudem wären mehrere parallel bestehende Portale redundant und erforderten überflüssige Doppelarbeit. Vielmehr sollte die SUP-Wissensplattform als zentrale Einrichtung für alle an der SUP Interessierten zur Verfügung stehen. Um der SUP für die verschiedenen Plantypen einerseits und den spezifischen landesrechtlichen Regelungen und methodischen Ansätzen andererseits gerecht zu werden, ist ein geeigneter Aufbau und eine funktionale Struktur der Wissensplattform zu entwickeln.

In einigen anderen Staaten gibt es solche Arbeitshilfen bereits seit einigen Jahren; teilweise lassen sie sich als Muster nutzen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die österreichische SUP-Website.[135] Sie umfasst gegenwärtig die Module „Grundlagen", „Methoden", „SUP-Praxis", „SUP-Info-Austausch" und „Linksammlung". Die meisten dieser Module sind in weitere thematische Einzelseiten unterteilt. So finden sich beispielsweise im Modul „Methoden" Angaben (1) zu den SUP-Schritten, (2) zur

[134] Siehe dazu Lübbe-Wolff (1996), S. 8 ff. und Ziekow et al. (2018), S. 76 ff.

[135] SUP – Strategische Umweltprüfung, Hrsg. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Hersteller: Umweltbundesamt GmbH (aufgerufen am 7.2.2020).

Umweltfolgenabschätzung und (3) zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Einzelseite „Umweltfolgenabschätzung“ etwa enthält nähere Hinweise zu Zielsystemen, Analysemethoden, Prognose- und Szenariomethoden, Bewertungs- und Monitoring-Methoden.

Eine vergleichbare Informationsquelle stellt auch das niederländische Ministerium für Infrastruktur und Wasserwirtschaft („Rijkswaterstaat“) zur Verfügung. In den Niederlanden richten sich Umweltprüfungen von Vorhaben, Plänen und Programmen („Milieueffectrapportage“) weitgehend nach einheitlichen Vorschriften, sodass die über das Internet zugänglichen Arbeitshilfen nicht speziell auf Pläne und Programme zugeschnitten sind, aber zumeist auch für sie relevante Informationen enthalten. Es handelt sich um einen Verfahrensleitfaden („Procedurehandleiding“) und eine auf die inhaltlichen Arbeiten der Prüfung bezogene Anleitung („Handreiking milieueffectrapportage).[136] Letztere enthält unter anderem Empfehlungen zur effektiven und effizienten Gestaltung des Prüfprozesses, zur Beteiligung Dritter, zur Reichweite und Prüftiefe, zur Einbeziehung von Alternativen und zur Qualität der Prüfung.

Anreize für die Nutzung des Instruments

Die Möglichkeit, bei Unsicherheiten in Bezug auf Inhalt und Methodik der Prognose und Bewertung von Umweltauswirkungen schnell und unkompliziert auf einen größeren Wissensfundus im Internet zurückgreifen zu können, vereinfacht und beschleunigt vor allem die Arbeit der zuständigen Behörden. Bei entsprechend umfangreichem, qualitativ hohem und zuverlässigem Informationsangebot der Wissensplattform können sie ihre Untersuchungen auf eine breite und fundierte Fakten- und Methodenbasis stellen. Damit gibt es gerade in schwierigeren und komplexeren SUP-Fällen erhebliche Anreize zur Nutzung des Instruments.

Ausgestaltung des Instruments

Bei der Entwicklung einer solchen Plattform stellen sich allerdings zahlreiche Einzelfragen, insbesondere im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Qualität der eingestellten Informationen und dem Erfordernis, diese auf dem aktuellen Stand zu halten. Zudem sollte es Ziel einer solchen Website sein, die in der Praxis mit der SUP Befassten, insbesondere die jeweils für ihre Durchführung zuständigen Behörden, zu unterstützen. Dazu muss sie überschaubar und leicht handzuhaben sein. Auf die Ausgestaltung im Einzelnen lässt sich hier nicht näher eingehen, es bietet sich jedoch an, die Erfahrungen in Österreich bei der Ausgestaltung heranzuziehen.

Instrumenteller Kontext

Eine Wissensplattform der hier skizzierten Art lässt sich in allen Stationen der SUP nutzen, vor allem beim Scoping, bei der Untersuchung der Umweltauswirkungen und der Erstellung des Umweltberichts, bei dessen Überprüfung, bei der Beteiligung der Öffentlichkeit und beim Monitoring. Sie ergänzt deshalb die im Zusammenhang mit diesen Stationen entwickelten Gestaltungsoptionen und verstärkt ihre Wirkung. Dagegen kann sie diese Gestaltungsvorschläge nicht ersetzen.

Es bietet sich an, die Angebote der Wissensplattform in einer Weise zu bündeln, die möglichst weitgehend den Arbeitsschritten in der praktischen Anwendung der SUP-Vorschriften durch die Beschäftigten entspricht. So könnte etwa ein Verfahrenshandbuch den Arbeitsprozess abbilden und jeweils auf die Angebote der Wissensplattform verweisen, beispielsweise in Gestalt von Verlinkungen auf die einzelnen Unterseiten, auf denen die konkreten Arbeitshilfen zu finden sind. Damit würde man auf die Perspektive der Nutzenden antworten und jeweils maßgeschneiderte, ohne großen Aufwand aufzufindende Hilfsmittel auf der Wissensplattform bereitstellen.

136 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Procedurehandleiding, und Handreiking milieueffectrapportage (beide aufgerufen am 11.2.2020).

6.2.1.2 Externe Unterstützungsinstanz

Die im Abschnitt 6.2.1.1 angesprochenen Defizite und Unsicherheiten legen es auch nahe, die Qualität der Angaben des Umweltberichts und die Qualität des Untersuchungsrahmens mit Hilfe einer externen und unabhängigen Unterstützungsstelle zu verbessern. Eine solche Einrichtung könnte auf Bitte der jeweils für die SUP zuständigen Behörde tätig werden und diese vor allem in Bezug auf die Inhalte der SUP sowie die im konkreten Planungsfall geeigneten Prognose- und Bewertungsmethoden beraten. Dadurch ließen sich zahlreiche in den Fallstudien-Interviews angeführte Probleme verringern, z. B. Schwierigkeiten infolge des hohes Abstraktionsgrades der Planung, Unsicherheit in Bezug auf die Bearbeitungstiefe oder die unzureichende Fokussierung des Berichts auf die entscheidungserheblichen Inhalte. Ebenso könnte die unterstützende Instanz darauf achten, dass die zuständige Behörde die Inhalte des Umweltberichts mit den materiell-rechtlichen Anforderungen verknüpft, Doppelarbeiten infolge der Untersuchung bestimmter Umweltauswirkungen außerhalb des Umweltberichts vermeidet und neben den Auswirkungen auf einzelne Schutzgüter auch die Gesamtwirkungen des Plans oder Programms angemessen berücksichtigt. Zudem ist mit der Beteiligung einer solchen Stelle die Chance erheblich größer, dass der Umfang des Umweltberichts der Art und dem Ausmaß der jeweils entscheidungsrelevanten Umweltauswirkungen entspricht und sich die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Ausführungen verbessert.

Die Arbeitsweise einer externen Unterstützungsinstanz lässt sich an alle der in Abschnitt 1.3.6.2 vorgestellten SUP-Modelle anpassen. Insbesondere beeinträchtigt sie weder das Modell der SUP-Integration in den Planungsprozess noch das entscheidungszentrierte Modell. Die Unterstützung betrifft in erster Linie die Stationen des Scoping und die externe Begutachtung des Umweltberichts. Die Dauer des Planungsprozesses kann im Einzelfall zwar etwas zunehmen, wenn eine solche außenstehende Stelle eingeschaltet wird; da die Aufstellung oder Fortschreibung der meisten SUP-pflichtigen Pläne und Programme aber ohnehin einen relativ langen Zeitraum benötigt, scheint das Ziel wichtiger, die Qualität des Scoping-Prozesses, der Untersuchung der Umweltauswirkungen und des Umweltberichts zu verbessern.

Anreize für die Nutzung des Instruments

Die hier skizzierte Unterstützungsinstanz bietet den Planungsträgern vor allem die ziemlich weitreichende Sicherheit, dass sie durch die beabsichtigten planerischen Festlegungen voraussichtlich verursachte erhebliche Umweltauswirkungen vollständig und methodisch einwandfrei untersucht haben, sodass der Umweltbericht den rechtlichen Anforderungen entspricht und fachlichen Qualitätsansprüchen genügt. Dazu trägt bereits die Beratung im Scoping-Prozess bei. Zudem kann die Rückmeldung zum Berichtsentwurf vor Beginn der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dazu führen, dass der Bericht in der anschließenden Beteiligungsphase weniger angreifbar ist. Zugleich ist auch das Risiko geringer, dass der Plan oder das Programm bei einem späteren Rechtsstreit infolge von inhaltlich-methodischen Mängeln des Umweltberichts aufgehoben wird. Im Übrigen vermag die Stelle ebenfalls beim späteren Monitoring der erheblichen Umweltauswirkungen Hilfestellung zu leisten – einem Bereich, der in der Praxis bisher häufig vernachlässigt wird.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es sich um eine externe Instanz handelt, sodass für die Personen, die innerhalb der zuständigen Behörden die SUP-Aufgaben wahrnehmen, möglicherweise eine gewisse Hemmschwelle besteht, von dem Beratungsangebot Gebrauch zu machen. Denn mit jeder Beratung von Seiten einer außenstehenden Stelle ist eine gewisse Kontrolle durch diese verbunden, weil die beratende Einrichtung zwangsläufig Einblick in ein laufendes Verfahren und damit oft auch in die Behördenpraxis gewinnt.[137] Eventuell befürchten die für die SUP Verantwortlichen auch, die Beratung könne die Dauer des SUP- und damit des Planungsverfahrens verlängern sowie ihren eigenen Arbeitsaufwand erhöhen, zumal wenn sich ergibt, dass der Umweltbericht nachgebessert werden sollte.

[137] Siehe Führ et al. (2009), S. 215.

Ausgestaltung des Instruments

Was die einzelnen Aufgaben und die organisatorische Ausgestaltung einer solchen Beratungsinstanz betrifft, lässt sich beispielsweise an die UVP-Leitstellen anknüpfen, die einige Bundesländer (Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) in den 1990er Jahren zur Unterstützung ihrer Behörden eingerichtet hatten. Auch auf Regierungsbezirksebene gibt oder gab es vergleichbare Institutionen mit Beratungs- und Service-Aufgaben, etwa im Regierungspräsidium Freiburg. Über ihre Arbeit finden sich freilich kaum veröffentlichte Informationen.

Ein weiteres Muster bildet die niederländische UVP- und SUP-Kommission („Commissie voor de milieueffectrapportage"). Sie wurde bereits in den 1980er Jahren zur Unterstützung sowohl der Projektträger als auch der zuständigen Behörden durch Gesetz als unabhängige Stelle etabliert; seit der Umsetzung der SUP-Richtlinie schließt ihr Kompetenzbereich auch die strategische Umweltprüfung ein.[138] Soweit es um diese Prüfung geht, verlangen die einschlägigen Vorschriften, die Kommission in jedes einzelne SUP-Verfahren einzubeziehen. Sobald ein Planungsträger in einem Planungsfall um ihre Mitwirkung bittet, stellt sie eine Arbeitsgruppe aus Experten zusammen, die auf den in Aussicht genommenen Plan oder das Programm zugeschnitten ist. Diese berät den jeweiligen Planungsträger auf dessen Antrag zunächst beim Scoping. Die Erarbeitung des Umweltberichts ist dagegen Sache des Trägers; die Kommission verfasst selbst keine Umweltberichte. In jedem SUP-Verfahren gibt sie eine Rückmeldung zum Bericht im Hinblick auf eventuelle inhaltliche Mängel. Der Träger kann den Bericht daraufhin überarbeiten, ist allerdings nicht dazu verpflichtet. Die Kommission teilt ihre Prüfergebnisse jedoch neben dem Träger auch der für die abschließende Entscheidung zuständigen Behörde mit. Sie veröffentlicht ihre Arbeitsergebnisse außerdem im Internet. Auf diese Weise verfügt sie zugleich über einen umfangreichen Fundus an Expertenwissen in Bezug auf die Inhalte der SUP bei allen Plänen und Programmen, die nach niederländischem Recht eine solche Prüfung durchlaufen müssen. Seit vielen Jahren berät sie auch andere Staaten in Fragen der SUP.

Einige Teilnehmende am Abschluss-Workshop wiesen allerdings auf die indirekte Kontrollfunktion hin, die der niederländischen Kommission zukommt, weil diese die Resultate ihrer Überprüfung des Umweltberichts ebenfalls der zuständigen SUP-Behörde übermittelt. Bei einer vergleichbaren deutschen Einrichtung solle eine derartige Kontrolle vermieden werden. Dies sollte auch in der Aufgabenbeschreibung der Unterstützungsstelle zum Ausdruck kommen

Wie bei der „Commissie voor de milieueffectrapportage" sollten sich die Aufgaben einer solchen Einrichtung auf die Beratung der für die SUP zuständigen Behörden beschränken. Andere Arbeiten, wie die inhaltliche und organisatorische Vorbereitung des Scoping-Schritts oder die Erstellung des jeweiligen Umweltberichts, kann sie nicht leisten, weil auf diese Weise die Kompetenzbereiche der SUP-Behörden und die der Unterstützungsstelle miteinander vermischt würden. Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen muss die Zuständigkeit für die Erstellung der Pläne und Programme eindeutig bei den gesetzlich bestimmten öffentlich-rechtlichen Trägern bleiben; nach dem deutschen Regelungssystem nehmen diese Träger zugleich auch die SUP-Aufgaben wahr. Abgesehen davon sind die erwähnten zusätzlichen Arbeiten zu umfangreich, als dass eine unterstützende Stelle sie durchführen könnte.

Um die Beratungsaufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können, muss diese Instanz über umfangreiches Wissen in Bezug auf die im Einzelfall zu untersuchenden Umweltauswirkungen, die hierfür bereitstehenden Informationen sowie die jeweils anzuwendende Prognose- und Bewertungsmethodik verfügen und auch genügend praktische Erfahrung haben, um Zweifelsfälle schnell richtig einordnen zu können. Nur dann vermag die Beratung der Planungsträger die Qualität der Untersuchung der Umweltauswirkungen und die des Umweltberichts maßgeblich zu verbessern. Es sollte deshalb in jedem

[138] Siehe hierzu und zum Folgenden die Website der Kommission, http://www.eia.nl/en/our-work/independent-advice, und das Factsheet „Advies van de Commissie m.e.r.", https://www.commissiemer.nl/documenten/00000239.pdf (beide aufgerufen am 29.11.2019).

Fall gewährleistet sein, dass die bei einer solchen Stelle tätigen Personen diese Expertise bereits weitgehend mitbringen. Im Übrigen führt eine häufige Beteiligung der beratenden Einrichtung an konkreten SUP-Verfahren ohnehin dazu, dass sich der Wissensstand und die Erfahrung einer derartigen Einrichtung ständig erweitern. Kenntnis- oder Erfahrungslücken einzelner Beschäftigter lassen sich zudem weitgehend vermeiden, wenn – wie in den Niederlanden – in jedem SUP-Verfahren ein Team aus mehreren Experten tätig wird.

Die umrissene Anforderung bedeutet auch, dass die beratende Einrichtung die für die SUP relevanten rechtlichen Vorgaben und fachlichen Regelwerke in Bezug auf die einzelnen Plantypen konkretisieren und diese Informationen auf dem Laufenden halten muss.[139] Ebenso hat sie die Aufgabe, die einschlägige Rechtsprechung zu verfolgen. Sie sollte alle diese Informationen plantyp- und, soweit es um Fachpläne und -programme geht, gleichfalls planartspezifisch aufbereiten. Die Beratung im Einzelfall kann durchaus auch eine Vermittlungstätigkeit einschließen, etwa bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der für die SUP zuständigen und einer am SUP-Verfahren beteiligten Behörde. Zudem ist denkbar, dass die Stelle neben der Beratung einzelner Behörden auch weitere Aufgaben wahrnimmt, etwa Workshops veranstaltet oder Leitfäden entwickelt. Allerdings muss – wie erwähnt – der Eindruck vermieden werden, sie kontrolliere die Arbeit der SUP-Behörden, weil dies deren Bereitschaft verringert, die externe Beratung in Anspruch zu nehmen.

Angesichts der hohen Zahl an SUP-Verfahren in Deutschland empfiehlt es sich, mehrere Unterstützungsstellen einzurichten. Das gilt vor allem für den Bereich der Bauleitplanung, für den der Zuständigkeitsbereich jeder dieser Stellen auf eine oder mehrere Planungsregionen beschränkt werden sollte. Möglicherweise genügt dagegen für die Raumordnungsplanung und die Fachplanung gemeinsam eine Einrichtung dieser Art für das gesamte Bundesgebiet. Allerdings liegt der Wert der unterstützenden Instanz gerade darin, dass diese auch im Bereich der Fachplanung spezifisch für jede Art solcher SUP-pflichtiger Pläne und Programme – und bei Planungen, die sich nach Landesrecht richten, auch spezifisch für das betreffende Land – Unterstützung leisten kann.

Die Frage, auf welcher Verwaltungsebene diese beratenden Stellen angesiedelt sein sollten, lässt sich nicht einheitlich beantworten. Für die Bauleitplanung dürfte sich die mittlere Ebene (z. B. Bezirksregierung, Regierungspräsidium) empfehlen, für die Regionalplanung dagegen die Ebene der Landesregierung. Was Raumordnungs- und Fachplanungen auf Bundesebene betrifft, könnte eine solche Instanz als Service-Einrichtung für alle betroffenen Ressorts bei einem Ministerium eingerichtet werden.

Wegen der Vielzahl der Umweltprüfungen in der Bauleitplanung und der Regionalplanung liegt es nahe, dass die jeweils zuständige Unterstützungsinstanz allein auf Antrag eines Planungsträgers beratend tätig werden sollte. Es sollte ebenfalls immer dem Träger überlassen bleiben, ob und wieweit er die Vorschläge der Stelle im weiteren SUP-Verfahren übernimmt. Wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass der Träger den Anregungen Folge leistet, hinge dann insbesondere vom Ausmaß der fachlichen Expertise der Unterstützungsinstanz ab.

Instrumenteller Kontext

Externe SUP-Unterstützungsstellen haben im Grund genommen dieselbe Funktion wie eine Wissensplattform (oben Abschnitt 6.2.1.1). Im Unterschied zu dieser können sie aber „punktgenau“ auf Probleme im Einzelfall reagieren und im Dialog mit den für die jeweilige SUP-Zuständigen maßgeschneiderte Lösungen entwickeln. Je intensiver und effektiver die unterstützenden Instanzen solche individuellen Hilfen leisten, desto weniger dürfte eine Wissensplattform in Anspruch genommen werden. Allerdings liegt der Schwerpunkt einer solchen Plattform darin, das für die SUP benötigte Wissen

[139] Siehe hierzu und zum Folgenden: Führ et al. (2009), S. 216 f.

– insbesondere zu Inhalt und Methodik der Untersuchung der Umweltauswirkungen – nach Möglichkeit für alle SUP-pflichtigen Pläne und Programme bereitzuhalten. Eine Unterstützungsstelle wird dagegen im Grundsatz[140] nur bei speziellen Problemen und Unsicherheiten der zuständigen Behörde tätig, wenn sie nicht in alle SUP-Verfahren einbezogen werden soll. Beide Instrumente sollten jedoch nicht in einem Konkurrenzverhältnis stehen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Sie sind beide darauf ausgerichtet, aus der Perspektive der Beschäftigten niedrigschwellige Hilfsangebote zu konzipieren und als Angebot bereitzustellen. Dabei handelt es sich um eine organisatorische Maßnahme im Verwaltungsvollzug. Eine spezielle Rechtsgrundlage ist dafür nicht erforderlich.

6.2.1.3 Informationsaustausch der SUP-Behörden untereinander

Die Auswertung sowohl der SUP-Dokumente als auch der Interviews zeigt, dass die Qualität der SUP in der Praxis bisher durchaus uneinheitlich ist. Viele Befragte sehen Hemmnisse insbesondere in der unzureichenden personellen Ausstattung und in zeitlichen Restriktionen; diese gehen zum Teil auf den Mangel an Vorbildern und ungenügende Erfahrung mit der SUP zurück. Daneben führen die Interviewten an, dass die SUP sehr hohe Anforderungen an die fachliche und methodische Kompetenz der Beteiligten stelle, dass die rechtlichen Vorgaben unklar seien und dass die Prüfung im konkreten Fall immer wieder methodische Probleme aufwerfe. Demgegenüber scheint das Fehlen einheitlicher Standards geringere Bedeutung zu haben, obwohl die Ansichten auch zu diesem Punkt nicht einheitlich sind und zwischen den Plantypen variieren.

Mit Hilfe eines laufenden Erfahrungs- und Praxisaustauschs der zuständigen Behörden untereinander lassen sich diese Defizite teilweise verringern.[141] Dieser Austausch kann etwa in Form von regelmäßigen Workshops stattfinden; denkbar ist ebenfalls, dass die Teilnehmenden gemeinsam Leitfäden, Merkblätter oder auch Publikationen erarbeiten, wenn es um Themen geht, die auch für andere am Austausch nicht beteiligte Behörden von Interesse sind. Solche Diskussionen ermöglichen es den Akteuren, ihre zunächst nur für die eigene Behörde und eventuell auch allein für das individuelle SUP-Verfahren wahrgenommene Situation in einen größeren Zusammenhang einzuordnen, indem sie beispielsweise feststellen, dass andere Behörden einzelne Schwierigkeiten durch bestimmte Vorgehensweisen verringern oder sogar vermeiden konnten oder indem sie Informationen über Arbeitshilfen oder von anderen Behörden entwickelte pragmatische Lösungsansätze erhalten.

Anreize für die Nutzung des Instruments

Das Instrument „Informationsaustausch“ kann für die SUP-Behörden vor allem deshalb attraktiv sein, weil es die Chance bietet, konkrete Möglichkeiten zur Bewältigung von Problemen im Einzelfall zu diskutieren und mit anderen Behörden, die vor ähnlichen Schwierigkeiten stehen oder standen, konstruktiv Lösungsansätze zu erörtern. Anders als „allgemeine“ Fortbildungsveranstaltungen, die oft übergeordnete Themen oder spezielle Fragen behandeln, die für die SUP-Praxis der unterschiedlichen Behörden nicht immer ausreichende Relevanz besitzen, kann das Gespräch mehrerer für denselben Plantyp zuständiger Personen Hinweise erbringen, die sich für die Teilnehmenden relativ unkompliziert auf die eigene Situation übertragen lassen. Damit können besonders Bearbeiterinnen und Bearbeiter, die (noch) nicht genügend eigene Erfahrung bei der Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen besitzen, ihre fachlichen SUP-Kompetenzen erweitern. Zugleich bildet sich auf diese Weise ein informelles Netzwerk oder bereits existierende Netzwerke können ausgeweitet werden.

[140] Im Übrigen kann sie etwa Workshops zum Erfahrungsaustausch und zur Weiterbildung durchführen, SUP-Arbeitshilfen erstellen oder ähnliche Tätigkeiten wahrnehmen.

[141] Köppel et al. (2018), S. 231, schlagen für den Bereich der Bundesplanungen ebenfalls ein Austauschforum zur SUP auf Bundesebene vor.

Ausgestaltung des Instruments

Angesichts der Unterschiede zwischen den Plantypen – und im Bereich der Fachplanung zwischen den verschiedenen SUP-pflichtigen Plan- und Programmarten – ist es zunächst wichtig, dass jeweils Stellen mit denselben oder ähnlichen Planungsaufgaben am Austausch teilnehmen. Es dürfte wenig zielführend sein, wenn z. B. die für die Straßenplanung eines Bundeslandes zuständige Behörde mit Regionalplanungsbehörden und Gemeinden diskutiert, weil sich die SUP-Praxis dieser Stellen zu stark voneinander unterscheidet, als dass sich gemeinsam Lösungsansätze für spezielle methodische Fragen entwickeln ließen.

Da es um einen Austausch von jeweils mehreren Stellen geht, bei denen zumeist nicht zur gleichen Zeit SUP-Verfahren laufen, empfehlen sich für Besprechungen regelmäßige Termine (beispielsweise zweimal im Jahr). Um Leitfäden oder Merkblätter zu erstellen, bieten sich Arbeitsgruppen aus Vertretenden der beteiligten Behörden oder Gemeinden an. In beiden Fällen sollten die Termine zweckentsprechend vorbereitet werden. Die Teilnehmenden sollten jeweils konkrete Sachprobleme behandeln, die sich über eine zuvor stattfindende Umfrage zusammenstellen lassen. Eine solche Themenabfrage ist wichtig, um zu vermeiden, dass einige Teilnehmende nicht genügend brauchbare Anregungen und Informationen erhalten und ihr Interesse an den Besprechungen zurückgeht. Je nach räumlicher Verteilung der Interessierten und in Abhängigkeit von den zu behandelnden Gegenständen kommen dafür Veranstaltungen sowohl in Präsenz als auch Online (sowie in hybrider Form) in Betracht.

Instrumenteller Kontext

Der Informationsaustausch unter den SUP-Behörden verstärkt die Wirkung der meisten anderen hier behandelten Optionen. Er kann zudem die SUP-Kenntnisse und Erfahrungen der in den Behörden zuständigen Personen verbessern. Leitfäden und Merkblätter, die in diesem Rahmen entwickelt werden, lassen sich in die SUP-Wissensplattform (Abschnitt 6.2.1.1) einstellen.

Findet eine solche Kommunikation der Behörden untereinander regelmäßig statt, dürften die Fälle seltener sein, in denen eine externe Unterstützungsinstanz (Abschnitt 6.2.1.2) um Beratung gebeten wird, weil sich eine Reihe von Problemen in einzelnen SUP-Verfahren möglicherweise schon durch das Gespräch mit anderen Personen, die sich mit denselben Fragen konfrontiert sehen, klären lässt.

6.2.1.4 Fachlich qualifiziertes Personal, ausreichende Sachmittel

In den Fallstudien-Interviews kam immer wieder zur Sprache, dass eine effektive und effiziente SUP genügend fachlich qualifiziertes Personal voraussetzt. Bei diesem Hinweis handelt es sich zwar im Grunde genommen um eine Selbstverständlichkeit; dennoch scheint eine den Anforderungen entsprechende Personal- und Sachausstattung in der gegenwärtigen Praxis häufig nicht gewährleistet zu sein. Insbesondere die Interviews in den Fällen der Gesamtplanung deuten auf ein nicht zu vernachlässigendes Defizit in diesem Punkt hin: In der Regionalplanung halten fast drei Viertel der Befragten und in der Bauleitplanung fast 60 % der Befragten die schlechte personelle Ausstattung für ein starkes oder sehr starkes Hemmnis. In der Fachplanung ist diese Quote etwas geringer, beträgt aber noch 50 %.

Abgesehen von dem allgemeinen Befund, dass die für die SUP zuständigen Behörden in aller Regel nur über einen begrenzten Personal- und Sachetat verfügen, liegt hier eine besondere Schwierigkeit darin, dass eine dem SUP-Recht entsprechende und fachlich anspruchsvolle SUP ausreichende methodische Kenntnisse und Erfahrungen der jeweils zuständigen Personen erfordert. Im konkreten Planungsfall setzt eine qualitativ hochwertige SUP zudem ausreichende aktuelle Daten und Informationen aus zahlreichen Sachgebieten voraus, etwa über die Ausgangssituation, über Wirkungspfade von Belastungsursachen oder über mögliche planerische Alternativen. Diese Daten und Informationen sind oft von den am Verfahren beteiligten anderen Behörden, Umweltverbänden und Einzelpersonen nur in begrenztem Maß zu erhalten, sodass die SUP-Behörde immer wieder eigene ergänzende Recherchen anstellen muss. Das erfordert jeweils ausreichende Sachmittel. Weitere Mittel sind für Fortbildungen und Fachliteratur zu veranschlagen.

Zudem hat das Rotationsprinzip in der Verwaltung häufig zur Folge, dass die in einer Behörde für die SUP Zuständigen schon nach kurzer Zeit wieder in eine andere Dienststelle wechseln, sodass sie nicht in der Lage sind, im SUP-Bereich die nötigen Kenntnisse und Erfahrungen zu erwerben. Umgekehrt geht die Expertise von SUP-Akteuren, die nach einer gewissen Zeit über Qualifikationen dieser Art verfügen, verloren, wenn diese Personen ganz andere Aufgaben übernehmen.

Wie die empirische Untersuchung zeigt, haben die meisten Befragten bisher an relativ wenigen Umweltprüfungen mitgewirkt. Allerdings gibt es hier Unterschiede zwischen den einzelnen Plantypen: In der Regionalplanung (n=35) waren 89 % und in der Fachplanung (n=14) 86 % dieser Personen eher selten – ein- bis fünfmal – in frühere Umweltprüfungsverfahren eingebunden. Anders ist es dagegen im Bereich der Bauleitplanung (n=22); hier waren mehr als drei Viertel der Befragten an sechs oder mehr früheren Umweltprüfungen beteiligt, mehr als die Hälfte sogar an 15 oder mehr Verfahren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Dauer der Verfahren auf den unterschiedlichen Planungsebenen deutlich voneinander unterscheidet.

In einem der Workshops im Rahmen des Forschungsvorhabens wies ein Teilnehmer auch auf die ebenso angespannte Situation in der im SUP-Verfahren zu beteiligenden Naturschutzbehörde hin: Diese Behörde sah sich wegen unzureichender Personalkapazität außerstande, in den betreffenden Verfahren sachlich Stellung zu nehmen.

Alle diese praktischen Schwierigkeiten lassen sich nur durch eine entsprechende Personal- und Sachausstattung beseitigen oder wenigstens erheblich verringern. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass SUP-pflichtige Pläne und Programme zumeist nur in größeren Zeitabständen erstellt oder fortgeschrieben werden, sodass sich der zusätzliche Bedarf an fachlich qualifizierten Mitarbeitenden in Grenzen hält. Bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogrammen gibt es beispielsweise einen Fünfjahres- und bei Raumordnungsplänen einen deutlich längeren Turnus (häufig etwa zehn Jahre). Hinzu kommen allerdings anlassbezogene Teilfortschreibungen oder -änderungen solcher Pläne und Programme. Andererseits erfordert jeweils der gesamte Planungsprozess, der in vielen Fällen erheblich mehr als ein Jahr dauert, die intensive Beteiligung der für die SUP hauptsächlich zuständigen Personen. Deswegen sollte das Rotationsprinzip, sofern es für die betreffenden Behörden maßgeblich ist, entsprechend eingeschränkt werden, damit die im Lauf früherer SUP-Fälle erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen dieser Personen nicht verloren gehen.

Zum Teil ist es möglich, einen Mangel an fachlicher Qualifikation durch die oben erwähnten Instrumente „SUP-Wissensplattform“ (Abschnitt 6.2.1.1), „Externe Unterstützungsinstanz“ (Abschnitt 6.2.1.2) und „Informationsaustausch“ (Abschnitt 6.2.1.3) zu kompensieren. Auch Leitfäden und Arbeitshilfen (Abschnitt 6.2.1.7) können zu diesem Ausgleich beitragen.

In der Praxis vergeben die für die SUP zuständigen Behörden zudem häufig die Aufgaben der Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen sowie der Erstellung des Umweltberichts an externe Planungsbüros. Auch dadurch lassen sich die beschriebenen Probleme verringern, wenn die beauftragten Unternehmen ihrerseits fachlich qualifiziert sind. Um diese Qualifikation zu gewährleisten, kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht, beispielsweise ein Akkreditierungssystem, nach dem die Aufträge nur an Büros vergeben werden dürfen, die die nötigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen nachweisen können.

6.2.1.5 Enge Verknüpfung von SUP und Planungsprozess

In der Frage, welchen Nutzeffekt die SUP bisher gebracht habe, welcher Mehrwert also mit ihr verbunden sei, weichen die Einschätzungen in den Fallstudien-Interviews stark voneinander ab. Mehr als die

Hälfte der Interviewten ist der Ansicht, dass die SUP nicht oder nur wenig zu einer *besseren Strukturierung des Planungsverfahrens* geführt habe.[142] Dagegen misst die überwiegende Zahl der Interviewten der SUP Relevanz für die *Berücksichtigung der Umweltbelange im Planungsprozess* zu.[143]

Die Ergebnisse der Befragungen lassen darauf schließen, dass ein Großteil der für die jeweilige Planung zuständigen Behörden den Mehrwert der SUP nur teilweise sieht (siehe Abschnitt 5.2.1). Während man zumeist davon ausgeht, dass die Prüfung es ermöglicht, die Umweltbelange systematischer und damit effektiver in Rechnung zu stellen, scheint vor allem das Potenzial für die Strukturierung des Verfahrens häufig nicht genutzt zu werden. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass der Planungsprozess und die SUP in vielen Fällen weitgehend unverbunden nebeneinander herlaufen (oder die SUP sogar erst nach Abschluss der Planung stattfindet) und deshalb nicht genügend aufeinander bezogen sind. Die Fachliteratur betont demgegenüber, dass die SUP ihre Wirkung nur dann optimal entfalten kann, wenn sie den gesamten Planungsprozess begleitet und mit ihm verknüpft ist.[144] Das Verhältnis zwischen SUP und Planung sollte also dem Integrationsmodell oder dem entscheidungszentrierten Modell (siehe Abbildung 3) entsprechen. Erfahrungen des Projektteams aus der Praxis der SUP bestätigen dies. Auch einige der Interviewten schlagen eine derartige Integration vor.

Anreize für die Verknüpfung

Praktisch erfordert eine bessere Verknüpfung des Planungs- und des SUP-Prozesses insbesondere einen ständigen Austausch zwischen den beteiligten Personen der beiden Bereiche. Dadurch gelingt es beispielsweise, planerische Alternativen frühzeitig auch unter Umweltgesichtspunkten zu beurteilen oder die planerstellenden Personen gegenüber bestimmten aus Umweltsicht negativen planerischen Festlegungen zu sensibilisieren. Zudem kann der Umweltbericht besser mit der Plan- oder Programmbegründung abgestimmt werden. Dadurch verringert sich ebenfalls weitgehend das Risiko, dass die zu erwartenden Umweltbeeinträchtigungen den SUP-Zuständigen erst spät im Planungsprozess bekannt werden. Nach Abschluss dieses Prozesses, also vor der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm, dienen die SUP-Ergebnisse zur abschließenden Vollständigkeits- und Qualitätsprüfung für die entscheidungserheblichen Umweltbelange.

Förderung der Verknüpfung in der Praxis

Durch Rechtsvorschriften lässt sich eine bessere Verknüpfung des Planungs- und des SUP-Prozesses nur ansatzweise erreichen, etwa durch die Vorgabe, dass bestimmte Verfahrensschritte „frühzeitig“ im Planungsverfahren stattfinden sollen. Solche Regelungen gibt es im SUP-Recht bereits; sie fördern eine engere Verbindung zwischen SUP- und Planungsprozess allerdings bisher nur in einigen Fällen. Auch denkbare generelle Vorschriften, die allgemein eine bessere Integration der SUP in die Planung vorschreiben, dürften weitgehend wirkungslos bleiben, wenn sie nicht konkretisiert und durch detaillierte, auf einzelne Planungsphasen bezogene Vorgaben ergänzt werden. Dies lässt sich indessen wegen der Vielzahl der Planungsverfahren und der je nach Planart und den Umständen des Einzelfalls unterschiedlichen Vorgehensweisen nicht leisten. Deswegen empfiehlt es sich, in Leitfäden oder Arbeitshilfen auf die Relevanz der Verknüpfung hinzuweisen, die Vorteile der SUP für den Planungsprozess und die Berücksichtigung der Umweltbelange im jeweiligen Plan oder Programm zu verdeutlichen und eine Reihe praktischer Beispiele anhand von Einzelfällen besonders gelungener praktischer Lösungen anzuführen. Außerdem sollte die engere Koppelung zwischen SUP und Planung ein Thema des Erfahrungsaustausches (Abschnitt 6.2.1.3) bilden. Eventuell vermag eine externe Unterstützungsstelle (Abschnitt 6.2.1.2) ebenfalls auf Möglichkeiten hinzuweisen, wie sich die SUP und die Planung

[142] Siehe Abbildung 59 auf Seite 213.

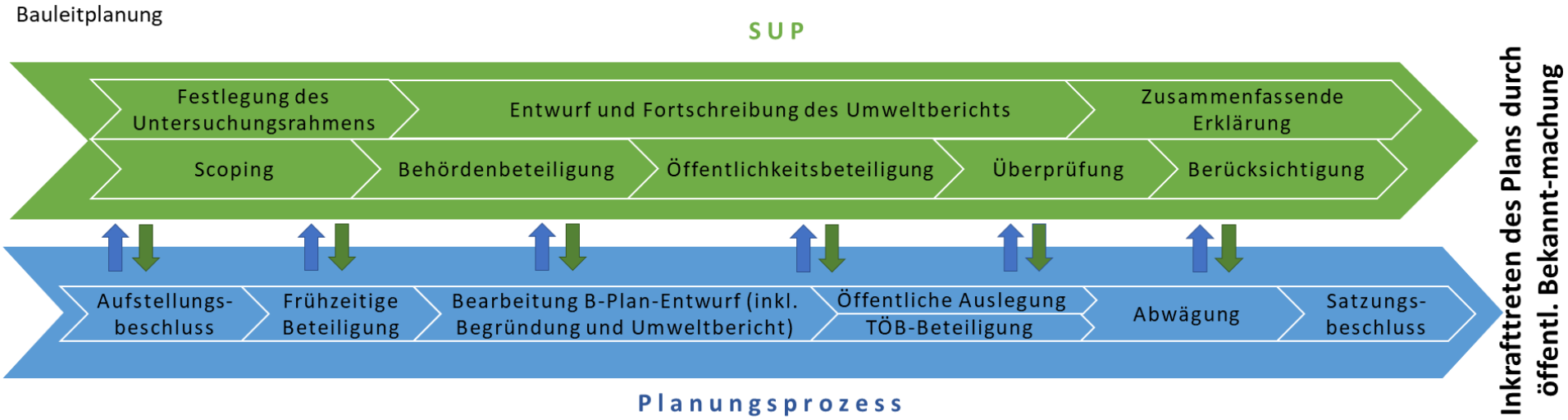
[143] Siehe die in Abschnitt 4.6.5.1 referierten Befunde.

[144] Siehe z.B. UN ECE (2012): Resource Manual to Support Application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment, S. 21 ff.

enger miteinander verzahnen lassen. Im Übrigen kann auch eine spezifisch für die SUP verantwortliche Person in der planaufstellenden Behörde (dazu der folgende Abschnitt 6.2.1.6) erheblich dazu beitragen, die SUP in einer Weise durchzuführen, dass sie den gesamten Planungsprozess begleitet.

Abbildung 65 veranschaulicht am Beispiel der Bauleitplanung, wie die Integration der SUP in den Planungsprozess gelingen kann.

Abbildung 65: Schematische Darstellung zur Integration der SUP in den Prozess der Bauleitplanung (eigene Darstellung).



Die SUP kann zu jedem Schritt im Planungsprozess inhaltlichen Input beitragen. Die enge Verknüpfung – dargestellt durch die Pfeile – trägt dazu bei, dass Umweltbelange von Beginn an mitgedacht und im Planungsprozess berücksichtigt werden.

6.2.1.6 Interne für die SUP verantwortliche Person („Product owner“)

Vor allem in den vertiefenden Workshops im Rahmen des Forschungsvorhabens (siehe Abschnitt 3.6.2) kam eine weitere Gestaltungsoption zur Sprache: Die Bestellung einer oder eines SUP-Verantwortlichen innerhalb der planaufstellenden Behörde. Aufgabe dieser Person ist es, für den effektiven und effizienten Ablauf der SUP zu sorgen und die Koordination zwischen dieser und der Planung zu gewährleisten; sie muss deswegen entsprechende Kompetenzen besitzen. Diese Rolle und die damit verbundenen Aufgaben entsprechen in etwa dem „Product owner“ beim Projekt- und Produktmanagement im betriebswirtschaftlichen Vorgehensmodell „Scrum“.[145] SUP-Verantwortliche vertreten jeweils die SUP-Belange (u. a. die sorgfältige Prognose und adäquate Bewertung der Umweltauswirkungen sowie die Berücksichtigung der vernünftigen Alternativen [siehe z. B. § 40 Abs. 1 UVPG]) in der Behörde und bringen sie in den Planungsprozess von Anfang an ein.[146] An der üblichen Praxis, dass ein Team aus mehreren Personen für die SUP – vor allem für die Untersuchung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen – zuständig ist und insbesondere der Umweltbericht aus verschiedenen fachlichen Teilbeiträgen zusammengestellt wird, ändert sich dabei nichts. Den jeweils für die SUP Verantwortlichen soll also keineswegs die Aufgabe übertragen werden, die gesamte SUP jeweils allein durchzuführen.

Hat die Behörde eine solche für die SUP verantwortliche Person („Product owner“) bestellt, ist es beispielsweise ohne übermäßigen Aufwand möglich, die am Planungsprozess Beteiligten zu regelmäßigen Besprechungen zur SUP einzuladen und sie im Hinblick auf die hierfür maßgeblichen Anforderungen zu beraten. SUP-Verantwortliche sollten auch den jeweiligen Scoping-Prozess leiten, die Federführung bei der Erstellung des Umweltberichts übernehmen, die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung koordinieren, nach Abschluss dieser Beteiligung die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts in Zusammenarbeit mit den Planenden (und ggf. den für Umweltschutzaufgaben Zuständigen) in der Behörde überprüfen und den Prozess der Entscheidung über den Plan oder das Programm mit beratender Stimme begleiten. Weitere Schritte wie die Federführung bei der zusammenfassenden Erklärung oder der Koordinierung der Monitoring-Maßnahmen können ihnen ebenfalls übertragen werden.

Eine Reihe von Planungsbehörden – sowohl aus der Raumordnungs- und Bauleitplanung als auch aus der Fachplanung – hat bereits eine Person bestellt, die die Aufgaben des SUP-„Product owner“ wahrnimmt. Auch die kommunalen UVP-Leitstellen, wie sie in mehreren Städten existieren oder existierten,[147] nehmen die Rolle der SUP-Verantwortlichen wahr.

Anreize für die Nutzung des Instruments

Eine solche Einrichtung vermag die mit der Planung selbst befassten Personen effektiv von den SUP-Aufgaben zu entlasten, die sie sonst leisten müssten. Zudem gewährleisten in das Planungsteam integrierte SUP-Verantwortliche, dass die SUP während der planerischen Arbeiten nicht bei einzelnen Planenden „aus dem Blickfeld gerät“ oder als störend oder nachrangig eingeschätzt wird; die Verantwortlichen können regelmäßige Konferenzen mit allen in der Behörde Beteiligten organisieren, individuell Fragen zur SUP beantworten und auf die Dokumentation der wichtigeren SUP-Schritte achten. Damit behalten sie während des gesamten Verfahrens die Fäden in der Hand.

Für die zuständige Behörde bietet eine solche interne Stelle den Vorteil, dass eine Person zentral für die SUP verantwortlich ist und diese getrennt von anderen Arbeiten koordiniert und fachlich begleitet. Damit besitzt sie zugleich bei Interessenkonflikten zwischen den fachlichen Aufgaben der Behörde und

[145] Siehe dazu Schwaber/Sutherland (2017), S. 6.

[146] Siehe zum Konzept der „Ownership“ für die SUP auch Stöglehner et al. (2009).

[147] Z.B. in Bottrop, Dorsten, Hannover, Heidelberg, Kiel, Leipzig und Osnabrück.

dem Ziel der Umweltvorsorge eine gewisse funktionale Unabhängigkeit, wie sie die SUP-Richtlinie einfordert.[148]

Ausgestaltung des Instruments

SUP-Verantwortliche benötigen genügend fachliche Kenntnisse in Bezug auf den jeweiligen Plan oder das Programm sowie das SUP-Verfahren, zudem die notwendigen Kapazitäten wie z. B. Sachmittel für Literatur und Fortbildungen, die erforderlichen Handlungskompetenzen innerhalb der Behörde und fachliche Unabhängigkeit von den sonstigen Behördenaufgaben. Sie sollten während des Planungsprozesses und der damit zeitgleich laufenden SUP-Arbeiten angemessen von anderen Arbeitsaufgaben freigestellt werden. Damit ist keine übermäßige Einschränkung der generellen Personalkapazität der Behörde verbunden, weil die Aufstellung, Fortschreibung oder sonstige Änderung von Plänen oder Programmen im Allgemeinen nur in größeren Zeitabständen stattfindet. Für die Ausgestaltung im Einzelnen können etwa die kommunalen UVP-Leitstellen als Muster dienen.

Vergibt ein Planungsträger – wie dies vor allem auf Gemeindeebene häufig geschieht – die SUP-Arbeiten im Rahmen des rechtlich Zulässigen an ein externes Planungsbüro, kann er diesem nicht auch die Rolle des „Product owner“ übertragen. Vielmehr ist wichtig, dass die SUP-Verantwortlichkeit innerhalb der Organisation des Trägers (Behörde oder Gemeinde) bleibt, damit gewährleistet ist, dass die Qualität der extern geleisteten SUP-Arbeiten intern kontrolliert werden kann. Deswegen sollte in solchen Fällen (ebenfalls) die Kooperation mit den Planungsbüros stattfinden.

Im Extremfall kann bei kleinen Gemeinden oder wenig Personal im Planungsamt die Rolle des „Product owner“ auch bei den jeweils verantwortlichen Planenden selbst liegen. Diese müssten sich dann selbst vor Augen führen, welche Vorteile die sinnvolle Integration der SUP in den jeweiligen Planungsprozess bietet: Sie befördert z. B. eine bessere Qualität des Ergebnisses und eine höhere Steuerungswirkung des Plans. Auch um dieses Bewusstsein zu schaffen, können die in diesem Kapitel genannten Instrumente genutzt werden.

Instrumenteller Kontext

SUP-Verantwortliche tragen zur Effektivität und Effizienz des Prüfverfahrens und der fachlich-inhaltlichen Arbeiten (insbesondere der Untersuchung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen) bei und verstärken deshalb die Wirkung der meisten anderen hier angesprochenen Gestaltungsoptionen. Je umfangreicher ihre Kenntnisse und Erfahrungen in Bezug auf die SUP sind, desto weniger werden die in der Behörde für die Untersuchung der Umweltauswirkungen und die Erstellung des Umweltberichts Zuständigen allerdings die Beratung durch eine externe Unterstützungsstelle (Abschnitt 6.2.1.2) in Anspruch nehmen.

6.2.1.7 Leitfäden und Arbeitshilfen

Ebenso wie die UVP ist die SUP ein komplexes Verfahren, das vor allem an die jeweils zuständigen Personen bei den Planungsträgern (Behörden und Gemeinden) hohe fachliche Anforderungen stellt. Eine Reihe von Defiziten in der Praxis lässt sich verringern, indem bestimmte Themen in Leitfäden, Handreichungen oder vergleichbaren Arbeitshilfen für die SUP näher behandelt werden.[149] Derartige Texte setzt man seit langem auch in zahlreichen anderen Bereichen des Umweltschutzes und der Umweltvorsorge ein. Es handelt sich mittlerweile um „klassische“ Instrumente, die insbesondere die jeweiligen Rechtsvorschriften ergänzen. Sie erläutern die rechtlichen Anforderungen in Form von

[148] EuGH, Urteil vom 20.10.2011 – C 474/10 (Seaport [NI]), ECLI:EU:C:2011:681, NuR 2012, 329, Rn. 43. Für die UVP verlangt Art. 9a der UVP-Richtlinie, der 2014 eingefügt wurde, ausdrücklich ebenfalls eine solche funktionale Trennung innerhalb der zuständigen Behörde.

[149] Ebenso – für Bundesplanungen – Köppel et al. (2018), S. 231.

Empfehlungen oder von behördenverbindlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und geben praxisbezogene Hinweise. Für die SUP dürften solche Hilfen – ähnlich wie vergleichbare Anleitungen und Empfehlungen für die UVP[150] – besonders effektiv sein, wenn sie sich jeweils konkret mit bestimmten Plantypen und im Bereich der Fachplanung mit bestimmten Fachplänen befassen. Soweit möglich, sollten sie unmittelbar im einzelnen Planungsverfahren „umsetzbare" Empfehlungen enthalten. Da sie allerdings immer für eine größere Zahl von Nutzern ausgearbeitet werden, lassen sich generelle Formulierungen nicht vermeiden. Sache der Adressaten ist es deswegen, die Anregungen der jeweiligen Arbeitshilfe an die jeweils aktuelle Planungssituation anzupassen.

Speziell für die SUP sind nach der Umsetzung der SUP-Richtlinie im deutschen Recht (2004/2005) vor allem ein allgemeiner Leitfaden,[151] eine Arbeitshilfe zur Umweltprüfung in der Regionalplanung[152] und einzelne länderspezifische Arbeitshilfen für die Umweltprüfung in der Bauleitplanung[153] erstellt worden. Für Fachplanungen existieren insbesondere mehrere Arbeitshilfen der Bundesnetzagentur zur Bundesfachplanung (§§ 4 ff. NABEG).[154] Für andere Fachplanungsarten lassen sich z. B. ein Leitfaden zur strategischen Umweltprüfung in der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung[155] und Textbausteine für Umweltberichte zu Risikomanagementplänen[156] nennen. Abgesehen von den Leitfäden und ähnlichen Texten der Bundesnetzagentur sind alle diese Arbeitshilfen allerdings bereits vor 10 bis 15 Jahren fertiggestellt worden, sodass es sich dringend empfiehlt, sie an die zwischenzeitliche Entwicklung anzupassen. In den meisten Bundesländern gibt es keine (veröffentlichten) Leitfäden für die Umweltprüfung in der Bauleitplanung; auch für die SUP zu zahlreichen Fachplanungen existieren keine solchen Anleitungen.

Die Auswertung der Fallstudien legt die Vermutung nahe, dass viele der festgestellten Praxismängel durch derartige Texte behoben oder zumindest verringert werden können. Diese vermögen insbesondere dazu beizutragen, dass sich die Qualität des Scoping-Prozesses und der Scoping-Ergebnisse sowie der fachlich-inhaltlichen Untersuchung der Umweltauswirkungen und des Umweltberichts verbessern (dazu Abschnitte 6.2.2.1 und 6.2.2.2). Zweckmäßig scheinen ebenfalls Hinweise und Empfehlungen in Bezug auf die Monitoring-Aufgaben (dazu Abschnitt 6.2.2.6).

Anreize für die Nutzung des Instruments

Leitfäden und vergleichbare Arbeitshilfen lassen sich unmittelbar für die einzelnen Stationen der SUP nutzen. Ein wichtiger Anreiz, sie zu verwenden, ergibt sich dabei ebenso wie bei der UVP[157] aus dem Bestreben, ein rechtssicheres und aus fachlicher Sicht angemessenes Verfahren durchzuführen. Dabei

150 Siehe dazu Führ et al. (2009), S. 247.

151 BMU/UBA (Hrsg.; 2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung.

152 Hanusch/Eberle/Jacoby/Schmidt, C./Schmidt, P. (2007), Umweltprüfung in der Regionalplanung – Arbeitshilfe zur Umsetzung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG.

153 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern/Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.; 2007), Der Umweltbericht in der Praxis;
Umweltministerium und Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg; 2005), Umweltprüfung in Mecklenburg-Vorpommern.

154 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, und Eisenbahnen (2012): Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG);
dies. (2015): Methodenpapier: Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesfachplanung im Rahmen der Unterlagen gemäß § 8 NABEG [Freileitungen];
dies. (2017): Methodenpapier: Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesfachplanung für Vorhaben mit Erdkabelvorrang;
dies. (2016): Bundesfachplanung für Gleichstrom-Vorhaben mit gesetzlichem Erdkabelvorrang: Positionspapier der Bundesnetzagentur für Anträge nach § 6 NABEG;
dies. (2017): Positionspapier der Bundesnetzagentur für die Unterlagen nach § 8 NABEG.

155 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.; 2006): Leitfaden strategische Umweltprüfung in der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung.

156 LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2013): LAWA-Textbausteine für Umweltberichte zu den Hochwasserrisikomanagementplänen gemäß § 14g des UVPG mit Beispieltexten.

157 Siehe – auch zum Folgenden – Führ et al. (2009), S. 247.

hilft die konkrete Ausrichtung der Leitfäden oder Arbeitshilfen auf jeweils spezifische Plantypen und -arten. Es handelt sich um niedrigschwellige Hilfsangebote, die den für die SUP Verantwortlichen ständig zur Verfügung stehen, sodass diese sie vermutlich eher und häufiger zu Rate ziehen als eine externe Unterstützungsstelle.

Ein Risiko bei der Nutzung von Leitfäden kann freilich darin liegen, dass die Nutzer sich zu eng an die dort formulierten Empfehlungen halten, weil sie „auf der sicheren Seite bleiben" und keine Fehler machen wollen, oder weil sie das Ziel haben, die SUP mit dem geringstmöglichen Aufwand durchzuführen. Dabei können die Besonderheiten der aktuellen Planung aus dem Blickfeld geraten, die es zweckmäßig machen können, von bestimmten Empfehlungen eines Leitfadens abzuweichen. Die Arbeitshilfen sollten auf diesen Umstand hinweisen und an geeigneter Stelle deutlich machen, dass ihre Vorgaben häufig keinen strikt-verbindlichen und abschließenden Charakter haben, sondern den Nutzern Handlungsspielräume belassen.

Ausgestaltung des Instruments

Da das Raumordnungsrecht, das Baugesetzbuch und das UVPG jeweils unterschiedliche Vorgaben für die Strategische Umweltprüfung statuieren, empfiehlt es sich zunächst, für jeden der drei hier untersuchten Plantypen eigene Leitfäden, Empfehlungen oder vergleichbare Texte zu erarbeiten. Die Strategische Umweltprüfung lässt sich zudem nicht getrennt von der jeweiligen Planung sehen, die sie vorbereiten soll. Deswegen ist es zweckmäßig, auch für einzelne, häufig angestrebte Arten von planerischen Festlegungen jeweils eigene Hinweise zu entwickeln, wie es der Leitfaden und die anderen Texte der Bundesnetzagentur zur Bundesfachplanung tun. Ein Leitfaden für die Umweltprüfung in der Bauleitplanung könnte beispielsweise spezifische Empfehlungen für die Erweiterung eines Gewerbe- oder Wohngebiets oder für die Ausweisung von Verkehrsflächen formulieren. Eine Arbeitshilfe für die Umweltprüfung in der Regionalplanung könnte sich exemplarisch mit einzelnen unterschiedlichen Festlegungsarten in der Regionalplanung befassen, wie z. B. zur anzustrebenden Siedlungsstruktur oder zur Freiraumstruktur und Infrastruktur (siehe im Einzelnen die Aufzählung in § 13 Abs. 5 ROG). Im Bereich der Fachplanung muss nach den unterschiedlichen Planarten differenziert werden. Zumindest für die wichtigeren Arten wäre es zweckmäßig, die Erfordernisse der SUP in Bezug auf bestimmte, in unterschiedlichen Fällen immer wieder in Aussicht genommene planerische Ausweisungen zu erläutern. Sowohl aus der Sicht typischer Planfestlegungen als auch aus der Sicht verfügbarer Datengrundlagen kann es zudem zweckmäßig sein, landesspezifische Leitfäden und Arbeitshilfen zu erstellen. Ein Leitfaden zur Regionalplanung für ein bestimmtes Land könnte in diesem Sinne beispielsweise deutlich konkretere, weil landesspezifische Vorgaben zu umweltbezogenen Zielen, Prüfkriterien oder Erheblichkeitsschwellen formulieren als ein bundesweiter Leitfaden.

Instrumenteller Kontext

Leitfäden und andere Arbeitshilfen sollten in die Wissensplattform zur SUP (siehe Abschnitt 6.2.1.1) eingestellt werden, um sie auch anderen für die SUP zuständigen Stellen und weiteren an der SUP Interessierten zur Kenntnis zu geben. Da es sich um einfach handzuhabende Hilfen handelt, die zudem einen großen Kreis von Adressaten erreichen, kommt ihnen in der Praxis eine relativ hohe Bedeutung zu. Sie können die Wirkung der meisten anderen hier behandelten Gestaltungsoptionen verstärken und dazu beitragen, dass die für die SUP jeweils Zuständigen seltener die Beratung durch eine externe Unterstützungsstelle (siehe Abschnitt 6.2.1.2) in Anspruch nehmen.

6.2.1.8 **Aus- und Fortbildung**

Ergänzend soll auf eine Thematik hingewiesen werden, die nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist: Bei der SUP handelt es sich in jedem Einzelfall um ein sehr komplexes Verfahren. Sie lässt sich in der Praxis nur effektiv und effizient durchführen, wenn die Akteure über ausreichende Fachkenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen. Insbesondere die Untersuchung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms erfordert zudem die Kooperation von Personen aus

unterschiedlichen Fachrichtungen, je nach Einzelfall etwa aus Geographie, Landschaftsplanung, Biologie, Meteorologie, Geologie und/oder Hydrologie. Damit die Akteure die benötigten Kenntnisse erwerben und auf dem aktuellen Stand halten können, müssen unter anderem genügend Aus- und Fortbildungsangebote zur Verfügung stehen. Solche Angebote gibt es gegenwärtig jedoch nicht in ausreichender Anzahl. Nur an wenigen Universitäten und Fachhochschulen finden regelmäßig detaillierte Lehrveranstaltungen zu Umweltprüfungen statt. Dies legt es nahe, das Angebot deutlich zu erweitern und je nach Bedarf Fortbildungskurse unterschiedlicher Dauer zu konzipieren, die ausgewählte Themen der SUP unterschiedlicher Plantypen und -arten näher behandeln.

Die Untersuchung von Köppel et al. zur SUP auf Ebene der Bundesplanungen empfiehlt ebenfalls, die Weiterbildungsmöglichkeiten auf diesem Gebiet zu verbessern.[158] Sie betont dabei, dass es darum gehe, beiderseitiges Lernen zu fördern: Einerseits solle die Wissenschaft Fragen und Probleme der SUP-Praxis mehr als bisher aufgreifen und Lösungsvorschläge entwickeln, andererseits solle die Praxis aus der Forschung lernen, wie sich die Probleme lösen ließen und die Praxis weiterentwickelt werden könnte.

6.2.2 Optionen für einzelne Stationen

Für die einzelnen SUP-Stationen geben die Abschnitte 4.0 bis 4.8 jeweils am Ende Gestaltungsoptionen an, mit denen sich die Effektivität und Effizienz des jeweiligen SUP-Schritts verbessern lässt. Die folgenden Abschnitte 6.2.2.1 bis 6.2.2.6 befassen sich nochmals detaillierter mit den Gestaltungsoptionen für die sieben wichtigsten Stationen: (1) Scoping-Prozess, (2) Umweltbericht, (3) Öffentlichkeitsbeteiligung, (4) anschließende Überprüfung des Umweltberichts, (5) Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse in der Entscheidung über den Plan oder das Programm, (6) zusammenfassende Erklärung und (7) Monitoring.

6.2.2.1 **Scoping**

Wie die empirische Untersuchung deutlich macht, messen die Planungsträger dem Scoping oft nicht genügend Bedeutung zu. In den untersuchten Fallstudien unterblieb die Festlegung des Untersuchungsrahmens in fast einem Fünftel der Verfahren (über alle Plantypen hinweg). In knapp der Hälfte der Fälle fand ein Scoping-Prozess in der Weise statt, dass die zuständige Behörde von den anderen Behörden schriftliche Stellungnahmen einholte. Lediglich in einem knappen Drittel aller Fälle schlossen die Verfahren eine Besprechung des Untersuchungsrahmens ein. Differenziert man nach den einzelnen Plantypen, zeigt sich ein uneinheitliches Bild. In den Fällen der Fachplanung fand durchweg ein Scoping-Prozess statt, jedoch zumeist in der Form, dass sich die beteiligten Behörden schriftlich äußerten. Dagegen gab es in mehr als 40 % der Verfahren der Bauleitplanung und in 8 % der Raumordnungsplanung keinen solchen Prozess.

Diese Befunde sowie die Interviews und die Workshops lassen zu dieser Thematik den Schluss zu, dass die für die SUP und/oder die Planung Zuständigen nur zum Teil im Einzelnen wissen, wie der Scoping-Schritt abläuft, wie er vorzubereiten und zu dokumentieren ist. Zum letzteren Punkt empfiehlt sich eine Klarstellung im Gesetz (siehe Abschnitt 6.3.3). Oftmals scheint der Mehrwert dieses Verfahrensabschnitts für sie nicht deutlich zu sein.

Demgegenüber bietet ein gut durchgeführtes Scoping die Chance, alle beteiligten Behörden, öffentlichen Stellen oder Träger öffentlicher Belange effektiver in den SUP-Prozess einzubeziehen, indem diese Station dazu beiträgt, dass sie den in Aussicht genommenen Planinhalt und die Relevanz der SUP im Planungsprozess von Anfang an besser verstehen. Das kann zunächst dazu führen, dass sich der anschließende Umweltbericht infolge einer aktiveren Mitwirkung dieser Beteiligten stärker auf die jeweils entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen beschränkt, aber zugleich *alle* diese Auswirkungen anspricht. Zudem ist zu erwarten, dass die späteren Stellungnahmen der anderen Behörden,

[158] Köppel et al. (2018), S. 232.

öffentlichen Stellen oder Träger öffentlicher Belange (§ 41 UVPG, § 9 Abs. 2 ROG, § 4 Abs. 2 BauGB) konkreter auf den zu erstellenden Untersuchungsrahmen zugeschnitten sind. Gegebenenfalls übermitteln sie dieser Behörde auch zusätzliche Daten über die im Auswirkungsgebiet betroffene Umwelt. Denkbar ist daneben, dass ein effektiver Scoping-Prozess die Zahl eventueller späterer behördlicher Stellungnahmen oder Nachfragen verringert, sodass sich der Aufwand für das anschließende SUP-Verfahren reduziert.

Deutlichere Vermittlung des Mehrwerts des Scopings

Generell empfiehlt es sich, sowohl den planaufstellenden als auch den zu beteiligenden Behörden die Vorteile des Scoping-Prozesses und dessen Nutzen für den Umweltbericht deutlich zu machen, nämlich insbesondere die auf die jeweilige Planung bezogene Optimierung der SUP, die frühe Einbeziehung der beteiligten Behörden, öffentlichen Stellen oder Träger öffentlicher Belange[159] und die erleichterte Möglichkeit, geeignete Datengrundlagen für die anschließende Untersuchung der Umweltauswirkungen zu sammeln. Das kann beispielsweise im Rahmen des Erfahrungsaustausches (siehe Abschnitt 6.2.1.3) und durch Einstellung entsprechender Dokumente als Muster in die SUP-Wissensplattform (siehe Abschnitt 6.2.1.1) geschehen. Zudem kommt die Publikation eines oder mehrerer positiver Erfahrungsberichte („Erfolgsstories“) in Betracht. Es bieten sich auch interaktive Schulungen für die SUP-Durchführenden sowie Veröffentlichungen in einschlägigen Zeitschriften und Handreichungen an.

Optimierung der Vorbereitung und der Inhalte: Zu untersuchende Umweltauswirkungen, benötigte Daten und anzuwendende Methoden

Da der Untersuchungsrahmen das inhaltliche Prüfprogramm für die SUP bestimmen soll, muss die zuständige Behörde das Scoping sorgfältig und mit Blick auf die Rolle des Umweltberichts im Verfahren vorbereiten und inhaltlich optimal ausgestalten. Dazu gehört zunächst, dass sie den Beteiligten zu Beginn mitteilt, welche Art der Mitwirkung sie in diesem Stadium des Verfahrens von ihnen erwartet.

Die Station hat insbesondere das Ziel, vorab überschlägig zu klären, welche erheblichen Umweltauswirkungen die konkret beabsichtigten planerischen Festlegungen zur Folge haben können. Nur diese Auswirkungen muss die zuständige Behörde anschließend im Einzelnen ermitteln, beschreiben und bewerten. Es geht nicht darum, eine umfassende Bestandsaufnahme der Umwelt im Auswirkungsgebiet – ohne Bezug zu den Auswirkungen des beabsichtigten Plans oder Programms – zu erstellen. Das erfordert es jeweils, die generelle Umschreibung der Schutzgüter und der Umweltauswirkungen in den gesetzlichen Vorgaben (§ 2 Abs. 1 und 2 UVPG, § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG und Nr. 2 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB) für den jeweiligen Planungsfall zu konkretisieren. Obwohl der Untersuchungsrahmen nicht zu eng gezogen werden darf, lassen sich doch häufig bereits zum Zeitpunkt des Scopings bestimmte Umweltauswirkungen ausklammern, die für die abschließende planerische Entscheidung und damit vor allem für die Abwägung der Belange keine Bedeutung haben. Eventuell muss in einem bestimmten Planungsfall mit einzelnen erheblichen Umweltauswirkungen auch nur in einem beschränkten Gebiet gerechnet werden, sodass sich die Bestandsaufnahme für das betroffene Schutzgut dann auf dieses Areal beschränken kann. Gerade in diesem Zusammenhang empfiehlt es sich freilich, den geographischen Auswirkungsbereich des Plans oder Programms sorgfältig zu bestimmen. Der Umstand, dass in der SUP ebenfalls die Umweltauswirkungen mit zu betrachten sind, die infolge anderer Planungen und Vorhaben eintreten können, dürfte oftmals dafürsprechen, den Untersuchungsraum eher weit zu bestimmen.

Ein wichtiges Thema des Scoping-Prozesses bilden auch die jeweils anzuwendenden Methoden zur Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen. Da sie die Prüfergebnisse unmittelbar beeinflussen, ist es aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der SUP-Ergebnisse von hoher

[159] Dies kann im Übrigen die Zusammenarbeit dieser Behörden und anderen Institutionen untereinander fördern, weil sich deren zuständige Mitarbeitende bei der Besprechung des Untersuchungsrahmens kennenlernen.

Relevanz, dass die zuständige Behörde sie bereits im Scoping-Prozess explizit benennt und – soweit erforderlich – mit den übrigen Beteiligten erörtert.

Zentrale Bedeutung kommt ebenfalls der Frage zu, welche Datengrundlagen dem Planungsträger für die Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen zur Verfügung stehen. Soweit er zusätzliche Informationen benötigt, ist zu klären, ob er sie von anderen Behörden erhalten kann oder ob eigene Erhebungen oder die Vergabe von Gutachten erforderlich sind.

Insgesamt ist es wichtig, dass die zuständige Behörde schon ihren Vorschlag für den Untersuchungsrahmen (und nach Abschluss des Scoping-Prozesses diesen Rahmen selbst) so konkret wie möglich formuliert und schriftlich fixiert (siehe dazu auch Abschnitt 6.3.3). Nur dann vermag er als Leitlinie für die anschließende Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen zu dienen.

Einbeziehung von sachverständigen Dritten, Umweltverbänden und ggf. der allgemeinen Öffentlichkeit

Generell besteht die Chance, die fachliche Qualität und damit die Effektivität des Scoping-Prozesses auch dadurch zu verbessern, dass schon in diesem Stadium Fachexperten und Umweltverbände aktiv einbezogen werden. Dem entspricht es, dass § 39 Abs. 4 Satz 3 UVPG ausdrücklich auf diese Möglichkeit zur frühzeitigen Beteiligung hinweist. Insbesondere bei möglichen Auswirkungen des in Aussicht genommenen Plans oder Programms auf Natura 2000-Gebiete, geschützte Tier- oder Pflanzenarten oder Gewässer nutzen die Planungsträger die speziellen Kenntnisse und Erfahrungen solcher Personen und Vereinigungen bereits heute häufig, wenn sie den Untersuchungsrahmen der SUP festlegen. Das Naturschutzrecht schreibt zudem in bestimmten Fällen die Partizipation von Verbänden am Planungsverfahren vor: Soweit es um Auswirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild geht, verlangt § 63 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 36 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG die Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen bei der Vorbereitung von Plänen, wenn diese geeignet sind, ein Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Dabei geht es nicht allein um SUP-pflichtige Planungen. Weitere Mitwirkungsfälle ergeben sich unter Umständen aus § 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie aus § 63 Abs. 2 Nr. 2 und 5 BNatSchG, möglicherweise auch aus dem Naturschutzrecht des betreffenden Bundeslandes.[160] Zwar lassen § 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie § 63 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG den genauen Zeitpunkt der Verbandsbeteiligung offen; sachlich empfiehlt es sich aber, die Natur- und Umweltschutzverbände sowohl am Scoping-Prozess als auch später bei der detaillierten Untersuchung der Umweltauswirkungen einzubeziehen.

Die Beteiligung von Sachverständigen und Umweltverbänden am Scoping-Prozess ist im Übrigen auch in anderen Fällen zweckmäßig, in denen sich die Auswirkungen des Plans oder Programms in Art und Ausmaß nicht ohne weiteres vorab bestimmen lassen. Zudem sollte die zuständige Behörde im Einzelfall – bei besonderem öffentlichem Interesse an den beabsichtigten planerischen Festlegungen – auch die „allgemeine“ Öffentlichkeit schon bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens einbeziehen.[161] Zwar beurteilten die Teilnehmenden an den Vertiefungs-Workshops die Vorteile dieser Option und den mit ihr verbundenen Aufwand unterschiedlich. Teilweise vermuteten sie, dass die Partizipation der Öffentlichkeit bereits im Scoping-Prozess keine erheblichen zusätzlichen Informationen für das materielle Prüfprogramm erwarten lasse. Auch hier kommt es aber immer auf die konkreten Umstände der Planungssituation an. Gerade in kontroversen Fällen können Personen, die von dem Plan oder Programm unmittelbar oder mittelbar betroffen sind, auf besondere Umstände aufmerksam machen, die bei der SUP und bei der abschließenden Entscheidung in Rechnung gestellt werden müssen, dem Planungsträger aber bisher nicht bekannt sind. Dieser sollte deswegen in jedem Einzelfall die Chancen der Mitwirkung der Öffentlichkeit schon am Scoping-Prozess und den hierfür zu leistenden Aufwand gegeneinander abwägen. Eventuell kann er auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, für diesen Personenkreis einen gesonderten öffentlichen Scoping-Termin anzuberaumen. Dies hätte den

[160] Siehe dazu etwa Bunge, in: Schlacke/Schrader/Bunge (2019), S. 395 f., 407 f.

[161] Eine generelle Öffentlichkeitsbeteiligung am Scoping-Prozess empfehlen Köppel et al. (2018), S. 234.

Vorteil, dass der „geschützte Raum“, in dem sich die Beteiligten beim Scoping bislang bewegen, weiterhin bestehen bliebe.

In der Bauleitplanung geben die Gemeinden der Öffentlichkeit seit langem schon frühzeitig im Planungsprozess die Gelegenheit zur Mitwirkung (§ 3 Abs. 1 BauGB). Das kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Findet beispielsweise eine Bürgerversammlung statt und ist sich die Kommune bereits zu diesem Zeitpunkt im Grundsatz darüber klar, welche planerischen Darstellungen oder Festsetzungen sie beabsichtigt, lässt sich hier auch der Untersuchungsrahmen für die SUP ansprechen.

Scoping-Muster oder -Vorlagen

Um die Tätigkeit der Sachbearbeitenden beim Scoping-Prozess zu erleichtern, sollten außerdem Muster oder Vorlagen für einzelne Schritte dieses Prozesses entwickelt werden. Deren Effektivität lässt sich noch erhöhen, wenn sie in der SUP-Wissensplattform (siehe Abschnitt 6.2.1.1) zugänglich gemacht werden. Dabei ist es auch hier wichtig, die Arbeitshilfen plantypspezifisch und bei Fachplanungen jeweils für spezifische Plan- und Programmarten zu erstellen.

Zweckmäßig sind insbesondere Muster-Anfragen an Fachbehörden, die deren Rolle und Aufgaben im Scoping-Prozess beschreiben. Auch hier empfiehlt es sich, die jeweiligen Sachthemen, zu denen sie Stellung nehmen sollen, so präzise wie möglich anzugeben. Entsprechendes gilt, wenn die zuständige Behörde beabsichtigt, Dritte zum Scoping-Prozess hinzuzuziehen. Des Weiteren sollten Muster-Einladungen und -Tagesordnungen entwickelt werden, die die im Scoping anzusprechenden Sachthemen plantyp- oder planartspezifisch im Hinblick auf die in Aussicht genommenen Festlegungsmöglichkeiten nennen. Erhebliche Relevanz für die jeweilige zuständige Behörde dürften im Übrigen auch Muster-Untersuchungsrahmen haben, die die gute fachliche Praxis für einzelne Typen und Arten SUP-pflichtiger Pläne und Programme widerspiegeln.

6.2.2.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen; Umweltbericht

Die beim Scoping-Prozess festgestellten Praxisprobleme setzen sich – wie die empirische Untersuchung zeigt – bei der Untersuchung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen und beim Umweltbericht fort. Auch hier besteht oftmals Unsicherheit hinsichtlich der konkret anzuwendenden Methodik, vor allem soweit es um Erheblichkeitsschwellen, die Bewertung der Auswirkungen und die Prüfung von Alternativen geht. Häufig erstreckt sich die Prüfung in gleicher Ausführlichkeit auf alle Planinhalte, ohne dass danach differenziert wird, ob sich die einzelnen Festlegungen erheblich auf die Umwelt auswirken können. Daneben behindern methodische Unsicherheiten und die Komplexität der Inhalte eine fokussierte, zielgerichtete Prüfung, zumal sich die Verfasser nicht in jedem Fall über die Funktion des Berichts im Rahmen der SUP und der anschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm klar sind. Ebenso bereitet die Festlegung der Überwachungsmaßnahmen in der Praxis Schwierigkeiten (siehe Abschnitt 6.2.2.6).

Daraus resultieren in einer Reihe von Fällen schwer verständliche umfangreiche Umweltberichte, was seinerseits die effektive Beteiligung Dritter im weiteren Verfahren beeinträchtigen kann und die Integration der SUP-Ergebnisse in den Planungsprozess erschwert. Zudem ist es unter diesen Voraussetzungen fast unvermeidlich, dass die Erstellung des Berichts mit hohem, an sich nicht erforderlichem Aufwand verbunden ist; beispielsweise, weil die Autoren, um auf der „sicheren Seite“ zu bleiben, nicht allein die entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen prüfen, sondern auch auf andere Schutzgüter eingehen. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass oftmals eine einheitliche und aktuelle Datengrundlage für die Prognose der Umweltauswirkungen fehlt.

Ziel muss es deshalb sein, die fachlich-methodische Untersuchung der Umweltauswirkungen und die Erstellung des Umweltberichts effizienter zu gestalten und zugleich die Qualität dieses Berichts zu verbessern. Dazu bieten sich insbesondere die nachfolgenden Optionen an. Daneben lässt sich in diesem Zusammenhang Doppelarbeit auch dadurch vermeiden, dass die rechtlichen Vorgaben über den Inhalt des Umweltberichts geändert werden. Diese Möglichkeit gehört jedoch zu den legislativen Gestaltungsoptionen (siehe Abschnitt 6.3.4).

Kriterien und Maßstäbe

Es liegt zunächst nahe, die Anforderungen an einen optimalen Umweltbericht in einem Leitfaden oder einer Arbeitshilfe zu konkretisieren oder bestehende Leitfäden (z. B. den Leitfaden des Umweltbundesamtes zur SUP[162]) zu ergänzen.[163] Dabei empfiehlt es sich, die Inhalte des Umweltberichts mit den jeweiligen Verknüpfungen zum materiellen Recht und den anzuwendenden Bewertungsmaßstäben darzustellen. Insbesondere sollten die jeweils maßgeblichen Ziele des Umweltschutzes (siehe § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum ROG) zusammengestellt und konkretisiert werden.[164] Diese Ziele gelten – vor allem in den Bereichen der Raumordnungs- und der Bauleitplanung – zumeist für eine größere Zahl von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen. Soweit es sich um gesetzlich festgelegte Zielvorgaben handelt, sind sie den für die Planung und die SUP im Einzelfall Zuständigen zwar bekannt; schwieriger ist es in der Praxis jedoch, auch Ziele ohne rechtsverbindlichen Charakter vollständig zu ermitteln und ihre Reichweite zu bestimmen. Zudem lassen sich die Umweltziele im jeweiligen Planungsprozess nur beachten oder berücksichtigen, wenn sie entsprechend operationalisiert, d. h. mit Hilfe von Kriterien konkretisiert worden sind. Dies sollte einer der Gegenstände der hier vorgeschlagenen Arbeitshilfe sein.

Es scheint ebenso zweckmäßig, die nicht bereits in Gesetzen konkret festgelegten, aber für Pläne und Programme relevanten Bewertungs- und Abwägungskriterien zu standardisieren. Im Allgemeinen werden diese Kriterien in den einschlägigen Rechtsvorschriften und anderen Vorgaben nur generalklauselartig angegeben (siehe etwa §§ 1 und 2 ROG, § 1 Abs. 5 und 6 BauGB). Eine solche Standardisierung würde es den Planungsträgern leichter machen, die prognostizierten Umweltauswirkungen zu bewerten und im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Zugleich lässt sich erwarten, dass eine stärker standardisierte SUP-Bewertungsmethodik den Ergebnissen der SUP ein größeres Gewicht in der Entscheidung verleiht.

Einige Teilnehmende des Abschlussworkshops zum Forschungsvorhaben betonten die Wichtigkeit einer solchen Standardisierung auch für die Ebene der Regionalplanung: Insbesondere sei es hier wegen des Planungsmaßstabs nicht möglich, die für die Zulassung von Windenergieanlagen existierenden detaillierten Kriterien zu nutzen.

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass es hier allein um die *Kriterien*, nicht aber um die Bewertungs- und Abwägungs*maßstäbe* geht. Es ist in jedem Einzelfall Aufgabe des Planungsträgers, die Maßstäbe anhand der speziellen Situation im Planungs- und Auswirkungsgebiet zu überprüfen und zu konkretisieren. Vor allem die bei der Bewertung zugrunde zu legenden Kriterien können jedoch für eine größere Zahl von Fällen präziser gefasst und operationalisiert werden. Ziel ist es, die Parameter und Kriterien zu bestimmen, die anzeigen können, in welcher Art, in welchem Ausmaß und in welcher Intensität sich die planerischen Festlegungen auf die Schutzgüter (negativ oder positiv) auswirken können. Für einen Teilbereich ergeben sich solche konkretisierten Kriterien und spezifisch auf das Plan- oder Programmgebiet bezogene Maßstäbe aus der Landschaftsplanung, sofern diese im passenden Maßstab erstellt worden und für die laufende Planung noch aktuell genug ist (siehe Abschnitt 6.3.2). Auch die Fachbehörden selbst können hier gefordert sein, ihren Beitrag zu leisten.

Unsicherheiten bestehen in der Praxis vielfach ebenfalls bei der Frage, ob prognostizierte Umweltauswirkungen im Einzelfall als erheblich oder unerheblich einzustufen sind. Diese Beurteilung hängt jeweils auch von den Gegebenheiten im jeweiligen Plan- oder Programmgebiet ab und lässt sich deshalb nicht durch allgemeine Vorgaben oder Empfehlungen abschließend standardisieren. Es könnte jedoch zur Effizienz der SUP und zu einer gleichmäßigeren Praxis beitragen, wenn die jeweils zugrunde zu legenden Erheblichkeitsmaßstäbe – etwa in einem plantyp- und ggf. auch planartspezifischen Leitfaden – näher erläutert und ihre Anwendung an Beispielen veranschaulicht

162 BMU/UBA (Hrsg.; 2010), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung.

163 Ebenso für Planungen auf Bundesebene Köppel et al. (2018), S. 236.

164 Ebenso – für Bundesplanungen – Köppel et al. (2018), insbesondere S. 231, 235.

würde. Da die Kriterien und Maßstäbe auch von den zur Verfügung stehenden Datengrundlagen abhängen, ist auf Landesebene oder auf kommunaler Ebene eine weitergehende Konkretisierung und Standardisierung möglich als auf Bundesebene. Insofern lassen sich SUP-Leitfäden vor allem auf Landesebene oder kommunaler Ebene für häufiger zu erstellende Plantypen (in erster Linie Regionalpläne und -programme sowie Bauleitpläne) mit entsprechend konkreten Bewertungssystemen zusammenstellen. Dem entspricht es, dass die Umweltfachbehörden in einigen Ländern oder größeren Städten für zahlreiche Schutzgüter bereits schutzgutbezogene Bewertungsgrundlagen für planerische Fragestellungen, einschließlich SUP, vorgeben – etwa für Biotoptypen, schutzwürdige Böden und Klimafunktionen.

Beschränkung auf entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen

Die Auswertung der Fallstudien ergab, dass sich der Umweltbericht häufig nicht allein mit den Umweltauswirkungen befasst, die jeweils für die abschließende Entscheidung über den Plan oder das Programm – also insbesondere für die Abwägung der Belange – Bedeutung haben. Zahlreiche Umweltberichte enthalten daneben auch Ausführungen zu Schutzgütern, die von den konkret beabsichtigten planerischen Festlegungen nicht oder kaum betroffen sind. In einigen Fällen entsteht der Eindruck, dass es den Bearbeitenden maßgeblich darum ging, die Umwelt im Auswirkungsbereich des Plans oder Programms – unabhängig von den in Aussicht genommenen planerischen Festlegungen – möglichst vollständig zu beschreiben.

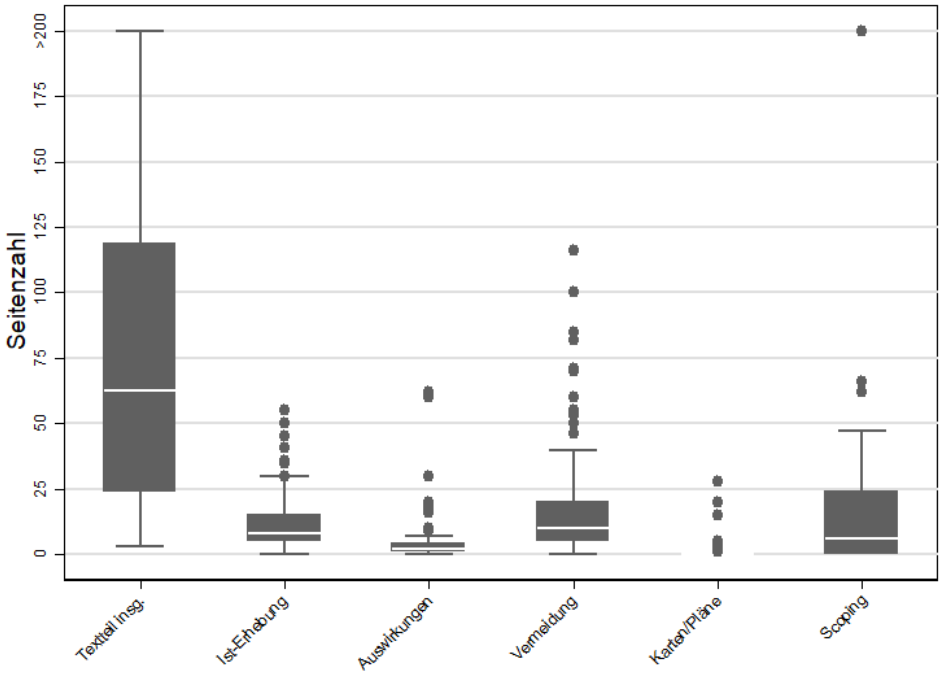
Ein konsequenter und zielführender Ablauf der einzelnen Prüfschritte vermag hier zu gewährleisten, dass sich der Umweltbericht inhaltlich auf die für die Entscheidung benötigten Informationen beschränkt, aber zugleich alle diese Informationen in der benötigten Detailtiefe und -breite enthält. Hier spielt auch die Abschichtung eine Rolle: Die Behörde und der ggf. hinzugezogene Dienstleister sollten sich möglichst frühzeitig darüber Klarheit verschaffen, welche Aspekte für die planerische Abwägung zur Entscheidung über die Planinhalte ebenenspezifisch erheblich sind. Beispielsweise können bestimmte Umweltbereiche mit vergleichsweise geringem Konfliktpotenzial (z. B. Wasserschutzgebiete der Zone III oder Naturparke), flächenbezogen vorliegende Umweltqualitäten (z. B. bestimmte Bodenfunktionen) oder Umweltqualitäten, die nur kleinräumig betroffen sein können (z. B. kleine Biotopflächen), auf einer übergeordneten Planungsebene (z. B. Landes- oder Regionalplanungsebene) für die planerische Entscheidung in der Regel nicht ausschlaggebend sein. Hat die Behörde den Untersuchungsrahmen so konkret wie möglich gefasst (siehe Abschnitt 6.2.2.1) und nutzt sie oder das beauftragte Planungsbüro ihn als Leitlinie, lassen sich überflüssige Ausführungen ebenso vermeiden wie eventuell sonst auftretende Prüflücken. Auf diese Art kann eine effizientere und effektivere Bearbeitung des Umweltberichts ermöglicht werden, was einen Beitrag dazu leisten kann, die Reputation der SUP zu steigern. Auch der aktuelle und zukünftige Zustand der Umwelt ohne die jeweilige Planung muss im Umweltbericht nur für diejenigen Umweltfaktoren beschrieben werden, die auch vom Plan in entscheidungserheblicher Weise beeinflusst werden können. Selbstverständlich muss die Behörde bei der Prognose und Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen und bei der anschließenden Erstellung des Berichts die Frage weiterhin im Auge behalten, welche Umweltauswirkungen die planerische Entscheidung beeinflussen können. Im Zuge der Untersuchungen ergeben sich hier unter Umständen Veränderungen gegenüber dem Untersuchungsrahmen, beispielsweise, wenn die Behörde neue planerische Alternativen formuliert oder bereits früher entwickelte nicht weiterverfolgt.

Übersichtlichkeit und kompakte Form

Der Umweltbericht muss zwar alle entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen vollständig angeben und bewerten, sollte aber zugleich übersichtlich und kompakt gestaltet werden. Der zuletzt genannte Punkt scheint in der Praxis häufig, aber nicht durchweg beachtet zu werden, wie sich aus Abbildung 66 und Abbildung 67 ergibt, die den Umfang des Umweltberichts und den Umfang des Plans oder Programms betreffen und die Häufigkeitsverteilung der Seitenzahlen in den ausgewerteten Fallbeispielen angeben. Die Chance, dass die Aussagen des Umweltberichts die Entscheidung über den

Plan oder das Programm effektiv beeinflussen, ist deutlich größer, wenn der Bericht folgerichtig aufgebaut und aus sich selbst heraus verständlich ist und sein Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu dem jeweiligen Plan- oder Programmentwurf steht.

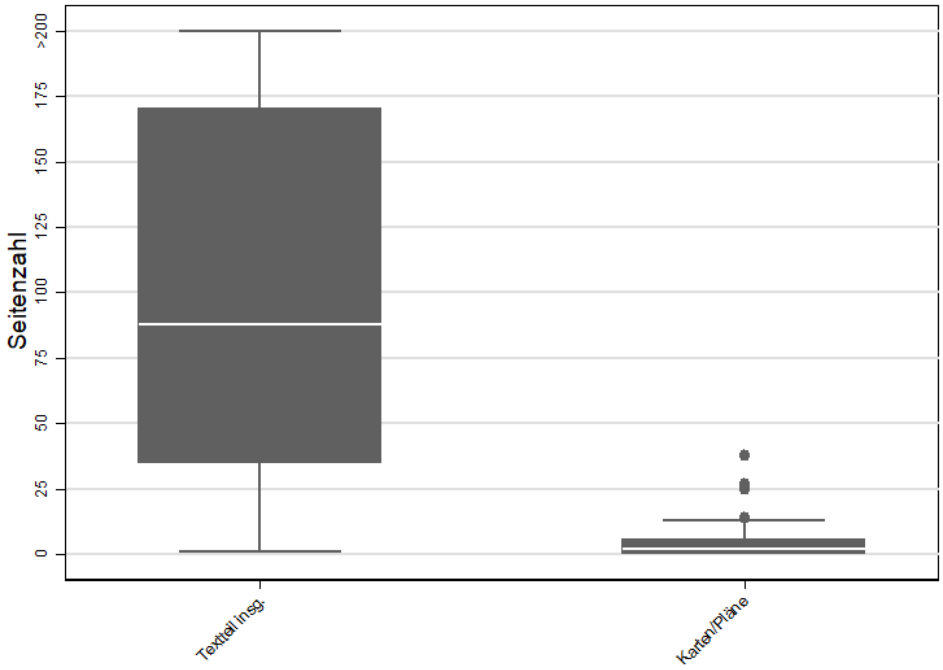
Abbildung 66: Box-Plot: Umfang des Umweltberichts in den Fallbeispielen (alle Plantypen).



Die graue Box stellt die mittleren 50 % der Daten (die Daten des 2. und 3. Quartils) dar, die „Whiskers“ stellen jeweils die kleinsten 25 % (1. Quartil, d. h. die Daten unterhalb des 2. Quartils) und die größten 25 % (4. Quartil, d. h. die Daten oberhalb des 3. Quartils) der Daten dar. Die weiße Linie markiert den Median; Ausreißer sind als Punkte dargestellt.[165]

165 Für eine ausführliche Erläuterung der Begriffe siehe den Eintrag „Box-Plot“ im Glossar.

Abbildung 67: Box-Plot: Umfang des Plans oder Programms in den Fallbeispielen (alle Plantypen).



Die graue Box stellt die mittleren 50 % der Daten (d. h. die Daten des 2. und 3. Quartils) dar, die „Whiskers“ stellen jeweils die kleinsten 25 % (Daten des 1. Quartils) und die größten 25 % (Daten des 4. Quartils) der Daten dar. Die weiße Linie markiert den Median; Ausreißer sind als Punkte dargestellt.[166]

Planungsbegleitende Erstellung des Berichts

Der Umweltbericht soll die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Untersuchung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen dokumentieren, d. h. insbesondere die Methoden und Resultate der Prognose sowie die Maßstäbe, Methoden und Ergebnisse der Bewertung beschreiben. Es handelt sich also um die (vollständige) Dokumentation der „inhaltlichen“ Umweltprüfung, d. h. der Ermittlung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen. Diese „inhaltliche“ Umweltprüfung ist als begleitender Prozess zur Aufstellung des Plan- oder Programmentwurfs zu verstehen (siehe Abschnitt 6.2.1.5) und erschöpft sich nicht darin, im Nachhinein die angewandten Methoden zu beschreiben und die erzielten Ergebnisse im Umweltbericht zu dokumentieren. Häufig ist es deswegen zweckmäßig, den Bericht parallel zum Prozess der Aufstellung des Plan- oder Programmentwurfs – also parallel zu den Fortschritten der Planung – zu erarbeiten. Gerade hier können die internen SUP-Verantwortlichen (siehe Abschnitt 6.2.1.6) maßgeblich dazu beitragen, überflüssige Doppelarbeit im Planungsprozess soweit wie möglich zu vermeiden, indem sie die planerischen Arbeiten und die parallellaufende Erstellung des Umweltberichts (siehe Abschnitt 6.2.1.5) entsprechend koordinieren. Ist der Entwurf des Plans oder Programms mehr oder weniger abgeschlossen, lässt sich der Umweltbericht zugleich als Mittel zur inhaltlichen Vollständigkeitsprüfung nutzen. Durch die Dokumentation der systematischen Prüfung des Gegenstands des jeweiligen Plans oder Programms im Umweltbericht, also sämtlicher planerischer Festlegungen, und die Rückkopplung mit der Planung wird die inhaltliche Vollständigkeit abgesichert.

Nutzung des Untersuchungsrahmens als Leitlinie

Der im Scoping-Prozess festgelegte Untersuchungsrahmen spielt im weiteren Verlauf der SUP eine zentrale Rolle, weil er (im Idealfall) die zu untersuchenden Umweltauswirkungen für den jeweiligen Einzelfall konkretisiert, die anzuwendenden Prognose- und Bewertungsmethoden spezifiziert und

166 Für eine ausführliche Erläuterung der Begriffe siehe den Eintrag „Box-Plot“ im Glossar.

deutlich macht, für welche Sachthemen vertiefende Untersuchungen (z. B. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung) benötigt werden. Deswegen und wegen des mit dem Scoping verbundenen Aufwands ist es für die Effektivität und Effizienz der SUP von hoher Bedeutung, dass die zuständige Behörde den Untersuchungsrahmen auch tatsächlich in diesem Sinn nutzt. Um das zu gewährleisten, sollte sie ihn bei der Erstellung des Umweltberichts durchweg als Grundlage verstehen und im Bericht im Einzelnen Bezug auf ihn nehmen, also nicht allein pauschal auf ihn verweisen. Das erfordert es seinerseits, den Untersuchungsrahmen dem Bericht beizufügen, etwa als Anhang oder auch als Vorspann. Wesentliche Abweichungen vom Untersuchungsrahmen sollte die Behörde jeweils benennen und begründen. Eventuell machen es derartigen Divergenzen auch nötig, den Rahmen während der Untersuchung der Umweltauswirkungen fortzuschreiben.

Umfassendere Dokumentation der Alternativenprüfung

Die empirische Untersuchung hat deutlich gemacht, dass es in vielen Fällen Defizite bei der Prüfung der vernünftigen Alternativen (siehe § 40 Abs. 1 UVPG, ähnlich § 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d zum ROG und § 2 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Anlage 1 Nr. 2 Buchst. d zum BauGB) gibt. Dies dürfte allerdings häufig nicht daran liegen, dass der Planungsträger im Planungsprozess keine Alternativen erwägt; vielmehr ist oftmals davon auszugehen, dass deren Prüfung nur unzureichend dokumentiert wird. Dies betrifft insbesondere solche Alternativen, die bereits anhand einer Grobprüfung verworfen werden. Dies ergibt sich etwa aufgrund einer Beratung in einem Planungsteam. Planung ist häufig ein iterativer Prozess, der von Ideen geprägt wird, die unterschiedlich weit entwickelt und im Hinblick auf eine konkrete planerische Festlegung konkretisiert werden. Dementsprechend empfiehlt es sich, das Augenmerk in der Praxis stärker darauf zu legen, dass der Umweltbericht alle (wichtigeren) anderweitigen Lösungsmöglichkeiten aufführt, die in den Planungsprozess in irgendeiner Form ernsthaft einbezogen worden sind. Das lässt sich erreichen, indem die für die Erstellung des Plans oder Programms Zuständigen möglichst während des gesamten Planungsprozesses die zahlreichen Alternativenentscheidungen notieren, die zu treffen waren. Das kann beispielsweise mit Hilfe eines Formblatts geschehen. Dabei sollten sie nicht allein die ausführlich geprüften Lösungsmöglichkeiten angeben, sondern auch die Fälle nennen, in denen sie eine bestimmte Alternative bereits aufgrund einer Grobprüfung im Vorfeld oder zu Beginn des Verfahrens aus dem weiteren Planungsprozess ausgeschieden haben. Ebenso sollten sie gestufte Alternativenauswahlprozesse und iterative Schritte berücksichtigen. Diese planungsbegleitende Dokumentation dient dann als Grundlage für die Darstellung der in Betracht kommenden anderweitigen Lösungsmöglichkeiten im Umweltbericht (siehe § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 UVPG, Nr. 2 Buchst. d der Anlage 1 zum ROG und Nr. 2 Buchst. d der Anlage 1 zum BauGB). Eine derartige, sorgfältige Dokumentation der ernsthaft erwogenen Alternativen kann die Transparenz nach außen deutlich steigern und verdeutlichen, dass der Entscheidungsprozess auf einer sorgfältigen Abwägung beruht.

Lesbarkeit und Verständlichkeit

Der Umweltbericht dient mehreren Zwecken: Erstens dokumentiert er die Ergebnisse der SUP für die planende Behörde selbst und stellt damit auch die im Entscheidungsprozess zu berücksichtigenden Umweltbelange in gebündelter Weise zusammen. Zweitens soll er den anderen am Verfahren Beteiligten ebenfalls deutlich machen, welche Umweltauswirkungen und -belange die Behörde für entscheidungsrelevant hält und welches Gewicht sie ihnen jeweils zuschreibt. Wichtig ist deshalb auch, auf die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Umweltberichts für die jeweils Beteiligten und für die Öffentlichkeit zu achten. Nur wenn potenziell Betroffene und Umweltverbände die Aussagen des Berichts ohne größeren Aufwand richtig verstehen und beurteilen können, sind sie in der Lage, sich zweckentsprechend zu ihm zu äußern. Dabei spielt vor allem die jedem Bericht beizufügende Zusammenfassung (AVZ) eine wichtige Rolle, die nach den gesetzlichen Vorgaben allgemein verständlich sein muss. Die Auswertung der Fallstudien ergibt, dass etwa zwei Drittel der Zusammenfassungen dieser Anforderung vollständig oder zum größten Teil entspricht, ein knappes Viertel jedoch nur etwa zur Hälfte und ein knappes Zehntel kaum oder gar nicht. In den Interviews wiesen einige Befragte aus dem

Bereich der Fachplanung auf die mitunter schlechte Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Umweltberichte hin.

Zur Thematik „Lesefreundliche Dokumente in Umweltprüfungen“ existiert bereits ein Leitfaden mit einer Vielzahl von Anregungen und Beispielen.[167] Diese Hinweise und Empfehlungen sollte die jeweilige zuständige Behörde ebenfalls nutzen, wenn sie die allgemein verständliche Zusammenfassung des Berichts erstellt und im Anschluss an die Entscheidung über den Plan oder das Programm die zusammenfassende Erklärung gemäß § 44 Abs. 2 Nr. 2 UVPG oder den entsprechenden Vorschriften im Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch formuliert. Ergänzend empfiehlt es sich, Positivbeispiele für leicht zu lesende und eingängige Umweltberichte, deren Zusammenfassungen (AVZ) und für zusammenfassende Erklärungen zu sammeln und in die internetbasierte SUP-Wissensplattform einzustellen.

6.2.2.3 Beteiligung der Öffentlichkeit

Wie die Dokumentenauswertung gezeigt hat und auch in den Workshops zur Sprache kam, gibt es eine Reihe an Hemmnissen, die einer effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit im Wege stehen. So ist das Interesse der Öffentlichkeit daran, sich zum Plan- oder Programmentwurf und zum Umweltbericht zu äußern, oft gering. Die Zahl der Personen und Verbände, die sich mit Stellungnahmen oder Einwänden an der SUP beteiligen, schwankt erheblich. Während sie bei der Raumordnungs- und bei der Fachplanung teils sehr hoch, teils aber auch sehr niedrig ist, weisen die Fallbeispiele aus der Bauleitplanung durchweg eine sehr niedrige Beteiligungsquote auf. Allerdings gibt es Ausnahmen; insbesondere bei Planungen, die den Ausbau der Windkraft, den Abbau von Rohstoffen oder Stromleitungen betreffen, beteiligen sich oftmals zahlreiche Einzelpersonen und Verbände. Bei der SUP zur Bundesverkehrswegeplanung erhielt das Bundesverkehrsministerium rund 40 000 Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit.[168] Dem stehen beispielsweise bei der Ausarbeitung des Maßnahmenprogramms für Meeresgebiete – Nord- und Ostsee – gemäß § 45h WHG lediglich 40 Stellungnahmen gegenüber, die innerhalb einer relativ langen Äußerungsfrist (1. April bis 30. September 2015) übermittelt wurden.[169]

Die häufig eher geringe Bereitschaft der Öffentlichkeit, sich an SUP-Verfahren zu beteiligen, dürfte mehrere Ursachen haben. Zunächst geht es in Plänen und Programmen zumeist – abgesehen von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen oder punktuellen Plan- oder Programmänderungen – um relativ abstrakte Festlegungen, deren Relevanz sich erst aufgrund der anschließenden konkreteren Umsetzungsentscheidungen zeigt. Zudem ist das jeweilige Planungs- und Entscheidungssystem, das jeweils mehrere Ebenen umfasst, für viele Personen nicht leicht zu durchschauen, sodass sie auch das Gewicht und die Bedeutung von Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit nicht zutreffend einzuschätzen vermögen. Möglicherweise besteht bei zahlreichen Betroffenen oder Interessierten auch der Eindruck, sie könnten mit solchen Äußerungen im Rahmen der SUP „doch nichts ausrichten“. Des Weiteren sind die ausgelegten Plan- oder Programmentwürfe und Umweltberichte oftmals für Außenstehende oder Personen ohne Spezialkenntnisse eher schwer zu verstehen.

Soweit sich Einzelne und Verbände dennoch im SUP-Verfahren zu Wort melden, lassen sich ihre Äußerungen – wohl wegen der eben umrissenen Schwierigkeiten – nur teilweise im weiteren Planungsprozess verwenden. Häufig seien sie, so Aussagen auf den Vertiefungs-Workshops, wenig zielführend und hätten deshalb für die abschließende Entscheidung über den Plan oder das Programm keine Bedeutung. Einige an den Interviews und Workshops Teilnehmende kritisierten zudem, dass sie im einzelnen Verfahren vielfach Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit erhielten, die praktisch denselben Inhalt hatten.

Bei den zuständigen Behörden führen alle diese Besonderheiten teilweise zu der Sichtweise, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP sei einerseits mit erheblichem Zusatzaufwand verbunden

[167] Grimm et al. (2018): Lesefreundliche Dokumente in Umweltprüfungen,

[168] Bundesregierung (2016), BT-Drs. 18/8952, S. 2.

[169] BLANO – Bund-/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (2016), S. 1.

und habe andererseits keinen speziellen Nutzen. Von einem solchen Standpunkt aus geraten jedoch die Vorteile dieser Beteiligung aus dem Blickfeld. Sie kamen in den Workshops ebenfalls zur Sprache: Werde die Beteiligung gut und zweckentsprechend vorbereitet und durchgeführt und sei insbesondere der Umweltbericht klar und allgemeinverständlich formuliert, könne dies zu einer höheren Beteiligungsquote und zu mehr Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit führen, die sich im weiteren Planungsprozess konstruktiv nutzen ließen. Außerdem sei zu erwarten, dass die Überzeugungskraft der in Aussicht genommenen planerischen Festlegungen in der Öffentlichkeit steige, wenn diese den Eindruck erhalte, dass die zuständige Behörde sich mit ihren Äußerungen im SUP-Verfahren ernsthaft und objektiv auseinandersetze. Einige Teilnehmende der Workshops gaben zudem zu bedenken, dass auch die wenigen substanziellen Stellungnahmen den Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung durchaus rechtfertigten und die zahlreichen wenig zielführenden Stellungnahmen „Teil des Spiels" seien.

Öffentlichkeitsbeteiligung als Chance für planaufstellende Behörde

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der SUP dient ebenso wie bei der UVP unter anderem zwei Zwecken:[170] Erstens geht es darum, die von der jeweiligen Planung Betroffenen und die sonst an ihr interessierten Personen und Verbände über die beabsichtigten Festlegungen und deren Umweltauswirkungen zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich dazu zu äußern. Zweitens soll die Beteiligung der Behörde die Möglichkeit geben, die ihr zur Verfügung stehenden Informationen zu ergänzen und den Plan oder das Programm damit auf eine breitere Grundlage zu stellen. Dieser zweite Zweck spielt in der Praxis oftmals keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Häufig ist sich die planaufstellende Behörde nur unzureichend darüber im Klaren, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht allein eine (teilweise als lästig empfundene) Pflicht ist, sondern auch die Chance bietet, von Seiten der Beteiligten zusätzliche Faktenangaben oder Einschätzungen der in Aussicht genommenen Plan- oder Programmaussagen zu erhalten. Beispielsweise können Einzelne und Umweltverbände im Rahmen der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung auf spezifische Umstände im Plangebiet hinweisen, die dem Planungsamt nicht ohne weiteres bekannt sind. Soweit es um kontroverse planerische Festlegungen geht, lassen sich über die Partizipation der Öffentlichkeit zudem Anhaltspunkte dafür gewinnen, wie die Betroffenen die beabsichtigten planerischen Festlegungen beurteilen. Dasselbe gilt etwa, wenn es mehrere grundlegend unterschiedliche planerische Alternativen gibt; besonders in einem solchen Fall dürfte der Planungsträger zumeist an einem breiten Meinungsbild der Betroffenen und der Verbände interessiert sein, das er bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm berücksichtigen kann.

In diesem Zusammenhang fehlt den planaufstellenden Behörden teilweise auch das Bewusstsein, dass sie nicht allein Äußerungen und Stellungnahmen von Seiten der Öffentlichkeit entgegennehmen und sich mit ihnen auseinandersetzen müssen, sondern auch selbst Fragen an die Öffentlichkeit richten können. Das kann entweder bei der Auslegung des Planentwurfs und des Umweltberichts geschehen oder auch in Diskussionsveranstaltungen oder Workshops, die die Behörde über das gesetzlich Unabdingbare hinaus organisiert.

Es empfiehlt sich, die Behörden in Schulungen oder Leitfäden auf die Möglichkeiten zu einer solchen „aktiven" Nutzung der Partizipation hinzuweisen.[171] Auch hier können (positive) Erfahrungsberichte, die auf der SUP-Wissensplattform (siehe Abschnitt 6.2.1.1) eingestellt werden, Anregungen geben und die Akteure ermutigen, neue Wege bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zu gehen.

[170] Für Defizite und Verbesserungsvorschläge (auf der Basis von fünf Fallstudien) im Hinblick auf Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben siehe Bock et al. (2017), S. 66 ff.

[171] Für Vorschläge in Richtung „neuartiger Öffentlichkeitsdialoge" siehe Ziekow et al. (2015), S. 79, sowie den im Rahmen des damaligen Forschungsvorhabens konzipierten Leitfaden zum „Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende".

Interaktive Wiedergabe der SUP-Unterlagen im Internet

Für die betroffene oder interessierte Öffentlichkeit bedeutet es eine erhebliche Erleichterung, wenn die zuständige Behörde den Plan- oder Programmentwurf, den Umweltbericht und die ggf. weiteren öffentlich auszulegenden Unterlagen gut auffindbar und übersichtlich aufbereitet ins Internet einstellt. Für die Bauleitplanung verlangt § 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB dies bereits; die Regelung schreibt vor, hierfür das UVP-Portal des betreffenden Bundeslandes zu nutzen. Für die Raumordnungsplanung statuiert § 9 Abs. 2 Satz 5 ROG die Soll-Pflicht der zuständigen Behörden, neben der Auslegung der Dokumente elektronische Informationstechnologien ergänzend zu nutzen. Für einige Arten von Fachplanungen existieren vergleichbare Regelungen, etwa für die Bundesbedarfsplanung (Entwicklung des Strom-Übertragungsnetzes) § 12c Abs. 3 Satz 4 EnWG und für die Bundesfachplanung (Trassenkorridore für bestimmte Höchstspannungsleitungen) § 9 Abs. 4 NABEG.

Nach allen diesen Regelungen genügt es, wenn der Plan- oder Programmentwurf im Internet lediglich als Information aufgerufen werden kann. Soweit die entsprechenden technischen Voraussetzungen bestehen, empfiehlt es sich jedoch, ihn interaktiv bereitzustellen. Auf diese Weise ist es der Öffentlichkeit verhältnismäßig leicht möglich, im Rahmen der Beteiligung Hinweise auf räumlich konkrete planungsrelevante Umstände zu geben. Allerdings sollte hierbei die Ebene, auf der die Planung stattfindet, für die Beteiligten auch in der Aufbereitung des interaktiven Angebots klar ersichtlich sein, um so z. B. zu vermeiden, dass regionalplanerische Festlegungen aus einem vorhabenbezogenen Blickwinkel beurteilt werden. Praktische Beispiele für eine solche Online-Partizipation gibt es bereits seit einigen Jahren. So nutzt etwa eine Reihe von Planungsträgern der Landesplanung und der Bauleitplanung in Schleswig-Holstein sowie der Bauleitplanung in Hamburg die Plattform „BOB-SH";[172] knapp 120 Kommunen in Nordrhein-Westfalen bieten die Online-Beteiligung über den Beteiligungsserver „Tetraeder"[173] an. Eine weitere bundesweit zur Verfügung stehende Plattform ist „Bauleitplanung online".[174] Viele Kommunen haben außerdem eigene Online-Beteiligungsmöglichkeiten eingeführt.[175]

Webbasierte SUP-Portale

Zusätzlich könnte die Einrichtung webbasierter SUP-Portale auf Bundes- und Landesebene zur Vereinfachung beitragen, weil sie es den Verfahrensbeteiligten ermöglichte, die jeweils relevanten Informationen über eine oder wenige zentrale Internetadressen schnell und mit wenig Aufwand aufzurufen. Insoweit bietet es sich an, die Strukturen der gegenwärtigen UVP-Portale des Bundes und der Länder zu nutzen und zu erweitern. Dieselbe Empfehlung formulieren auch Köppel et al. aufgrund einer Analyse der SUP-Praxis bei Planungen des Bundes.[176] In solche Portale wären zum einen die Dokumente der einzelnen SUP-Verfahren einzustellen, die die Behörde der Öffentlichkeit zugänglich machen muss, also die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 42 Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 1 UVPG oder § 9 Abs. 2 Satz 3 ROG oder die ortsübliche Bekanntmachung gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, des Weiteren der Plan- oder Programmentwurf, der Umweltbericht und ggf. zusätzliche Unterlagen. Außerdem empfiehlt es sich, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, Stellungnahmen zum jeweiligen Entwurf und zum Umweltbericht auch elektronisch an die Behörde zu übermitteln. Die Dokumente sollten zumindest bis zum Ende der Auslegungsfrist und bei Plänen und Programmen, die gerichtlich

172 Hrsg. vom schleswig-holsteinischen Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Abt. 3 (aufgerufen am 7.2.2020).

173 Hrsg. von der tetraeder.com GmbH (aufgerufen am 7.2.2020).

174 Anbieter: Hansestadt Rostock, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Wirtschaft (aufgerufen am 7.2.2020).

175 Auch die am Verfahren beteiligten Behörden, öffentlichen Stellen oder Träger öffentlicher Belange können auf diese Weise ihre Stellungnahmen übermitteln. Die hier beschriebenen Gestaltungsoptionen befassen sich allerdings nicht mit der Station „Behördenbeteiligung".

176 Köppel et al. (2018), S. 231 ff., 238, 244 f., 257 f.

angegriffen werden können, bis zum Ende der Rechtsbehelfsfrist im SUP-Portal zur Verfügung stehen.[177] Für den jeweiligen Plan oder das Programm und den Umweltbericht empfiehlt sich eine deutlich längere Dauer der Einstellung, weil sie auch die für das Monitoring festgelegten Maßnahmen sowie ggf. Hinweise für nachgelagerte Ebenen enthalten.

Eine solche Plattform kann nicht allein die Partizipation von Betroffenen und Verbänden an den jeweiligen SUP-Verfahren unterstützen, sondern auch in anderen SUP-Fällen zur Effizienz der Arbeiten der zuständigen Behörden beitragen. Diese wären in der Lage, für eigene Fragestellungen die Unterlagen anderer Behörden vergleichend heranzuziehen. Sofern sich Untersuchungsräume räumlich überlagern, könnten sie Erkenntnisse aus anderen Vorhaben nutzen. Des Weiteren ist die Kenntnis über laufende und abgeschlossene Verfahren hilfreich, um im Umweltbericht die Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen (§ 40 Abs. 2 Nr. 1 UVPG) darzustellen.

Die Einrichtung derartiger SUP-Portale erfordert – ebenso wie bei der UVP – eine gesetzliche Grundlage sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht. Sie gehört deshalb zu den weiter unten thematisierten legislativen Gestaltungsoptionen (siehe Abschnitt 6.3.1).

Weitere Beteiligungsformate

Aus der Anzahl der Stellungnahmen von Seiten der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Planungsfällen zeigt sich, dass potentiell Betroffene in bestimmten Fällen ein hohes Interesse an der Mitwirkung haben, sodass die Zahl der Äußerungen aus der Öffentlichkeit entsprechend hoch ist. In anderen Fällen machen sie dagegen nur selten von ihren Partizipationsrecht Gebrauch. Dies kann unter anderem daran liegen, dass die gesetzlich festgelegten Formen der Beteiligung eine gewisse Hemmschwelle für potenziell Mitwirkungsbereite zur Folge haben, weil sie es erfordern, die öffentlich ausgelegten Unterlagen zu lesen und eine Stellungnahme zu formulieren. Eine Möglichkeit der Behörde, mit der sich diese Schwelle senken und das Interesse der Öffentlichkeit an der Partizipation fördern lässt, ist es, zusätzlich einen Erörterungstermin anzuberaumen oder weitere Formate wie z. B. Runde Tische, Workshops, Bürgerversammlungen, Planungszellen etc. anzubieten.[178] In der Praxis nutzt man solche Formate bereits in einigen Fällen, beispielsweise in den SUP-Verfahren über wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme oder Risikomanagementpläne.[179] Das dürfte hier jedoch auch auf die unionsrechtlichen Vorgaben zurückzuführen sein: Art. 14 der EU-Wasserrahmenrichtlinie[180] verlangt bei der Bewirtschaftungsplanung die „aktive Einbeziehung aller interessierten Stellen“, deren Einzelheiten die Mitgliedstaaten bestimmen. Auch nach Art. 9 und 10 der EU-Hochwasserrichtlinie[181] müssen diese Stellen aktiv in den Planungsprozess einbezogen werden, wobei die Staaten die Aufgabe haben, die Verfahren mit denen der Wasserrahmenrichtlinie (z. B. dem Verfahren zur Erstellung der Maßnahmenprogramme) zu koordinieren.

Da die hier angesprochenen weiteren Formate die rechtlichen Vorgaben nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen, liegt es im Ermessen der zuständigen Behörde, ob sie genutzt werden sollen. Sie

177 Diese Zeiträume sind ebenfalls für die ins UVP-Portal des Bundes einzustellenden Daten zu Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgeschrieben (§ 5 UVPPortV).

178 Soweit es um die Beteiligung bei der Zulassung von Projekten geht, finden sich in der Praxis zahlreiche unterschiedliche Formate. Siehe dazu etwa Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nord-Rhein-Westfalen (2017), S. 57 ff., 63 ff.; Nanz/Fritsche (2012), S. 36 ff., und die Plattform „Beteiligungskompass“ der Bertelsmann-Stiftung (aufgerufen am 11.2.2020).

179 Beispielsweise fanden in Baden-Württemberg im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung (zweiter Bewirtschaftungszyklus) von Mai bis Juli 2014 zahlreiche Veranstaltungen zur vorgezogenen Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Siehe dazu die Angaben des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (aufgerufen am 6.3.2020).

180 Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

181 Richtlinie 2007/60/EG vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (ABl. L 288 vom 6.11.2007, S. 27).

erfordern eine sorgfältige Vorbereitung und müssen jeweils mit den förmlichen Beteiligungsverfahren verzahnt werden.[182]

6.2.2.4 Hinweise und Empfehlungen für die Öffentlichkeit

Um das Interesse der Öffentlichkeit an der Partizipation und die Bereitschaft zu fördern, an den jeweiligen SUP-Verfahren teilzunehmen, wäre es zweckmäßig, Handreichungen in Bezug auf diese Thematik auszuarbeiten. Insbesondere für die potenziell betroffenen Einzelnen ist es ohne entsprechende Vorbildung nicht einfach festzustellen, welche Mitwirkungsmöglichkeiten sie haben, auch wenn die zuständigen Behörden die Modalitäten jeweils vor Beginn der Auslegung der Unterlagen allgemein bekannt machen. Dieses Defizit ließe sich durch einen generellen oder mehrere jeweils auf einzelne Plan- oder Programmarten zugeschnittene Leitfäden verringern. Für die UVP existiert zu dieser Thematik bereits eine ganze Reihe von Texten, die zum großen Teil während und nach der Kontroverse um das Bahnhofsprojekt „Stuttgart 21“ entwickelt wurden. Empfehlungen, die ebenfalls oder allein die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei *Planungen* zum Gegenstand haben, sind dagegen bisher selten. Als Beispiel lässt sich etwa das vom Bundesverkehrsministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur herausgegebene „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“[183] nennen, das auch die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bundesverkehrswegeplanung behandelt. Allerdings liegt der Schwerpunkt dieses Handbuchs auf den folgenden Ebenen des Planungs- und Entscheidungsprozesses, d. h. bei der Beteiligung im Raumordnungs- und Zulassungsverfahren. Eine weitere Arbeitshilfe aus dem Jahr 2014 existiert in Thüringen;[184] sie thematisiert die Partizipation der Öffentlichkeit aufgrund der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie und geht in diesem Zusammenhang auch auf die Beteiligung bei der SUP von Maßnahmenprogrammen (§ 82 WHG) und Risikomanagementplänen (§ 75 WHG) ein. Eine ausführliche Darstellung für Nordrhein-Westfalen findet sich in dem vom Naturschutzbund Deutschland (Landesverband NRW) herausgegebenen „Handbuch Verbandsbeteiligung“,[185] das neben anderen behördlichen Verfahren (z. B. UVP, naturschutzrechtliche Eingriffsprüfung, bestimmte Planfeststellungen) auch einige SUP-relevante Planungsverfahren anspricht (Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Landschaftsplanung, Infrastrukturplanungen). Es gibt allerdings den Stand zwischen 2009 und 2012 wieder. Auch das nordrhein-westfälische Wirtschaftsministerium hat 2014 einen vergleichbaren, aber knapperen Leitfaden für die Öffentlichkeitsbeteiligung herausgegeben, der neben Vorhabenzulassungsverfahren ebenfalls die Raumordnungsplanung, die Bauleitplanung und (zumeist exemplarisch) Fachplanungen behandelt.[186]

Die hier vorgeschlagenen Handreichungen sollten zum einen die rechtlich festgelegten Möglichkeiten zur Partizipation an den einzelnen Planungsverfahren beschreiben. Soweit sie mehrstufige Planungssysteme betreffen, sind Hilfestellungen zur zielgerichteten Beteiligung auf den unterschiedlichen Planungsebenen zweckmäßig. Generell empfiehlt es sich, den jeweiligen Inhalt der Planung und dessen rechtliche Bedeutung für anschließende Entscheidungen (z. B. Baugenehmigungen, Planfeststellungen) zu beschreiben und anzugeben, welche Möglichkeiten Einzelne und Verbände haben, Einfluss speziell auf den jeweils in Rede stehenden Plan- oder Programmentwurf zu nehmen. Zum anderen sollten sie neue Beteiligungsmöglichkeiten ansprechen, die größere Chancen für einen konstruktiven Dialog zwischen der zuständigen Behörde und der Öffentlichkeit bieten, z. B. Runde Tische,

182 Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2017), S. 11, 24.

183 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.; 2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung.

184 Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (Hrsg.; 2014): Arbeitspapier zur Regelung der Information, Beteiligung und Information der Öffentlichkeit in Thüringen.

185 Naturschutzbund Deutschland, Landesverband NRW e.V. (Hrsg.; 2009 – 2012): Handbuch Verbandsbeteiligung.

186 Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand, und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Bürgerleitfaden – Beteiligung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Workshops, Informations- und Diskussionsveranstaltungen. In allen Fällen ist wichtig, die Empfehlungen konkret – bezogen auf die unterschiedlichen Plantypen und ggf. -arten – zu formulieren.

Um einen allgemeinen Überblick über das Instrument der SUP, dessen Zweck und Ablauf sowie die Beteiligungsmöglichkeiten zu vermitteln, scheint es ebenfalls günstig, ein „Erklärvideo" von 10 bis 15 Minuten Dauer zu erstellen, das dann im Internet vorzugsweise auf der in Abschnitt 6.2.1.1 vorgeschlagenen Wissensplattform zur Verfügung stehen sollte. In einigen anderen Staaten gibt es solche Videos bereits, etwa in Frankreich, Spanien, Argentinien und Peru.[187] In den Niederlanden beschreibt die UVP- und SUP-Kommission ihre Aufgaben auf diese Weise; sie stellt zudem Videos bereit, die die SUP in wichtigen Planungsfällen betreffen.[188]

6.2.2.5 Überprüfung des Umweltberichts, Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP in der Entscheidung, zusammenfassende Erklärung

Aufgrund der Überprüfung der Darstellung und Bewertung des Umweltberichts nach der Phase der Beteiligung Dritter gelangt die zuständige Behörde zum endgültigen Ergebnis der SUP. Dieses muss sie anschließend bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm berücksichtigen (dazu Abschnitte 4.5.1 und 4.6.1).

Die empirische Analyse macht deutlich, dass sich aus der Beteiligung der anderen Behörden und der Öffentlichkeit nur selten neue oder modifizierte Maßnahmen oder Änderungen im Plan ergeben. Zugleich zeigt sie, dass es bisher keinen einheitlichen Standard für die Dokumentation der Überprüfung gemäß § 43 Abs. 1 UVPG gibt. In der Praxis sind die Resultate der abschließenden Bewertung der Umweltauswirkungen häufig in die Gesamt-Dokumentation des Beteiligungsverfahrens integriert. Diese Dokumentationen haben oftmals und zweckmäßigerweise die Form von tabellarischen, synoptischen Listen der Äußerungen aus der Öffentlichkeit. Die zuständige Behörde fasst die einzelnen Stellungnahmen darin in vielen Fällen thematisch zusammen und setzt sich inhaltlich mit ihnen auseinander. Mit ihrer Einschätzung bringt sie dabei in der Regel zugleich zum Ausdruck, wie über diesen Belang im Ergebnis entschieden werden soll und wieweit sie beabsichtigt (oder, wenn sie nicht selbst Entscheidungsträgerin ist, vorschlägt), den Plan- oder den Programmentwurf zu ändern. Damit enthält eine solche Synopse zugleich bereits den Berücksichtigungsschritt, zumindest in Bezug auf die Themen, die bei der Beteiligung von Dritten in das Verfahren eingebracht werden.

Im Fall einer sinnvoll mit dem Aufstellungsverfahren für einen Plan oder ein Programm verknüpften SUP (dazu Abschnitt 6.2.1.5) erfolgt die Berücksichtigung der Umweltbelange bereits im Vorfeld der Beteiligung der Öffentlichkeit und der anderen Behörden am Verfahren. Dementsprechend hat die Behörde schon im Umweltbericht dazulegen, wie die Ziele des Umweltschutzes und sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms in Rechnung gestellt wurden (§ 40 Abs. 2 Nr. 2 UVPG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum ROG, Nr. 1 Buchst. b der Anlage 1 zum BauGB). Die hier interessierende Überprüfung findet demgegenüber in der Phase nach Abschluss der Beteiligung statt; hier geht es insbesondere darum zu klären, ob der Entwurf des Plans oder Programms wegen der Informationen und Stellungnahmen von Seiten der anderen Behörden und der Öffentlichkeit geändert werden sollte.[189]

Synoptische Dokumentation der auf die SUP-bezogenen Einwände und Stellungnahmen

Grundsätzlich lässt sich empfehlen, die in der Praxis regelmäßig gewählte Form der synoptischen, tabellarischen Dokumentation von Einwänden und Stellungnahmen und den entsprechenden Erwiderungen beizubehalten. Diese Form wird in der empirischen Analyse auch von den beteiligten

[187] Video Frankreich; Video Spanien; Video Argentinien; Video Peru (alle aufgerufen am 29.2.2020). Die Videos haben unterschiedliche Schwerpunkte.

[188] Hier der Link zu den Videos (aufgerufen am 29.2.2020).

[189] Im Bauleitplanverfahren muss ggf. auch der Umweltbericht aufgrund der Ergebnisse der Beteiligung überarbeitet werden (siehe Abschnitt 4.2.1.3).

Behörden überwiegend als sinnvolle und gute Vorgehensweise beurteilt. Solche Synopsen bieten den Vorteil einer integrativen und vollständigen Übersicht über alle relevanten Sachargumente aus dem Beteiligungsprozess. Nicht auf den ersten Blick erkennbar ist allerdings, an welchen Stellen die Einwendungen und Stellungnahmen zu einer Änderung des Plan- oder Programmentwurfs führen und inwieweit sich Änderungen in der Bewertung der Umweltauswirkungen gegenüber dem Stand des Umweltberichts vor Beginn der Beteiligung ergeben, da dies häufig nicht gesondert bzw. zu einem Block zusammengefasst dargestellt wird.

Aus Sicht der SUP ist es daher zweckmäßig, die Synopsen auch thematisch zu gliedern und die Einwendungen und Stellungnahmen zu den Umweltauswirkungen sowie die behördlichen Erwiderungen auf diese Äußerungen in einem Block zusammenzufassen. Führen die Wortmeldungen von Seiten der Öffentlichkeit oder der beteiligten Behörden zu Änderungen im Umweltbericht und/oder im Plan- oder Programmentwurf, sollte die zuständige Behörde dies in der jeweiligen Erwiderung deutlich erläutern und möglichst besonders hervorheben. Umfangreichere Änderungen und Anpassungen des Umweltberichts sowie des Plan- oder Programmentwurfs sollten auch gesondert noch einmal erläutert und dokumentiert werden.

In einer solchen Synopse, in der die Behörde auf die Einwendungen und Stellungnahmen eingeht, scheinen sich der Bewertungsschritt und der Berücksichtigungsschritt der SUP auf den ersten Blick zu vermischen. Aus der jeweiligen Einschätzung der Behörde ergibt sich aber, ob es (nur) um eine Anpassung der Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts oder aber um eine Anpassung des Plans oder Programms (d. h. um die Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung) geht.

Fortschreibung des Umweltberichts

Die SUP-Richtlinie verlangt nicht, den Umweltbericht im Anschluss an das Beteiligungsverfahren fortzuschreiben. Was das deutsche Recht betrifft, existieren für die einzelnen Plantypen unterschiedliche Regelungen: Eine erneute Auslegung des Entwurfs eines Raumordnungsplans und der dazugehörigen Begründung ist nur erforderlich, wenn die Behörde *den Planentwurf selbst* aufgrund der Beteiligung der Öffentlichkeit und/oder der öffentlichen Stellen in einer Weise ändert, dass Belange erstmals oder stärker als bisher berührt werden (§ 9 Abs. 3 ROG). Ändert sie allein den Umweltbericht, braucht sie ihn also nicht nochmals zur allgemeinen Einsicht auszulegen. Ähnlich schreibt § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB lediglich vor, die Auslegung zu wiederholen, wenn die Gemeinde den *Bauleitplanentwurf* im Anschluss an die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden und Träger öffentlicher Belange ändert; bleiben in einem solchen Fall die Grundzüge der Planung gleich, hat die Gemeinde nur die Pflicht, die von der Planänderung betroffene Öffentlichkeit und berührten Behörden und anderen Träger öffentlicher Belange erneut zu beteiligen. Etwas weitergehende Anforderungen gelten für die Fachplanung. Hier muss die Behörde in Fällen, in denen die zunächst ausgelegten Unterlagen (also auch der Umweltbericht) bei der anschließenden Überprüfung geändert werden, die Öffentlichkeit nochmals – beschränkt auf diese Änderungen – beteiligen. Sofern zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen nicht zu besorgen sind, soll sie jedoch von dieser erneuten Beteiligung absehen (§ 42 Abs. 1 i.V.m. § 22 UVPG). Dem UVPG zufolge hängt die Pflicht zur erneuten Auslegung – und damit zur Fortschreibung des Umweltberichts – mithin nicht davon ab, dass auch der Plan- oder Programmentwurf modifiziert werden soll; maßgeblich ist vielmehr, ob die Relevanz der im Umweltbericht beschriebenen Umweltfolgen zunimmt.

In der Praxis schreibt der Planungsträger den Umweltbericht regelmäßig auch dann fort, wenn er den Plan- oder Programmentwurf im Anschluss an die Beteiligung Dritter nicht ändert, der Bericht aber Teil der Begründung zum Plan oder Programm ist. Das gilt insbesondere für die Bauleitplanung, häufig auch für die Raumordnungsplanung. Sachlich ist die Fortschreibung in solchen Fällen notwendig, da die Begründung zur endgültigen Fassung des Plans oder Programms aktuell sein und zur jeweiligen Fassung des Plans und Programms passen muss. Allerdings ist es in solchen Fällen bisher nicht üblich, die Änderungen kenntlich zu machen.

Die empirische Erhebung gibt keinen Hinweis darauf, dass eine solche Fortschreibung aus praktischen Gründen in jedem Verfahren wichtig wäre. Zu empfehlen ist jedoch, den Umweltbericht immer dann zu aktualisieren, wenn er nach Annahme des Plans oder Programms im Internet dauerhaft zur Verfügung gestellt werden soll.

Sorgfältige Dokumentation der Berücksichtigung von Umweltbelangen

Wie in Abschnitt 6.2.1.5 dargestellt, erfolgt die Berücksichtigung der Umweltbelange im Aufstellungsverfahren für einen Plan oder ein Programm zweckmäßigerweise prozessbegleitend. Die Prüfschritte der „inhaltlichen" SUP müssen so rechtzeitig im Planaufstellungsprozess durchgeführt werden, dass sich die Ergebnisse sinnvoll für die Entscheidungen über die Inhalte des Plans oder Programms bereits in der Entwurfsphase nutzen lassen. Damit Dritte diese Berücksichtigung erkennen und im Zuge des Beteiligungsverfahrens kritisch begleiten können, ist dieser Schritt zu dokumentieren. Das SUP-Verfahren verlangt eine solche Dokumentation in zwei Stationen: (1) Zum einen ist im Umweltbericht bereits im Vorfeld des Beteiligungsverfahrens anzugeben, inwieweit Umweltbelange bei der Aufstellung des Plan- bzw. Programmentwurfs in Rechnung gestellt wurden. In diesem Stadium geht es um die für die SUP entscheidende Frage: Welche Konsequenzen sind aus den prognostizierten und bewerteten Umweltauswirkungen für den jeweiligen Planentwurf zu ziehen? (2) Zum anderen ist mit der Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms eine zusammenfassende Erklärung zur Einsicht auszulegen, die erneut und nunmehr endgültig die Rolle der Umweltbelange im Entscheidungsprozess erläutert (siehe Abschnitt 4.7 und 4.7.1).

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass plantypübergreifend in den Umweltberichten in 35 % der Fallstudien die Aussagen zur Berücksichtigung der Umweltbelange im Planentwurf fehlen. Dies deutet darauf hin, dass das Bewusstsein für eine den Planentwurfsprozess begleitende Umweltprüfung bisher noch nicht flächendeckend bei den SUP-Akteuren angekommen ist. Gerade Angaben zu dieser Frage sind aber für beteiligte Dritte – vor allem Umweltverbände – besonders interessant. Nur wenn der Umweltbericht Ausführungen darüber enthält, wie die Umweltbelange in den einzelnen planerischen Festlegungen berücksichtigt werden sollen, lässt sich schon im Beteiligungsverfahren konkret darüber diskutieren. Nach Aufstellung des Plans oder Programms bleibt dagegen lediglich noch ein gerichtliches Klageverfahren für eine solche Auseinandersetzung.

Aus systematischen Gründen und zur Erhöhung der Effektivität der SUP ist dringend zu empfehlen, die Dokumentation der Berücksichtigung von Umweltbelangen in SUP-Verfahren mit besonderer Sorgfalt vorzunehmen. Was den Umweltbericht betrifft, kann sie je nach methodischem Vorgehen im Planaufstellungsprozess häufig in mehrere Stufen erfolgen: In der Regel berücksichtigt der planerische Ansatz von vornherein bereits bestimmte, auf Umweltbelange ausgerichtete planerische Zielstellungen (z. B. Reduzierung von Lärm- und Luftschadstoffimmissionen bei Landesverkehrsplänen, die Ortsumgehungen zum Gegenstand haben). Ein weiterer häufig relevanter Schritt ist die Berücksichtigung von (Rest-)Betroffenheiten einzelner Umweltschutzgüter, die im Rahmen einer detaillierten auf die Schutzgüter bezogenen Auswirkungsprognose ermittelt werden. Dabei kann sich die Darstellung – ebenso wie der Umweltbericht insgesamt – grundsätzlich auf die erheblichen Umweltauswirkungen des Planentwurfs konzentrieren. Je erheblicher bestimmte nachteilige Auswirkungen sind, desto eher ist eine Aussage darüber zu treffen, ob diese Umweltbeeinträchtigungen vermieden, vermindert oder kompensiert werden können und wie der Plan darauf reagiert. Nimmt der Plan oder das Programm erhebliche negative Umweltauswirkungen in Kauf, ist zu erläutern, warum andere Belange als gewichtiger eingestuft werden. Eine sorgfältige Darstellung dieser Fragen dient insbesondere auch der Rechtssicherheit, denn sie betreffen in erster Linie die von der zuständigen Behörde vorgenommene planerische Abwägung, die von Gerichten auch in materieller Hinsicht überprüft werden kann.

Die zusammenfassende Erklärung ist ein Instrument der Transparenz, um die beteiligten Dritten darüber zu informieren, in welcher Form und in welchem Umfang Umweltauswirkungen bei der Aufstellung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden. Die empirische Untersuchung zeigt jedoch, dass der Stellenwert dieser Erklärung bei den SUP-Akteuren bisher nicht sehr hoch ist.

Zahlreiche Befragte begegnen ihr sogar mit Gleichgültigkeit. Sie wird häufig als nicht sehr hilfreich eingestuft, teilweise wird sie mit der allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung des Umweltberichts (AVZ) verwechselt.

Der Begriff der „zusammenfassenden Erklärung“ macht deutlich, dass im Grundsatz ein Überblick über die wichtigsten Aussagen ausreicht. Allerdings bedeutet dies nicht automatisch eine sehr kurze Darstellung. Entscheidend ist, mit welchem Umfang an Erklärungen sich das Abwägungsergebnis nachvollziehbar erläutern lässt. Sind der Plan oder das Programm und die Abwägung dazu sehr komplex, können auch umfangreiche Erläuterungen erforderlich sein. In einem solchen Fall ist es sinnvoll, die Erläuterungen in eine Langfassung und eine zusammenfassende Erklärung, die auf die Langfassung verweist, aufzuteilen. Die zusammenfassende Erklärung sollte in der Regel auch auf die Beteiligungssynopse verweisen, wenn dort bereits das Abwägungsergebnis zu einzelnen Einwendungen und Stellungnahmen dokumentiert ist.

Inhaltlich lassen sich die Ausführungen im Umweltbericht im Idealfall (in knapper Form) übernehmen; sie müssen lediglich im Hinblick auf neue Erkenntnisse, insbesondere aus der Beteiligung, ergänzt werden. Es empfiehlt sich, dies in Leitfäden (und ggf. in der neu geschaffenen SUP-Wissensplattform) ausreichend plakativ zu erläutern und mit Beispielen vorbildhafter Praxis zu illustrieren.

6.2.2.6 **Monitoring**

In Bezug auf die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen hat die empirische Untersuchung zahlreiche Schwachstellen identifiziert. Sie betrachtet im Grundsatz jedoch allein den Zeitraum vom Beginn des Planungsprozesses bis zur abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm; deshalb umfasst sie in der Regel nicht die in den einzelnen Fällen später tatsächlich ergriffenen Monitoring-Maßnahmen, sondern lediglich die Anforderungen, (1) diese Maßnahmen im Umweltbericht darzustellen, und (2) bei Annahme des Plans oder Programms (unter anderem) eine Aufstellung der Monitoring-Maßnahmen zur Einsicht auszulegen.

Wie in Abschnitt 4.8 näher ausgeführt, beachten die zuständigen Behörden die gesetzlichen Vorgaben zum Monitoring (§ 45 UVPG, § 8 Abs. 4 ROG, § 4c BauGB) häufig nur unzureichend. Zwar zählt der Umweltbericht oftmals planspezifische Monitoring-Maßnahmen auf; die Auswertung ergibt jedoch kein einheitliches Bild. Die abschließende Überprüfung des Umweltberichts (Station 5 der SUP) führt zumeist nicht zu einer stärkeren Differenzierung dieser Angaben (siehe Abschnitt 4.5). Auch die zusammenfassende Erklärung enthält nur selten differenzierte und planspezifische Aussagen über solche Maßnahmen und macht nur in wenigen Fällen deutlich, auf welche Weise später unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig ermittelt werden sollen (siehe Abschnitt 4.7). Insgesamt vermittelt die Dokumentenauswertung den Eindruck, dass die zuständigen Behörden dem Monitoring oftmals wenig Bedeutung zumessen und es teilweise im konkreten Fall auch für entbehrlich halten.

Die Interviews bestätigen dieses Bild. Danach unterbleiben Monitoring-Maßnahmen in der Praxis immer wieder ganz oder finden nur sehr oberflächlich statt. Allerdings liegen bei einigen der zuständigen Behörden ausgefeilte Konzepte für die spätere Überwachung der Umweltauswirkungen vor. Als wichtigste Gründe für diese Mängel erwähnen die Interviewten zum einen, dass nicht genügend Personal für diese Aufgaben zur Verfügung stehe, und zum anderen den Umstand, dass die Zuständigkeiten und der Ablauf der Überwachung der Umweltauswirkungen nicht immer deutlich definiert seien. Zudem führen sie Unzulänglichkeiten beim Monitoring auch darauf zurück, dass die rechtlichen Vorgaben keine Sanktionen für den Fall statuierten, dass die dort festgelegten Arbeiten unterblieben, und dass nicht klar sei, welche Konsequenzen es habe, wenn das Monitoring unerwartete erhebliche Umweltauswirkungen konstatiere oder feststelle, dass beschlossene planerische Festlegungen nicht die gewünschten (positiven Umwelt-)Wirkungen hätten. Im Bereich der Gesamtplanung fehle es an einer ausreichenden Zusammenarbeit zwischen den Regionalplanungsbehörden und den Gemeinden in Bezug auf diese Aufgaben. Im Übrigen stellen einige Befragte aus den Bereichen der Regional- und der Fachplanung den Sinn der Monitoring-Vorgaben grundsätzlich in Frage.

Um das Monitoring effektiver auszugestalten, empfiehlt sich auf administrativer Ebene eine Reihe von Gestaltungsoptionen, die im Folgenden näher behandelt werden. Zunächst ist daran zu denken, praxisbezogene Arbeitshilfen für die Behörden bereitzustellen und/oder entsprechende Schulungen durchzuführen. In jedem Planungsfall sollte der fertiggestellte und beschlossene Plan oder das Programm außerdem die Zuständigkeiten für das Monitoring und die zu treffenden Monitoring-Maßnahmen konkret festlegen. Zusätzlich – und in erster Linie – legen die Befunde der empirischen Untersuchung jedoch nahe, die einschlägigen Rechtsvorschriften zu ergänzen (siehe Abschnitt 6.3.5).

Monitoring-Leitfaden

Auch im Zusammenhang mit dem Monitoring ist es zweckmäßig, einen Leitfaden mit plantyp- und bei Fachplanungen planartspezifischen Empfehlungen zu erarbeiten und in die SUP-Wissensplattform (siehe Abschnitt 6.2.1.1) einzustellen. Dieser sollte vor allem den konkreten Nutzen von Monitoring-Maßnahmen beschreiben und Empfehlungen zu deren Art, Umfang und Dauer für relevante Fallkonstellationen formulieren. Der Nutzen von Monitoring-Maßnahmen liegt nicht nur in der Zusammenstellung von Fakten, die es unter Umständen erfordern, den aufgestellten Plan oder ein Programm nachträglich zu ändern, sondern insbesondere auch in der Sammlung von Erfahrungen für nachfolgende Planungsprozesse und in der langfristigen Verringerung von Prognoseunsicherheiten (siehe Abschnitt 6.3.5.1).

Was die im Einzelfall zu leistenden Arbeiten der Behörden angeht, ist es angebracht, das Monitoring jeweils auf tatsächlich relevante Sachverhalte zu fokussieren. Während die Planumsetzung insgesamt beobachtet und registriert werden sollte, ist ein Monitoring von Umweltauswirkungen vor allem dann sinnvoll, wenn erhöhte Prognoseunsicherheiten bestehen. Dabei kann es sowohl um qualitativ andere Umweltfolgen als die im Umweltbericht beschriebenen als auch um quantitative Abweichungen von den Angaben im Bericht gehen. Für die Praxis wichtig sind daneben Hinweise, wie sich die bereits auf anderer Grundlage bestehenden Monitoring-Aktivitäten[190] für die Zwecke des Monitorings der Umweltauswirkungen SUP-pflichtiger Pläne und Programme nutzen lassen. Ein solcher Leitfaden sollte ebenfalls auf Möglichkeiten zur Abschichtung eingehen[191] und sich insoweit zum einen mit gestuften Planungen befassen, etwa mit der Raumordnungsplanung auf landesweiter und auf Regionalebene, der Flächennutzungs- und der Bebauungsplanung. Zum anderen sollte er auch das Verhältnis zwischen dem Monitoring auf der Plan- und Programmebene (§ 45 UVPG) und demjenigen auf der Vorhabenebene (§ 28 Abs. 2 UVPG) ansprechen. Des Weiteren könnte er Empfehlungen zu Fallkonstellationen geben, die es ausnahmsweise erlauben, begründet von einem Monitoring abzusehen. Gerade bei dem in der Praxis bisher sehr zurückhaltend genutzten Instrument des Monitorings bietet es sich an, in einem Leitfaden ausgewählte Beispiele vorbildhafter Praxis für Monitoring-Konzepte anzuführen, um den für die SUP zuständigen Behörden plakativ aufzuzeigen, in welchen Fallkonstellationen die Überwachung der Umweltauswirkungen einen echten Mehrwert erzeugt.

Ein entsprechender Leitfaden sollte klare Schwerpunktsetzungen für zusätzliche planspezifische Monitoring-Maßnahmen benennen. Dies gilt zum einen, weil derartige Maßnahmen, wenn sie etwas nutzen sollen, in der Regel aufwändig sind. Ein bereits in der SUP-Richtlinie definierter Schwerpunkt liegt auf den unvorhergesehenen Umweltauswirkungen. Das ist fachlich sinnvoll, denn ein Monitoring liegt nur nahe, wenn Unsicherheit über das Eintreten bestimmter Umweltauswirkungen besteht. Das Monitoring muss aber auch die Planumsetzung selbst betreffen, da dies die Voraussetzung ist, dass die für die Realisierung des Plans prognostizierten Umweltauswirkungen überhaupt eintreten. Zugleich ist zu beachten, dass gerade Umweltauswirkungen mit einer erhöhten Prognoseunsicherheit auch von

190 Etwa die Luftqualitätsmessnetze aufgrund des § 44 BImSchG, die Überwachung der Gewässerqualität in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie (§ 10 OGewV, § 9 GrwV) und die Beobachtung von Natur und Landschaft (§ 6 BNatSchG).

191 Auf Abschichtungsmöglichkeiten beim Monitoring der Auswirkungen von Bundesplänen weisen auch Köppel et al. (2018), S. 240, hin.

vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst werden können. Ein Beispiel sind etwa die Auswirkungen der Ausweisung eines in einem Regionalplan festgelegten Vorranggebiets für Windenergieanlagen auf die regionalen Populationen windkraftsensibler Vogelarten. Hier genügt es nicht, einfach die Populationsgröße zu beobachten. Vielmehr ist auch die Frage der Kausalität zu beantworten: In welchem Maße tritt Vogelschlag an den neuen Windenergieanlagen auf, und in welchem Maße sind Landnutzungsänderungen oder sonstige Einflussfaktoren relevant für eine bestimmte Populationsdynamik? Derartige Fragen erfordern umfangreiche Untersuchungen und lassen sich unter Umständen nur im Rahmen von aufwändigen Forschungsaktivitäten klären. Diese Grenzen eines planspezifischen Monitorings, Fragen der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen und die Frage, in welcher Form und auf welcher Ebene ein bestimmtes Problem überhaupt untersucht werden kann, sollten ebenfalls in dem Leitfaden thematisiert werden.

Konkretere Angabe der Monitoring-Zuständigkeiten und -Regelungen im Plan oder Programm

Nach § 45 Abs. 2 UVPG ist die Überwachung der Umweltauswirkungen Aufgabe der für die SUP zuständigen Behörde, „soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder keine abweichende Zuständigkeit regeln“. Diese generell formulierte Einschränkung wird im Bereich der Fachplanung nicht einheitlich interpretiert. Teilweise versteht man sie in der Praxis dahin, dass das Monitoring nicht zum Aufgabenbereich der Fachplanungsbehörde gehöre, wenn andere Behörden generell für die Überwachung von Umweltauswirkungen zuständig seien (z. B. die jeweiligen Landesämter für die Überwachung der Luft- oder Gewässerqualität). Um Unsicherheiten im Hinblick auf die hier angesprochenen Aufgaben der einzelnen Behörden zu vermeiden, sollte die abschließende Fassung des Plans oder Programms die jeweiligen Zuständigkeiten für das Monitoring konkret bestimmen und festlegen, welche Arbeitsschritte die Überwachung im Einzelnen umfasst.[192]

6.3 Legislative Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Qualität der SUP

Neben den organisatorischen und administrativen Optionen empfiehlt sich auch eine Reihe von Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften, um die Effektivität und Effizienz der SUP zu fördern. Sie betreffen fünf Themenbereiche: die in Abschnitt 6.2.2.3 vorgeschlagenen SUP-Portale auf Bundes- und Länderebene, die Stärkung der Landschaftsplanung, die Dokumentation des Untersuchungsrahmens, die engere Verknüpfung von Umweltbericht und Planbegründung sowie das Monitoring der erheblichen Umweltauswirkungen bei der Durchführung des jeweiligen Plans oder Programms.

6.3.1 Rechtsgrundlage für SUP-Portale

Es empfiehlt sich, gesetzliche Grundlagen für webbasierte SUP-Portale mit der Aufgabe zu schaffen, die Transparenz zu erhöhen und in der Funktion als „Wissensplattform“ Unterstützungsmaterial für die Beteiligten zugänglich zu machen. Dazu gehören etwa Muster für einzelne Arbeitsschritte sowie Best-Practice-Beispiele (siehe Abschnitt 6.2.1.1).

Damit ergibt sich eine doppelte Funktion solcher Portale: Vor allem wäre für die Öffentlichkeit Transparenz über die SUP – insbesondere im Hinblick auf die konkreten Verfahren – zu erlangen. Dies entspricht der Aufgabe der bereits existierenden UVP-Portale. Hinzu kommt die Funktion einer Wissensplattform, die sich vor allem an die Beschäftigten der Behörden richtet. Für die erstgenannte Funktion ist – analog zum UVP-Recht – eine gesetzliche Grundlage notwendig. Soweit Stellen des Bundes zuständig sind, ist eine bundesgesetzliche Regelung (ggf. auch in Gestalt einer Verordnungsermächtigung) zu schaffen. Diese könnte sich weitgehend an § 20 UVP anlehnen.

[192] Ähnlich – für Bundesplanungen – auch Köppel et al. (2018), S. 239.

Soweit die Länder zuständig sind, haben diese eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Aus Sicht der Öffentlichkeit ist es gleichwohl wünschenswert, über ein zentrales Portal auf alle SUP-relevanten Informationen und Verfahren zugreifen zu können. Es empfiehlt sich daher, dass die Länder weitgehend gleichlautende Vorschriften erlassen. Im Vollzug wäre dann eine Vereinbarung anzustreben, die ein bundeseinheitliches SUP-Portal ermöglicht.

Für die Funktion als Wissensplattform bedarf es keiner gesetzlichen Grundlage. Auch hier erscheint es sinnvoll, den Zugang über ein einheitliches Portal einzurichten.

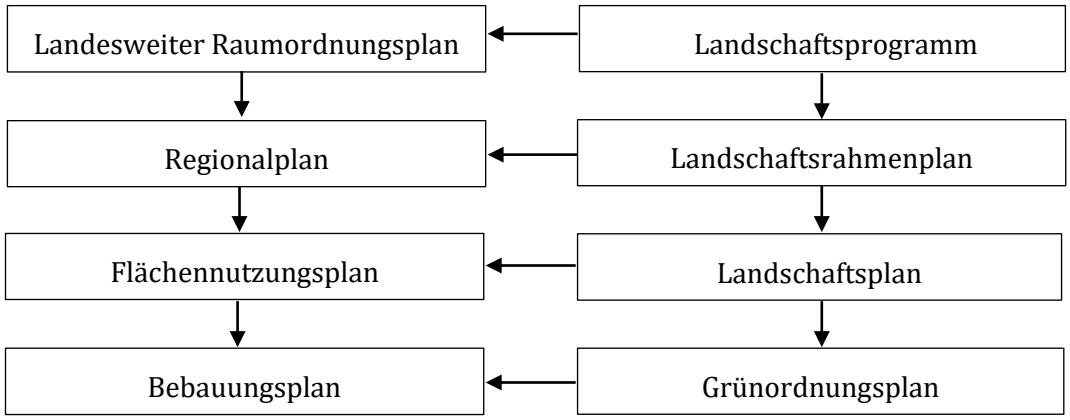
6.3.2 Stärkung der Landschaftsplanung

Ein erhebliches Defizit liegt häufig darin, dass für die Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen keine geeigneten – d. h. genügend aktuellen und im Detaillierungsgrad dem jeweils beabsichtigten Plan oder Programm entsprechenden – Datengrundlagen zur Verfügung stehen. In zahlreichen Fällen, insbesondere aus der Gesamtplanung, reichen die Daten aus der Landschaftsplanung für den zu erstellenden Umweltbericht nicht aus. Mehr als die Hälfte der Interviewten aus dem Bereich der Raumordnungsplanung wies auf diese Schwierigkeit hin (siehe Abschnitt 4.2.2.3).

Abstrakt gesehen hat gerade die Landschaftsplanung in den meisten Bundesländern das Potenzial, einen Großteil der für die SUP notwendigen Informationen in für die regionale oder kommunale Ebene geeigneter Form zur Verfügung zu stellen, weil sie sich mit dem (umfassend verstandenen) Naturhaushalt und dem Landschaftsbild befasst.[193] Sie enthält zum einen Angaben über den tatsächlichen und den zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft sowie – hierauf bezogen und soweit relevant – von Böden, Gewässern, Luft und Klima. Zum anderen enthält sie auch Aussagen über die Beurteilung des gegenwärtigen und voraussichtlichen Zustands von Natur und Landschaft (siehe § 9 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1, 3 und 4 BNatSchG) und legt damit auch räumlich konkretisierte Bewertungsmaßstäbe für Umweltprüfungen fest. Sie kann deshalb zugleich eine der wichtigsten Grundlagen für die SUP bilden. Hierauf weist § 9 Abs. 5 BNatSchG hin, nach dem die Inhalte der Landschaftsplanung „in Planungen und Verwaltungsverfahren […] zu berücksichtigen“ und ihre Inhalte (unter anderem) zur „Beurteilung der Umweltverträglichkeit“ – d. h. in Umweltprüfungen im Sinn des UVPG – heranzuziehen sind. Die Vorschrift verstärkt die Bedeutung der Landschaftsplanung auch für andere Planungen noch dadurch, dass der jeweiligen Planungsträger es begründen muss, wenn er ihren Inhalten in der abschließenden Entscheidung nicht Rechnung tragen kann. Zudem weisen die §§ 10 Abs. 3 und 11 Abs. 3 BNatSchG auf ihre Beziehung spezifisch zur Raumordnungs- und zur Bauleitplanung hin. Dies hängt mit der generellen Ausrichtung der Landschaftsplanung auf die Gesamtplanung zusammen: Auf jeder Ebene der Gesamtplanung – vom landesweiten Raumordnungsplan bis hin zum Bebauungsplan – muss oder kann auch eine Landschaftsplanung erstellt werden, sodass sich deren Darstellungen und Festlegungen ebenfalls für die Formulierung der Gesamtplanaussagen nutzen lassen (siehe Abbildung 68).

[193] Hanusch/Fischer (2010), in: Handbook of Strategic Environmental Assessment, S. 257-273.

Abbildung 68: System der Gesamtplanung und der Landschaftsplanung (eigene Darstellung).



Welche Relevanz das Landschaftsprogramm, der Landschaftsrahmenplan, der Landschaftsplan und der Grünordnungsplan für die jeweils zugeordneten Gesamtpläne besitzen, hängt vom Planungssystem des betreffenden Bundeslandes ab. Dabei lässt sich insbesondere zwischen Primär- und Sekundärintegration differenzieren. Im System der Primärintegration bildet die Landschaftsplanung einen unselbständigen Teil der jeweils zugeordneten Gesamtplanung. Sie wird zusammen mit den übrigen Festlegungen dieses Gesamtplans erarbeitet. Erst mit dem Beschluss über den Gesamtplan kommt den Inhalten der Landschaftsplanung, die im Abwägungsprozess beibehalten worden sind, die Rechtswirkung des Gesamtplans zu. Auf Ebene der Raumordnungsplanung sind die normativen Festlegungen also als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 ROG) wirksam, auf Ebene der Bauleitplanung als Darstellungen des Flächennutzungs- oder als Festsetzungen des Bebauungsplans (§ 5 und § 9 BauGB). Im System der Sekundärintegration erstellt dagegen die jeweils zuständige (Naturschutz-)Behörde zunächst eine selbstständige Landschaftsplanung. Bei der Aufstellung eines Gesamtplans sollen deren Aussagen übernommen werden, soweit dies erforderlich ist und sie sich hierfür eignen. Nach der Übernahme besitzen sie dieselben Rechtswirkungen wie die sonstigen Festlegungen des jeweiligen Gesamtplans. Insoweit unterscheiden sich die Systeme nicht.

Die Landesnaturschutzgesetze haben diese Systeme in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Teilweise haben sie das System der Primärintegration auf allen Planungsstufen eingeführt, teilweise auch nur auf einzelnen. Im letzteren Fall richtet sich das Verhältnis zwischen Gesamt- und Landschaftsplanung für bestimmte Planungsebenen nach dem System der Primär- und für andere nach dem der Sekundärintegration.

Die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen kennen im Übrigen das „Trennungssystem“, nach dem die Landschaftspläne auf der Ebene des Bezirks (Berlin) oder der Gemeinde (Nordrhein-Westfalen) unabhängig von der Bauleitplanung aufgestellt werden und als Rechtsverordnung (Berlin) oder Satzung (Nordrhein-Westfalen) bindende Wirkung haben (§ 9 Abs. 1 NatSchG-Bln, § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 LNatSchG NRW). Eine Konkurrenz unterschiedlicher Aussagen des Bauleit- und des Landschaftsplans wird auf jeweils besondere Weise vermieden: In Berlin dürfen die Festsetzungen eines Landschaftsplans denen eines Bebauungsplans nicht widersprechen (§ 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 NatSchG-Bln). In Nordrhein-Westfalen beschränkt sich der Geltungsbereich der Landschaftspläne prinzipiell auf den Außenbereich der Gemeinde (§ 7 Abs. 1 Satz 3 LNatSchG NRW). In diesem Bundesland lässt sich ein solcher Plan mithin nicht oder kaum für die Umweltprüfung im Rahmen der Bebauungsplanung nutzen; allerdings kann er auch hier eine der Grundlagen für die Umweltprüfung des Flächennutzungsplans bilden.

Das System der Primärintegration erfordert keine selbstständige SUP für die Landschaftsplanung, weil diese Prüfung für alle Teile der jeweils zugeordneten Gesamtplanung im Verfahren zur Aufstellung des

Raumordnungs- oder Bauleitplans stattfindet. Deswegen bietet es eine gute Möglichkeit, die SUP in integrierter Weise bereits von Beginn des Planungsprozesses an durchzuführen. Andererseits entfalten die Aussagen der Landschaftsplanung hier erst dann Relevanz für Fachpläne (z. B. für die Verkehrswegeplanung der Länder), wenn der jeweilige Gesamtplan in Kraft tritt.

Im System der Sekundärintegration kommt den Inhalten der Landschaftsplanung dagegen – je nach den einschlägigen Regelungen des Landesnaturschutzgesetzes – Bedeutung für die Fachplanung schon dann zu, wenn das Landschaftsprogramm, der Landschaftsrahmenplan, der Landschaftsplan oder der Grünordnungsplan von der jeweiligen Naturschutzbehörde beschlossen worden ist und damit Geltung erlangt. Dadurch lassen sie sich „unmittelbar" für die SUP von Fachplanungen nutzen, also nicht erst nach Abschluss der jeweiligen Gesamtplanung. Allerdings haben sie durchweg (abgesehen von Berlin und Nordrhein-Westfalen) nur beschränkte rechtliche Wirkung. Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die Darstellungen des Flächennutzungs- und die Festsetzungen des Bebauungsplans besitzen Vorrang, auch soweit die Gesamtplanung die Aussagen der Landschaftsplanung nicht übernimmt. Zur SUP im Rahmen der Gesamtplanung kann die selbstständige Landschaftsplanung also (1) die Beschreibung des Zustands von Natur und Landschaft und die Prognose der zukünftigen Entwicklung sowie (2) die Bewertungsmaßstäbe zum Schutz von Natur und Landschaft beitragen. Die Integration der SUP in die Gesamtplanung dürfte allerdings etwas weniger einfach sein als im System der Primärintegration.

Soweit sich die Landschaftsplanung nach dem System der Sekundärintegration oder dem Trennungsprinzip richtet, stellen sich in der Praxis insbesondere zwei Probleme, die es erschweren, die Aussagen der Landschaftsplanung für die SUP anderer Pläne und Programme zu nutzen. Erstens sind die jeweils existierenden Landschaftsplanungen teilweise veraltet und können deswegen keine tragfähige Basis für die SUP eines anderen Plans oder Programms bilden. Zweitens entsprechen die Landschaftsplanungen teilweise im Maßstab nicht den Plänen oder Programmen, die jeweils Gegenstand der SUP sind. In den Interviews wiesen zahlreiche Befragte auf diese Schwierigkeiten hin. Die einschlägigen Vorschriften streben zwar an, dass bei der Aufstellung oder Fortschreibung eines Regional- oder Flächennutzungsplans – zumindest bei potenziellen Konflikten mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege – auch eine dem aktuellen Stand entsprechende Landschaftsplanung der korrespondierenden Ebene zur Verfügung steht: Landschaftsrahmenpläne müssen flächendeckend aufgestellt werden; sie sind fortzuschreiben, sobald und soweit dies im Hinblick auf die jeweils konkretisierten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, „insbesondere, weil wesentliche Veränderungen im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind" (§ 9 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG). Unter diesen Voraussetzungen müssen auf der kommunalen Ebene auch Landschaftspläne erstellt oder fortgeschrieben werden (§ 11 Abs. 2, § 9 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG). Die Ausarbeitung eines landesweiten Landschaftsprogramms liegt dagegen im Ermessen der zuständigen Behörde (§ 10 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG). Ebenso ist es mit gemeindlichen Grünordnungsplänen (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG). Sind ein Landschaftsprogramm oder ein Grünordnungsplan erstellt worden, gilt für sie jedoch ebenfalls die Pflicht zur Fortschreibung gemäß den Vorgaben des § 9 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG.

In den Fällen der Sekundärintegration gewährleisten diese Regelungen allerdings nicht, dass bei der Aufstellung oder Fortschreibung eines Gesamtplans immer auch die „zugehörige" Landschaftsplanung erarbeitet oder aktualisiert wird. Ebenso ist es, wenn die Gesamt- und die Landschaftsplanung systematisch voneinander getrennt sind (Berlin, Nordrhein-Westfalen). Möglicherweise liegen die Ursachen für dieses Defizit zum einen darin, dass die für die Landschaftsplanung zuständigen öffentlichen Stellen nicht über genügend Personal- und Sachkapazität verfügen. Zum anderen dürfte jedoch auch die generalklauselartige Formulierung des § 9 Abs. 4 Satz 1 und des § 11 Abs. 2 BNatSchG dazu beitragen, dass die Gesamtplanungsbehörden bei der SUP häufig nicht auf eine aktuelle und maßstabsgerechte Landschaftsplanung zurückgreifen können. Die Fragen, unter welchen Voraussetzungen es „im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen [zur Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege] erforderlich" ist, die Landschaftsplanung fortzuschreiben, und welche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum so „wesentlich" sind, dass sie die

Fortschreibung erfordern, lassen sich durchaus unterschiedlich beantworten. Bei der einzelfallbezogenen Konkretisierung dieser Klauseln spielt im Allgemeinen ebenfalls der Umstand eine Rolle, dass jede Fortschreibung bei den zuständigen Behörden erhebliche Personalkapazität bindet. Die Thematik sollte deshalb näher untersucht werden; je nach Ergebnis kann es sich empfehlen, die erwähnten Vorschriften genauer zu fassen und Rechtsfolgen für den Fall festzulegen, dass sie nicht eingehalten werden.

Die Pflicht zur Fortschreibung der Landschaftsplanung (§ 9 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG) besteht im Übrigen auch, wenn räumlich konkrete Fachpläne wie etwa die Bundesfachplanung gemäß den §§ 4 ff. NABEG erarbeitet werden. In solchen Fällen kommt de lege ferenda als Alternative in Betracht, jeweils einen landschaftspflegerischen Begleitplan vorzuschreiben. Dabei lässt sich das Muster des § 17 Abs. 4 Satz 2 – 4 BNatSchG nutzen, der einen solchen Plan unter näher beschriebenen Voraussetzungen für die Ebene der Vorhabenzulassung verlangt. Dieser muss erstellt werden, wenn ein Eingriff in Natur und Landschaft beabsichtigt ist, „der auf Grund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplans vorgenommen werden soll". Der Begriff „Fachplan" bezeichnet dabei nach der gängigen Interpretation einen Plan auf der Vorhabenzulassungsebene, dessen Regelungen unmittelbar realisiert werden können; in erster Linie gehören dazu Planfeststellungsbeschlüsse.[194] Der landschaftspflegerische Begleitplan „soll auch Angaben zu den zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes ‚Natura 2000' notwendigen Maßnahmen nach § 34 Abs. 5 und zu vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 enthalten, sofern diese Vorschriften für das Vorhaben von Belang sind" (§ 17 Abs. 4 Satz 5 BNatSchG). Künftig könnten diese Anforderungen auch für Fachplanungen auf den der Vorhabenzulassung vorgelagerten Ebenen eingeführt werden.

6.3.3 Dokumentation des Untersuchungsrahmens (Scoping)

Bei der Analyse der SUP-Unterlagen ließ sich häufig feststellen, dass der Inhalt des Untersuchungsrahmens nicht dokumentiert war. In solchen Fällen fehlte mithin ein auf den Einzelfall zugeschnittener und innerhalb der planenden Behörde sowie mit den anderen beteiligten Behörden abgestimmtes schriftliches „Lastenheft" für die anschließende Untersuchung der Umweltauswirkungen. Wegen der Relevanz des Scoping-Prozesses und seiner Resultate für die inhaltlichen Aufgaben der SUP empfiehlt es sich, die jeweiligen Behörden durch Rechtsvorschrift zu einer solchen Dokumentation zu verpflichten. Eine vergleichbare Vorschrift für die UVP fehlt zwar in § 15 UVPG; hier hat aber die UVP-Behörde die Aufgabe, den Vorhabenträger über den Untersuchungsrahmen zu unterrichten, was praktisch immer voraussetzt, dass sie ihn schriftlich formuliert.[195] Da eine solche Unterrichtung außenstehender Personen oder Stellen bei der SUP nicht erforderlich ist, sollten die einschlägigen Vorschriften diesen Punkt ausdrücklich erwähnen. Dazu ließe sich in § 39 Abs. 1 UVPG der folgende Satz 2 einfügen:

> „Sie dokumentiert den Untersuchungsrahmen [in schriftlicher Form[196]]."

Entsprechend sollte in § 8 Abs. 1 ROG nach Satz 2 ein neuer Satz 3

> „Der Untersuchungsrahmen ist [in schriftlicher Form] zu dokumentieren."

eingefügt werden.

Im Recht der Bauleitplanung empfiehlt es sich, § 2 Abs. 4 Satz 2 BauGB wie folgt zu ergänzen (vorgeschlagene Wörter kursiv:)

> „Die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist*, und dokumentiert diese Festlegung* [in schriftlicher Form] *(Untersuchungsrahmen)*."

[194] Vgl. etwa Fischer-Hüftle, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 17 Rn. 25.

[195] Kment, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 15 UVPG Rn. 27.

[196] Gemäß § 3a Abs. 2 VwVfG kann eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform unter den dort genannten Voraussetzungen auch „durch die elektronische Form ersetzt werden".

6.3.4 Vorschriften über den Umweltbericht insbesondere im Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz

In den Interviews und Workshops, die die Raumordnungs- und die Bauleitplanung betrafen, kritisierten einige der Teilnehmenden, dass es bei der Erstellung des Umweltberichts einerseits und der Planbegründung andererseits zu viele Dopplungen gebe. Der Umweltbericht werde zu wenig in die Planbegründung integriert. Dagegen sei bei einer solchen Integration zu erwarten, dass er „tatsächlich gelesen werde“ und die am Verfahren Beteiligten mehr Stellungnahmen zu ihm abgäben. Deshalb empfehle es sich, einzelne Teile des Umweltberichts in die jeweils fachlich passenden Kapitel der Begründung aufzunehmen. Eine derartige Integration in die Begründung könne die effiziente Durchführung der SUP verbessern, indem die zuständige Behörde in der Lage sei, Synergien bei der Erarbeitung der Planbegründung und dem Bericht zu nutzen.

Bei der Umsetzung derartiger Vorschläge ist allerdings das Unionsrecht zu beachten. Art. 5 Abs. 1 der SUP-Richtlinie schreibt einen Umweltbericht in allen SUP-Verfahren zwingend vor; Art. 2 Buchst. c definiert den Bericht als „den Teil der Plan- oder Programmdokumentation, der die in Artikel 5 und in Anhang I vorgesehenen Informationen enthält“. Die Richtlinie lässt es zwar offen, ob die Behörde den Bericht in den Plan oder das Programm einbezieht oder als separates Dokument vorlegt. Die SUP-Leitlinie der Kommission betont jedoch, dass der Bericht auch dann, wenn er einbezogen wird, „klar als separater Teil des Plans oder Programms erkennbar sein und für die Öffentlichkeit sowie die Behörden leicht zu finden und zu nutzen sein [sollte]. In jedem Fall ist eine nichttechnische Zusammenfassung der in Anhang I beschriebenen Informationen vorzulegen.“[197] Allerdings könne der Umweltbericht in vielen Fällen auch Teil einer breiter angelegten Prüfung des Plans oder Programms sein, z. B. als Teil eines Dokuments über die Nachhaltigkeitsprüfung, die ebenfalls soziale und wirtschaftliche Auswirkungen umfasse, oder es könne eine Nachhaltigkeitsprüfung in den Plan oder das Programm einbezogen werden. Beide Möglichkeiten seien geeignet, um der Richtlinie nachzukommen, sofern sie sämtliche Anforderungen der Richtlinie erfüllten.[198]

Diese Ausführungen zeigen, dass der Umweltbericht speziell die erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms beschreiben und bewerten und die übrigen Informationen enthalten soll, die die Richtlinie aufführt. Es wird auch deutlich, dass er nicht mit anderen Angaben über den Plan oder das Programm vermischt werden darf; der Bericht soll in sich geschlossen und folgerichtig aufgebaut sein und die Umweltauswirkungen gebündelt und getrennt von den sonstigen Folgen des Plans oder Programms angeben. Gerade in dieser Bündelung und dem eigenständigen Charakter des Umweltberichts (d. h. in der von anderen planungsrelevanten Belangen getrennten Beschreibung und Bewertung) liegt sein Vorzug. Denn auf diese Weise kann er dazu beitragen, das Gewicht der Umweltbelange im Entscheidungsprozess zu verstärken. Auf diese Überlegungen lassen sich auch die deutschen Rechtsgrundlagen (§ 40 UVPG, § 9 Abs. 1 Satz 1 ROG und § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB) zurückführen. Nach § 2a Satz 3 BauGB bildet der Umweltbericht in der Bauleitplanung zwar einen gesonderten Teil der Planbegründung; auch bei diesem Plantyp muss er aber klar von der übrigen Begründung getrennt sein, damit seine Wirkung nicht abgeschwächt wird.[199]

Andererseits sollte die unnötige Doppelarbeit, die sich wohl in erster Linie bei der Gesamtplanung beobachten lässt, vermieden werden. In der Bauleitplanung hängt sie damit zusammen, dass das Baugesetzbuch besondere Anforderungen stellt, um zu gewährleisten, dass die planende Gemeinde den Schutz von Natur und Landschaft bei zu erwartenden Eingriffen, bei erheblicher Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets und bei erheblicher Beeinträchtigung besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten ausreichend in Rechnung stellt. In solchen Fällen führt die Gemeinde eine Eingriffsprüfung, eine FFH-Verträglichkeitsprüfung und/oder eine besondere artenschutzrechtliche Prüfung durch

[197] Europäische Kommission (2003), S. 27.

[198] Europäische Kommission (2003), S. 27 f.

[199] Siehe dazu auch Kment, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, § 40 UVPG Rn. 93.

und dokumentiert sie jeweils gesondert. Ähnlich ist es bei möglichen Konflikten infolge von Luft- oder Lärmbelastungen; auch hier fügen viele Gemeinden die Ergebnisse der immissionsschutzfachlichen Untersuchung der Planbegründung als eigene Unterlage bei. Ähnlich dürfte es teilweise in der Raumordnungsplanung sein, soweit die umweltbezogenen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) für den jeweiligen Plan oder das Programm detaillierte Untersuchungen erfordern.

Um die Effektivität und Effizienz des Umweltberichts zu verbessern, empfiehlt es sich, die Resultate aller derartigen speziellen Prüfungen in diesen Bericht einzufügen, sodass er ein vollständiges Bild sämtlicher Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt (einschließlich von Natur und Landschaft) vermittelt. Ihm sollte also die Rolle eines „Master-Dokuments" zukommen. Denn die Relevanz des Umweltberichts für die Entscheidung über den Plan oder das Programm verstärkt sich erheblich, wenn er das einzige Dokument im Planungsprozess ist, das einen vollständigen und konzisen Überblick über alle zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen gibt. Die ausführlichen Fassungen der speziellen Untersuchungen sollten dem Bericht deswegen als Anhänge beigefügt werden. Enthält der Umweltbericht eine aussagekräftige Zusammenfassung, bildet diese zugleich eine der zentralen Grundlagen der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm und insbesondere für die Abwägung der Belange. Dementsprechend sollte die zuständige Behörde schon zu Beginn der speziellen Prüfungen darauf achten, dass sich deren Ergebnisse in angemessener knapper Fassung in den Umweltbericht einfügen lassen.

Weniger Relevanz dürfte das Problem der Doppelarbeit bei der Einleitung zum jeweiligen Umweltbericht haben. Dort sind zwar unter anderem der Inhalt und die wichtigsten Ziele des Plans oder Programms anzugeben (Nr. 1 Buchst. a der Anlage 1 zum BauGB, Nr. 1 Buchst. a der Anlage 1 zum ROG). Diese Informationen finden sich auch bereits zu Beginn der Plan- oder Programmbegründung. Da es an dieser Stelle des Umweltberichts jedoch allein um die Beschreibung von möglichen Faktoren für Umweltauswirkungen geht, genügt hier eine knappe Wiederholung der einschlägigen Ausführungen, möglicherweise sogar ein Verweis auf sie, wobei der Umweltbericht aus sich heraus verständlich bleiben muss.

Zweckmäßig erscheint dagegen der weitere Vorschlag aus den Interviews und den Workshops, die Planbegründung und den Umweltbericht so zusammenzuführen, dass diese beiden Bestandteile weiterhin erkennbar bleiben und der Umweltbericht nicht auseinandergerissen wird. Das erfordert insbesondere, die Aufzählung der Informationen des Umweltberichts in Anlage 1 zum ROG und Anlage 1 zum BauGB mit der Gliederung der Planbegründung abzustimmen. Dazu müsste der Wortlaut dieser Anlagen geändert und eventuell auch § 2a Satz 3 BauGB angepasst werden. Damit würde man allerdings die formalen Vorgaben der SUP-Richtlinie verlassen, was auf den ersten Blick problematisch erscheinen könnte. Bei näherer Betrachtung besteht allerdings die Möglichkeit, dass sich auf diese Weise die Ziele der Richtlinie sogar in größerem Umfang erreichen lassen. Diese wäre in der Gesetzesbegründung darzulegen.

Für die Fachplanung könnten vergleichbare Vorschriften eingeführt werden, die es den Planungsträgern – als zusätzliche Option neben der gegenwärtigen Trennung der beiden Dokumente – ermöglichen, den Umweltbericht stärker in die Planbegründung zu integrieren. Auch hier wäre jedoch zu gewährleisten, dass der Umweltbericht weiterhin die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms gebündelt beschreibt und bewertet.

6.3.5 Ergänzung der Monitoring-Vorschriften

Es empfiehlt sich, die Monitoring-Vorschriften in mehrfacher Hinsicht zu ergänzen (siehe dazu bereits die Würdigung der empirischen Befunde in den Abschnitten 4.8.7 und 4.9.7). Vorschläge dazu erläutern die folgenden Abschnitte.

6.3.5.1 Pflicht, bei erheblichen Umweltbeeinträchtigungen Abhilfemaßnahmen zu treffen

Das Monitoring als abschließender Schritt oder Ergänzung der SUP hat zwei Funktionen: Erstens soll es „insbesondere frühzeitig unvorhergesehene Umweltauswirkungen ermitteln", sodass die jeweils zuständigen Behörden in der Lage sind, „geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können" (§ 45 Abs. 1 Satz 1 UVPG, fast gleichlautend § 8 Abs. 4 Satz 1 ROG und § 4c Satz 1 BauGB). Zweitens bilden seine Ergebnisse eine wichtige Grundlage, um Prognoseunsicherheiten zu reduzieren, und damit für die Fortschreibung oder Neuaufstellung des jeweiligen Plans oder Programms oder auch anderer Pläne oder Programme mit vergleichbaren Festlegungen und den damit verbundenen Umweltauswirkungen. Es handelt sich um den letzten Schritt im Planungsprozess, aus dessen Ergebnissen sich wiederum Erfordernisse oder Möglichkeiten für spätere planerische Festlegungen ableiten lassen. Beide Funktionen sollten in den Monitoring-Vorschriften deutlicher zum Ausdruck kommen. Zudem sollten sie nicht nur erwähnen, dass die zuständigen Behörden bei festgestellten Beeinträchtigungen der Umwelt Abhilfemaßnahmen ergreifen *können*, sondern sie in derartigen Fällen *verpflichten*, solche Maßnahmen zu treffen.

6.3.5.2 Pflicht zur Dokumentation der Monitoring-Ergebnisse; Einstellung in das SUP-Portal

Gegenwärtig schreibt allein § 45 Abs. 4 UVPG vor, die Ergebnisse der Überwachung der Öffentlichkeit nach den Regelungen der Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder zugänglich zu machen. Diese Norm verlangt implizit, die Monitoring-Resultate schriftlich zu fixieren und in den Akten bereitzuhalten,[200] denn sonst ist nicht möglich, sie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, was die Vorschrift inhaltlich entleeren würde. Sie gilt jedoch allein für die Fachplanung, nicht auch für die Gesamtplanung. Im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch fehlen vergleichbare Bestimmungen. Um die effektive Anwendung der Monitoring-Vorgaben zu fördern, empfiehlt es sich, auch dort die Pflicht festzulegen, die Monitoring-Ergebnisse zu dokumentieren. Zudem sollten alle einschlägigen Regelungen, also ebenfalls § 45 Abs. 4 UVPG, vorschreiben, diese Ergebnisse in das SUP-Portal (siehe Abschnitt 6.2.2.3) einzustellen.[201] Dadurch erhielte die Öffentlichkeit Zugang zu der Dokumentation, sodass für die Behörde ein zusätzlicher Grund bestünde, die Monitoring-Aufgaben zweckentsprechend wahrzunehmen. Zudem bestünde die Möglichkeit, die Monitoring-Ergebnisse in regelmäßigen Abständen auszuwerten, um die Prognosemethodik für spätere Umweltprüfungen zu verbessern.

Des Weiteren ließe sich die Anwendung der Monitoring-Vorschriften auch durch die Pflicht der Behörde unterstützen, bereits im Umweltbericht und in der zusammenfassenden Erklärung die Zeitpunkte anzugeben, zu denen sie die Monitoring-Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich macht und im SUP-Portal veröffentlicht. Dabei liegt es nahe, diese Zeitpunkte je nach den betroffenen Schutzgütern differenziert zu bestimmen.

6.3.5.3 Koordination der Monitoring-Aufgaben

Ebenso wie für einzelne SUP-Schritte vor der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm ist zu erwägen, auch für die Monitoring-Aufgaben eine zentrale Stelle mit koordinierender Funktion des einzurichten.

Aufgabe einer solchen Stelle wäre es, transparent zu machen, inwieweit die planaufstellende Behörde und/oder die Fachbehörden ihren Pflichten zur Festlegung und Durchführung der Überwachungsmaßnahmen tatsächlich nachkommen. Für den Fall, dass es daran fehlt, wäre darzulegen, weshalb die Überwachung im Einzelfall (ganz oder teilweise) unterblieben ist.

[200] Eine Dokumentationspflicht besteht auch nach Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG (2018), § 45 UVPG Rn. 78, und Balla/Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, § 45 Rn. 21.

[201] Ähnlich – für Bundesplanungen – Köppel et al. (2018), S. 240, die zusätzlich vorschlagen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich zu den Monitoring-Ergebnissen zu äußern.

Soweit die Monitoring-Maßnahmen und -Ergebnisse über den Einzelfall hinaus relevant sind, empfiehlt es sich, sie ebenfalls ins SUP-Wissensportal einzustellen und dabei zugleich anzugeben, welche Ergebnisse die Überwachung bisher hatte (etwa durch Verlinkung auf die Dokumentation des Monitorings).

Für die Praxis des Monitorings dürfte es zweckmäßig sein, der Monitoring-Koordination auch die Aufgabe zu übertragen, bei Defiziten in der Praxis auf Antrag der jeweils planenden Behörde oder Gemeinde mit dieser gemeinsam nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Insoweit könnte sie als übergeordnete Einrichtung auch auf vergleichbare Fälle und die Erfahrungen anderer Planungsträger zurückgreifen.

Weil dieser Stelle keine Kontrollfunktion gegenüber der planenden Behörde oder Gemeinde zukommen soll und im Hinblick auf die vorgesehenen Beratungsaufgaben liegt es nahe, die Funktion der zentralen Monitoring-Stelle der oben genannten externen Unterstützungsinstanz (siehe Abschnitt 6.2.1.2) zuzuweisen.

Für die Regionalplanung empfiehlt sich eine solche Instanz auf der Ebene der Bundesländer, für die Bauleitplanung auf einer den Gemeinden übergeordneten Ebene (z. B. der des Regierungspräsidiums/der Bezirksregierung). Im Bereich der Fachplanung ist es dagegen schwierig, ohne Kompetenzveränderungen der Ministerien untereinander eine gemeinsame zentrale Stelle mit Koordinierungsfunktion einzurichten, weil dies die Kooperationsbereitschaft über Ressortgrenzen hinaus erfordern würde. Hier scheint es einfacher, diesen Aufgabenbereich jeweils einer der planenden Stelle vorgesetzten Behörde zuzuweisen.

6.3.5.4 Monitoring-Ergebnisse als Grundlage für einen späteren Scoping-Prozess

Schließlich scheint es zweckmäßig, auch die Relevanz der Monitoring-Aufgaben für die Neuaufstellung oder Fortschreibung des betreffenden Plans oder Programms zu unterstreichen. Dazu sollten die Regelungen den Behörden die Aufgabe zuweisen, im Scoping-Prozess für den beabsichtigten Plan oder das Programm auf die Dokumentation der Monitoring-Ergebnisse des früheren Plans oder Programms Bezug zu nehmen. Dies könnte etwa in einem neuen § 45 Abs. 6 UVPG festgelegt werden; entsprechende Regelungen empfehlen sich in § 8 ROG und § 4c BauGB.

Im Übrigen können aussagekräftige Monitoring-Ergebnisse auch dazu beitragen, dass sich die Methodik der Prognose der Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP verbessert. Insoweit handelt es sich zwar nur um einen möglichen Nebeneffekt, der nicht ausschlaggebend für die hier vorgeschlagenen ergänzenden Monitoring-Vorschriften ist. Indirekt kann er aber ebenfalls die Wirksamkeit künftiger SUP-Verfahren verbessern.

7 Überblick über die Empfehlungen

Entsprechend dem Ziel der Studie, Empfehlungen zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens und/oder zur Verbesserung des Vollzugs zu erarbeiten, findet sich in diesem Kapitel zunächst eine tabellarische Zusammenfassung der Empfehlungen, die sich aus der Analyse zu den einzelnen SUP-Stationen ableiten lassen (Abschnitt 7.1). Anschließend geht Abschnitt 7.2 auf stationsübergreifende Aspekte ein.

7.1 Empfehlungen entlang der SUP-Stationen

Die folgende Tabelle führt die Empfehlungstabellen aus Kapitel 4 für die einzelnen Stationen zusammen. Die Spalte „Akteure“ macht deutlich, in wessen Händen die Initiative zur Umsetzung der Empfehlung jeweils liegen sollte.

Tabelle 37: Übersicht zu den stationsbezogenen Gestaltungsoptionen.

Station 1	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Scoping (Abschnitt 4.1.7)	- Pflicht zur Dokumentation des Untersuchungsrahmens einführen	- Gesetzgeber auf Bundesebene	- eine gute Dokumentation fördert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Sie steigert die Effektivität und Effizienz in allen nachfolgenden Stationen.
	- Umweltverbände und Fachexperten aktiv in das Scoping einbeziehen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- Scoping fördert Kommunikation/Austausch zwischen den Behörden und Akteuren. - Klärungsprozess über Untersuchungsrahmen erleichtert die Kooperation in den folgenden Stationen.
	- Frühzeitige Methoden, Datengrundlagen und zu untersuchende Umweltauswirkungen frühzeitig abstimmen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- findet das Scoping frühzeitig statt, können Umweltbelange von vornherein bei der Planung mitgedacht und berücksichtigt werden
	- Muster-Vorlagen (Checklisten, Zeitplan, etc.) erstellen, um Abläufe stärker zu strukturieren und Unsicherheiten zu reduzieren	- Bundes- und Landesbehörden	- ein zielorientiertes Scoping kann Doppelarbeit vermeiden
	- Mehrwert verdeutlichen durch Schulungen, Artikel, Handreichungen, etc.	- Bundes- und Landesbehörden	- steigert die Bereitschaft, den Scopingprozess intensiv vorzubereiten, als Termin zu gestalten und

			ausreichend zu dokumentieren

Station 2	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Umweltbericht (Abschnitt 4.2.7)	- Stärkere Integration der SUP in Planaufstellungsprozess und Planbegründung - Umweltbericht prozessbegleitend erstellen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- durch prozessbegleitende Erstellung des Umweltberichts kann die SUP schon während des Planungsprozesses wirken; wird der UB im Nachgang erstellt, fällt dies weg - Mehraufwand wird durch bessere Integration der SUP in den Planungsprozess reduziert
	- Vorschriften über den Umweltbericht insbesondere im Baugesetzbuch und im Raumordnungsgesetz ändern, sodass Umweltbericht und Planbegründung enger miteinander verknüpft sind - dem Umweltbericht sollte die Rolle eines „Master-Dokuments“ zukommen, das auch die Resultate aller speziellen umweltbezogenen Prüfungen (z. B. bauleitplanerische Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfung) enthält, sodass er ein vollständiges Bild sämtlicher Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt vermittelt (Abschnitt 6.3.4)	- Gesetzgeber (Bundesebene)	- die zusammenfassende Wiedergabe auch der Resultate weiterer spezifischer Instrumente (FFH-Prüfung, artenschutzrechtliche Prüfung, etc.) im SUP-Umweltbericht vermeidet Doppelarbeiten - enthält der Umweltbericht zudem alle entscheidungserheblichen Informationen über die Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt, bildet er das einzige im Entscheidungsprozess maßgebliche Dokument zu dieser Thematik und kann deshalb das Gewicht der Umweltbelange in der Abwägung stärken
	- Umweltbericht als „Masterdokument“ nutzen (Bauleitplanung)	- planaufstellende Behörde	- Redundanzen werden vermieden, Umweltbelange werden gebündelt betrachtet

	- Alternativenprüfung umfassender und prozessbegleitend dokumentieren	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro	- erhöht die Transparenz, insbesondere bei iterativen Prozessen/prozessbegleitender Erstellung des Umweltberichts
	- Verständlichkeit zumindest der AVZ weiter verbessern	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro	- verständlichere Dokumente erfüllen eher eine Anstoßwirkung
	- Fokus stärker auf entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen legen	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro und - Fachbehörden	- auf entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen fokussierte Prüfung reduziert den Arbeitsaufwand und führt zu kürzeren Dokumenten

	- Anforderungen und Maßstäbe konkretisieren
	  - Inhalte des Umweltberichts mit materiellem Recht verbinden
	  - Umweltschutzziele konkretisieren/operationalisieren
		- Gesetzgeber auf Bundes-/Landesebene
		- Bundes-/Landesbehörden
			- verringert Unsicherheiten
			- reduziert den Arbeitsaufwand, wenn aktuelle Anforderungen und Ziele bereits zusammengetragen sind

	- Alle entscheidungserheblichen Umweltbelange einbeziehen; Fachgutachten z. B. als Anhänge, um dennoch ein kompaktes und übersichtliches Werk zu erstellen	- planaufstellende Behörde, ggf. auch - Unterstützung durch Fachbüro und - Fachbehörden	- Redundante Inhalte werden vermieden - Lesbarkeit wird erhöht
	- Untersuchungsrahmen (Scoping) als „Leitlinie“ nutzen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- setzt Veröffentlichung des Untersuchungsrahmens voraus (indirekte Kontrollfunktion) - schafft Transparenz - zeigt mögliche Divergenzen auf

Station 3	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Behördenbeteiligung (Abschnitt 4.3.4)	- spezifische Anfragen an die Fachbehörden richten (aktive Nachfrage) und dabei Funktion der angefragten Stellungnahme verdeutlichen.	- SUP-Verantwortliche in Kooperation mit der SUP-Plattform	- steigert die Qualität und Zielgerichtetheit der Stellungnahmen - verringert nicht zielführenden Aufwand bei allen Beteiligten

	- Muster-Anfragen auf SUP-Plattform abrufbar hinterlegen	- Beschäftigte in den Fachbehörden	- erleichtert und unterstützt es, verfahrensrelevante und fundierte Äußerungen zu formulieren

Station 4	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Öffentlichkeitsbeteiligung (Abschnitt 4.4.4)	- -Öffentlichkeitsbeteiligung als Chance für planaufstellende Behörde verdeutlichen	- Beschäftigte der SUP-Behörde	- Mit überschaubarem Aufwand ließe sich die gesetzgeberische Intention in deutlich höherem Maße verwirklichen
	- interaktive Wiedergabe der SUP-Unterlagen im Internet - webbasierte SUP-Portale - weitere Beteiligungsformate - Hinweise und Empfehlungen für die Öffentlichkeit	- Äußerungsinteressierte aus der Öffentlichkeit	- Erleichtert und unterstützt es, verfahrensrelevante und fundierte Äußerungen zu formulieren

Station 5	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Überprüfung der Darstellung und Bewertung (Abschnitt 4.5.7)	- Einwendungen und Stellungnahmen thematisch sortieren mit einem separaten Block zu den Umweltauswirkungen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- bessere Übersichtlichkeit über die Einwendungen und die Erwiderungen der Behörde - deutlicher Bezug der SUP-relevanten Einwendungen und Erwiderungen zu den einzelnen Schutzgütern der SUP
	- in den Erwiderungen die Sachverhaltsdarstellung und Bewertung von der Berücksichtigung bzw. Abwägung in Bezug auf die Inhalte des Plans oder Programms trennen	- planaufstellende Behörde - ggf. unterstützendes Fachbüro	- synoptische Darstellung in Tabellenform erleichtert es, den Fokus auf entscheidungserhebliche Aspekte zu legen und thematisch gleichgerichtete Einwendungen gebündelt zu beantworten

Station 6	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP (Abschnitt 4.6.7)	- Verantwortlichkeit für die SUP einer besonderen Stelle oder Person zuweisen - „Ownership“ der SUP stärken - Kommunikation zwischen Verantwortlichen für die Planung und Verantwortlichen für die SUP während des gesamten Planungsprozesses stärken - SUP-Ergebnisse methodisch einwandfrei erarbeiten und klar formulieren - SUP-Ergebnisse jeweils auf die Zwischen- bzw. abschließende Entscheidung zuschneiden - relevante Ziele des Umweltschutzes und ihre Bedeutung für die abschließende Entscheidung deutlich machen - vernünftige planerische Alternativen soweit wie möglich in die SUP einbeziehen - andere umweltbezogene Prüfungen (z. B. FFH-Verträglichkeitsprüfung) in die SUP einbeziehen - Beteiligung der/des SUP-Verantwortlichen bei der abschließenden Entscheidung	- für die Erstellung des Umweltberichts verantwortliche Personen - für die Planung/Programmerstellung verantwortliche Personen - zuständige Behörde (Organisation im Zusammenhang mit der SUP)	- die Effektivität der gesamten SUP hängt davon ab, inwieweit ihre Zwischenergebnisse/vorläufigen Ergebnisse in die Planung einbezogen und die endgültigen Ergebnisse in die abschließende Entscheidung übernommen werden; durch frühzeitige Berücksichtigung von Zwischenergebnissen der SUP während des gesamten Planungsprozesses lassen sich Umweltkonflikte bei der abschließenden Entscheidung verringern (Effizienz)

Station 7	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Zusammenfassende Erklärung (Abschnitt 4.7.7)	- zusammenfassende Erklärung als „Selbstkontrolle“ nutzen	- planaufstellende Behörde - ggf. Fachbüro	- dient der Selbstkontrolle und schafft Synergien mit dem Umweltbericht und der Beteiligungssynopse
	- Mehrwert und Funktion klarer herausstellen: Transparenz, Überzeugungskraft und Legitimation (z. B. anhand von Beispielen vorbildhafter Praxis, Handreichungen oder durch stärkeren Austausch)	- planaufstellende Behörde - Bundes- oder Landesbehörden	- schafft Transparenz, Verständnis und Nachvollziehbarkeit u. a. für Alternativenentscheidungen sowie Rechtssicherheit

			- zusammenfassende Erklärung zur Veranschaulichung transparenter, guter Planungsprozesse nutzen

Station 8	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Festlegung der Überwachungsmaßnahmen (Abschnitt 4.8.7)	- Nutzen/Mehrwert des Monitorings stärker herausstellen	- Gesetzgeber - Bundes-/Landesbehörde - ggf. Fachbehörde	- stellt die Ziele der SUP kontinuierlich sicher. - verbessert Information zu erheblichen Umweltauswirkungen und Prognoseunsicherheiten (Lernprozess)
	- Zuständigkeiten frühzeitig definieren und dokumentieren	- planaufstellende Behörde - Fachbehörde	- schafft Transparenz und verringert nicht zielführenden Aufwand
	- plantyp- bzw. planartspezifische Leitfäden - Arbeitshilfen zu Anforderungen, Abschichtungsmöglichkeiten, Konzeptbeispiele etc. erstellen	- Gesetzgeber - Bundes-/Landesbehörde - ggf. Fachbüro	- Fokus auf plan(typ)spezifische Aspekte legen; erhebliche nachteilige Auswirkungen sind, sowie auch deren Prognosen, mit Unsicherheiten behaftet

Station M	Empfehlungen	Akteure	Effektivität und Effizienz
Durchführung des Monitorings (Abschnitt 4.9.7)	- zentrale Stelle zur Koordinierung (und Überprüfung) des Monitorings	- Bundes-/Landesbehörde bzw. auf Landkreisebene	- bündelt Aufwand und Kompetenzen für Monitoringaktivitäten - entlastet die planaufstellende Behörde
	- Monitoring-Ergebnisse als Datengrundlage für weitere/spätere Scoping-Prozesse nutzen - Siehe auch Empfehlungen zu Station 8 (Abschnitt 4.8.7).	- planaufstellende Behörde, ggf. Fachbehörde	- stellt die Ziele der SUP kontinuierlich sicher - schließt den Kreis von Planungsprozessen

7.2 Übergreifende Aspekte

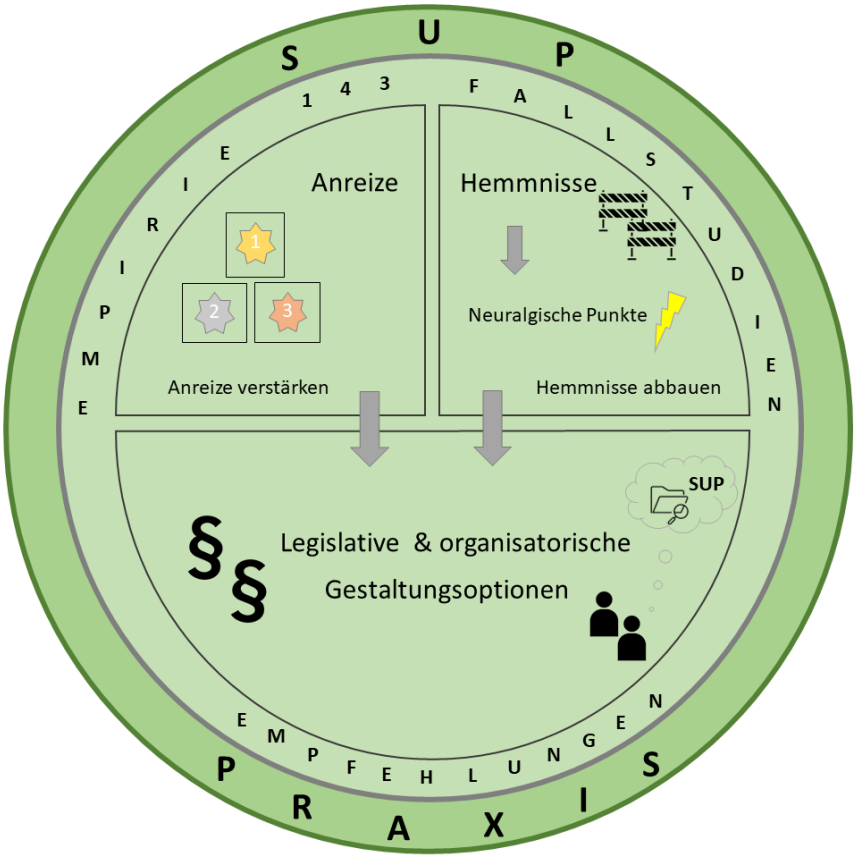
Neben den stationsbezogenen Empfehlungen ergeben sich aus der Evaluation auch Empfehlungen, die stationsübergreifend wirken (siehe Abschnitte 6.2 und 6.3). Dazu zählen sowohl administrativ-organisatorische Maßnahmen, die von den zuständigen Behörden des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Vollzugskompetenzen in Angriff zu nehmen wären, als auch solche, bei denen Änderungen auf gesetzlicher Ebene erforderlich sind. Die Tabelle 36 (auf Seite 225) fasst die diesbezüglichen Gestaltungsoptionen zusammen.

8 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Aufgabe der vorliegenden Studie ist es, die praktische Anwendung der Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) in Deutschland zu evaluieren, etwaige Defizite zu ermitteln und Gestaltungsoptionen für einen effektiven und effizienten Vollzug zu erarbeiten. Die der SUP zu Grunde liegenden Normen finden sich im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Baugesetzbuch (BauGB). Diese bilden daher den Maßstab für die Evaluierung.

Die Evaluation basiert auf einem breit angelegten, mehrstufigen Kaskadenmodell mit vier Untersuchungsebenen (siehe Abschnitt 1.2 und Abbildung 1), das sich bereits bei der Evaluation der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung[202] bewährt hat. Kernstück ist die empirische Untersuchung von 143 Fallstudien, die verschiedene empirische Ansätze – Dokumentenanalysen, Fragebögen und Interviews – einbezieht, um die Praxis der SUP für den Zeitraum 2005 bis 2018 in Deutschland abzubilden. Die vielschichtige Untersuchung identifiziert einerseits Anreize zur zweckentsprechenden und fachlich anspruchsvollen Durchführung der SUP und anderseits Hemmnisse, die einer derartigen Handhabung dieses Instruments im Wege stehen, und kristallisiert daraus die neuralgischen Punkte der Praxis der SUP. Mit dem Ziel, solche Anreize zu verstärken und Hemmnisse abzubauen, entwickelt die Studie auf der Grundlage der empirischen Befunde sowohl legislative als auch organisatorische Gestaltungsoptionen für eine Optimierung der SUP. Das Vorgehen ist zur Veranschaulichung in Abbildung 69 dargestellt.

Abbildung 69: Schematische Darstellung des methodischen Vorgehens (eigene Darstellung).



[202] Siehe Führ et al. (2009), S. 2 f. Zu den Ergebnissen und den Gestaltungsempfehlungen siehe auch Dopfer et al. (2009), UVP-report (23), 267-273, sowie Dopfer/Bizer/Führ (2009), ZUR 2009, 59 - 65.

Die nachfolgenden Abschnitte formulieren die in dieser Studie gewonnen Schlussfolgerungen in Anlehnung an die ihr zugrundeliegenden Ebenen des Kaskadenmodells. Offene Fragen und weiteren Forschungsbedarf benennt Abschnitt 8.5.

8.1 Gesamtüberblick sowie Ermittlung spezifischer Grundgesamtheiten (Ebenen 1 und 2)

Eine verlässliche Erhebung zu der Anzahl der bisher bundesweit durchgeführten SUPen gibt es bisher nicht. Daher greift das Vorhaben auf Ebene 1 (siehe Abschnitt 3.1) auf eine überschlägige Berechnung des Bundesumweltministeriums sowie auf bekannte Fallzahlen und eigene Recherchen zurück. Für alle in Anlage 5 zum UVPG aufgeführten SUP-pflichtigen Pläne und Programme finden sich entsprechende Angaben zur Anzahl der Umweltprüfungen (siehe Tabelle 2 auf Seite 24).

Der weitaus größte Anteil an SUPen liegt in der Bauleitplanung – von bis zu 3.000 Fällen jährlich geht eine Schätzung des Bundesumweltministeriums aus dem Jahr 2015 aus.[203] Aufgrund von Anzahl und Heterogenität der Gemeinden verbunden mit den Spielräumen bei der Aufstellung der Bauleitpläne bestehen allerdings Unsicherheiten, die tendenziell geringere Fallzahlen vermuten lassen. Selbst wenn man jedoch deutlich geringere Fallzahlen zugrunde legt, bleibt die Bauleitplanung zahlenmäßig der mit Abstand größte Anwendungsbereich des SUP-Rechts. Seit Mitte Mai 2017 sollen die Gemeinden die verabschiedeten Bauleitpläne mit Begründung und der jeweiligen zusammenfassenden Erklärung auch ins Internet einstellen und über das zentrale UVP-Portal des jeweiligen Landes zugänglich machen (§ 6a Abs. 2, § 10a Abs. 2 BauGB). Unter der Annahme, dass dies tatsächlich geschieht, sollte es möglich sein, die Fallzahlen genauer zu erfassen.

Außerhalb der Bauleitplanung werden ca. 70 – 90 SUPen jährlich durchgeführt, der Großteil davon in der Raumordnungsplanung, ein kleinerer Anteil bei Fachplanungen. Den geringsten Anteil machen die Pläne und Programme aus, die nach Landesrecht SUP-pflichtig sind (siehe Abschnitt 3.1). Es ist davon auszugehen, dass seit Einführung der SUP-Vorgaben insgesamt bisher[204] in der Raumordnungsplanung rd. 400 und in der Fachplanung ca. 235 SUPen durchgeführt worden sind (siehe Tabelle 2, Seite 24). An diesen Grundgesamtheiten orientiert sich die Anzahl der für die drei unterschiedenen Plan- oder Programmtypen zu untersuchenden Fälle in der Stichprobe (siehe Abschnitt 3.2).

8.2 Untersuchung von Fallstudien (Ebene 3)

Die untersuchten Fallstudien teilen sich auf die drei Plantypen „Raumordnungsplanung“, „Bauleitplanung“ und „Fachplanung“ auf und repräsentieren einen möglichst breiten Querschnitt der SUPen in Deutschland. Die Auswahl erfolgt systematisch anhand einer Methodik, die auf eine ausgewogene Verteilung über die Bundesländer sowie auf siedlungsstrukturelle Merkmale achtet (siehe Abschnitt 3.3). Im Ergebnis (siehe Tabelle 8, auf Seite 33) wurden 46 Raumordnungspläne oder -programme, 52 Bauleitpläne und 35 Fachpläne oder -programme und damit insgesamt 133 Standard-Fallstudien in die Studie einbezogen. Ergänzend wurden für die drei Plantypen insgesamt 10 Fallstudien durchgeführt, die Verfahren ohne SUP zum Gegenstand hatten, um vergleichend zu erheben, wie sich der Ablauf in diesen Fällen darstellt (siehe Abschnitte 3.3.4 und 3.5.3).

Die Fallstudien sind eingebettet in einen Untersuchungsansatz mit sich ergänzenden Erhebungsinstrumenten, [205] um für die jeweilige SUP-Station (siehe Abschnitt 2.2) die gesamte Bandbreite der relevanten Faktoren zu erfassen. Die Befunde sind nachfolgend zusammengefasst dargestellt entlang

- der Zielerreichung der SUP-Praxis (Abschnitt 8.2.1),

[203] BMUB (2015).

[204] Stand: Januar 2017.

[205] Die Erhebungsinstrumente mit den darin enthaltenen Qualitätsmerkmalen sind dokumentiert in Anhang 10.1.

- der stationsbezogenen Ergebnisse (Abschnitt 8.2.2),
- der Befragung der Umweltorganisationen (Abschnitt 8.2.3),
- der stationsübergreifenden Ergebnisse (Abschnitt 8.2.4)

sowie abschließend mit einem Fazit zu Untersuchungsschwerpunkten (Abschnitt 8.2.5).
Die materiellen und prozeduralen Vorgaben des SUP-Rechts bilden den Maßstab für die Bewertung der empirischen Befunde. Dabei unterscheidet die Evaluation zwei Qualitätsbegriffe (siehe dazu auch das Glossar): Der Begriff „tatsächliche Qualität" bezeichnet die Befunde, die das Forschungsteam mittels der Erhebungsinstrumente bei der Auswertung der Dokumente zu den Fallstudien ermittelt hat. Der Begriff „wahrgenommene Qualität" bezeichnet die von den befragten SUP-Beteiligten wiedergegebenen Einschätzungen zur Qualität der SUP im jeweiligen Verfahren.

8.2.1 Zentrale Ergebnisse der Zielerreichung der SUP-Praxis

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die gesetzlichen Vorgaben zur SUP, die als Bewertungsmaßstab für die Evaluierung dienen, größtenteils erfüllt werden, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Evaluierung betrachtet jeweils spezifisch die einzelnen Stationen der SUP – hier lassen sich Unterschiede erkennen, und zwar sowohl zwischen Inhalt und Verfahren als auch zwischen den Plantypen (siehe Abschnitt 8.2.2). Hervorzuheben ist die überwiegend gute Zielerreichung beim „Herzstück" der SUP, dem Umweltbericht (Station 2, siehe Abschnitt 8.2.2.2). Die inhaltliche Bearbeitung der SUP, also die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, läuft sowohl aus Sicht der Befragten als auch der Evaluierenden über weite Strecken gut – auch wenn vermutete Schwachstellen, wie die Alternativenprüfung, bestätigt wurden. Ebenso ist für die Station 8 „Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP" ein bemerkenswert positiver Befund zu verzeichnen; die SUP ist folglich auch ergebnisrelevant (siehe Abschnitt 8.2.2.6).

Die Einschätzung der Zielerreichung ist hingegen durchwachsener, soweit es um andere Stationen der SUP geht. Zwar schätzen die Befragten die Qualität für fast alle Verfahrenselemente überschlägig ebenfalls als gut ein. Doch die Evaluation kommt zu differenzierten Ergebnissen. Oftmals erreicht die ermittelte tatsächliche Qualität einen Notenwert, der um eine Stufe, manchmal auch um zwei Stufen schlechter ist.

Für viele SUP-Stationen lassen sich innerhalb aller drei Plan- und Programmtypen Beispiele vorbildhafter Praxis identifizieren (siehe Abschnitt 5.3.1). Für das Scoping zeichnen sich solche Beispiele u. a. dadurch aus, dass sie Festlegungen zum Untersuchungsrahmen in präziser Weise nachvollziehbar dokumentieren. Bezogen auf den Umweltbericht lassen sich bestimmte Fallstudien eher im Hinblick auf einzelne Aspekte als Beispiele vorbildhafter Praxis ausmachen, beispielsweise, soweit es um die Beschreibung der Umweltauswirkungen, die Betrachtung von Wechselwirkungen, die Alternativenprüfung oder auch die Festlegung von Vermeidungsmaßnahmen geht. Überraschend ist zudem, dass es vergleichsweise viele Fallstudien gibt, bei denen das Monitoringkonzept – unabhängig von der späteren tatsächlichen Umsetzung – als Best-Practice-Beispiel einzustufen ist.

Weiterhin sind einzelne Fallstudien dadurch positiv aufgefallen, dass bei ihnen besonders nutzungsfreundliche, übersichtliche und informative Internetseiten zum Plan oder Programm zu finden sind. Diese könnten in die zu errichtende SUP-Wissensplattform[206] Aufnahme finden.

Insgesamt ist positiv hervorzuheben, dass viele Befragte und Workshop-Teilnehmende einen Mehrwert in der SUP sehen. Die wesentlichen positiven Beiträge der SUP, die sich aus der Empirie ableiten lassen, liegen in dem eindeutigen Auftrag, sich umfassend mit Umweltbelangen auseinanderzusetzen und schon im Vorfeld der Planung Umweltbelange in den Blick zu nehmen. Weiterhin sind die Strukturierung und prozedurale Verbesserung des Planungsprozesses sowohl im Vorfeld als auch prozessbegleitend als positive Beiträge der SUP zu nennen. Aber auch die Transparenz, die durch Scoping, Umweltbericht, zusammenfassende Erklärung und allgemein verständliche, nichttechnische

[206] Siehe dazu Abschnitt 6.2.1.1 (Seite 240).

Zusammenfassungen geschaffen wird, fällt positiv ins Gewicht, da so mehr Verständnis für die Planung und die Planungsebene bei Dritten erreicht werden kann (siehe Abschnitt 5.3.2).

8.2.2 Stationsbezogene Ergebnisse

Die stationsbezogenen Befunde, differenziert zwischen den drei Plantyp-Gruppen, sind ausführlich dokumentiert (siehe Kapitel 4). Die folgenden Abschnitte gehen auf diese Befunde nur insoweit ein, als es signifikante Unterschiede zwischen den Plantypen gibt. Die Darstellung beschreibt vor dem Hintergrund der legislativ intendierten Funktion der jeweiligen Station[207] die wichtigsten Ergebnisse der Empirie. Dabei stützt sie sich vorrangig auf die „plantypübergreifende Auswertung“[208] und die „zusammenfassende Würdigung“[209] zu den einzelnen SUP-Stationen.

8.2.2.1 Festlegung des Untersuchungsrahmens

Das SUP-Recht weist der zuständigen Behörde die Aufgabe zu, den Untersuchungsrahmen für die SUP festzulegen (siehe z. B. § 39 Abs. 1 UVPG). Die gesetzlichen Regelungen zielen darauf ab, durch einen frühzeitigen und sorgfältigen Scoping-Prozess die inhaltliche Qualität des Umweltberichts zu erhöhen, zugleich aber dazu beizutragen, dass sich der Prüfvorgang auf die wirklich relevanten und entscheidungserheblichen Gegenstände konzentriert und sich die (strategische) Umweltprüfung in angemessener Zeit durchführen lässt. Dies gelingt umso eher, je genauer nachvollziehbar bestimmt ist, in welchem Umfang und in welchem Detaillierungsgrad die SUP im konkreten Fall durchzuführen ist. In materieller Hinsicht sollte der Scoping-Prozess dabei auch „vernünftige Alternativen“ zu den in Aussicht genommenen planerischen Festlegungen identifizieren, um Umweltentlastungspotenziale in die Prüfung einzubeziehen. Aus prozeduraler Sicht kann das Scoping schließlich dazu beitragen, eine Abschichtung zwischen den verschiedenen Planungsebenen zu erleichtern (siehe Abschnitt 4.1.1.4). Zu der Frage, ob und wie die Scoping-Ergebnisse zu dokumentieren sind, findet sich in § 39 Abs. 1 UVPG keine Aussage. Es empfiehlt sich daher, eine klarstellende Aussage als Satz 2 hinzuzufügen (siehe den Formulierungsvorschlag in Abschnitt 6.3.3). Entsprechendes gilt für das Recht der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung.

Die Auswertung aller Fallstudien zur Qualität des Scopings ergibt ein heterogenes Bild.[210] Die Verfahrensbeteiligten stufen die Qualität im Mittel aller Fallstudien als *gut* ein („wahrgenommene Qualität“). Dem steht eine lediglich *durchschnittliche* tatsächliche Qualität über alle Fallstudien hinweg gegenüber. Differenziert nach Plantypen ergibt sich folgendes Bild: In der Raumordnungsplanung wird im Mittel eine *durchschnittliche* Qualität des Scopings erreicht, während sie in der Bauleitplanung lediglich *unterdurchschnittlich* ist; das Scoping in den Fallstudien zur Fachplanung weist hingegen im Durchschnitt eine *gute* tatsächliche Qualität auf.

Die Evaluation zeigt, dass die Behörden das Scoping nur in einem Drittel der Fallstudien als Besprechung und in knapp der Hälfte in schriftlicher Form durchführen. In etwas mehr als einem Sechstel der Fälle ließ sich mittels der Dokumentenanalyse nicht feststellen, dass ein Scoping stattgefunden hat. Auffallend sind dabei die Unterschiede zwischen den drei Plantyp-Gruppen: In den Fallstudien zur Fachplanung (n=20) fand durchweg ein Scoping statt, wenn auch nur zu einem Viertel in Form eines mündlichen Termins. In der Raumordnungsplanung (n=37) gab es in mehr als neun Zehnteln der Fälle (92 %) ein Scoping-Verfahren; in 54 % holten die Behörden lediglich schriftliche Stellungnahmen ein,

[207] Siehe dazu die Abschnitte 4.2.1, 4.3.1, 4.4.1, 4.5.1, 4.6.1, 4.7.1, 4.8.1, und 4.9.1.

[208] Siehe dazu die Abschnitte 4.1.5, 4.2.5, 4.5.5, 4.6.5, 4.7.5, 4.8.5 und 4.9.5.

[209] Siehe dazu die Abschnitte 4.1.7, 4.2.7, 4.3.4, 4.4.4, 4.5.7, 4.6.7, 4.7.7, 4.8.7 und 4.9.7.

[210] Siehe Abbildung 15 (Seite 76).

während in 38 % eine Besprechung dokumentiert ist. In der Bauleitplanung (n=30) führten die Gemeinden lediglich in 57 % der Fälle ein Scoping-Verfahren durch; in 27 % fand es schriftlich statt und in 30 % in Form einer Besprechung.

Dabei bleibt die Dokumentation des Scoping-Ergebnisses sowohl bei der mündlichen als auch bei der schriftlichen Vorgehensweise hinter dem aus fachlicher Sicht Wünschenswerten zurück.[211] In der Fachplanung finden sich Festlegungen zu allen für den Umweltbericht relevanten Punkten (gemäß § 40 Abs. 2 UVPG, Anlage 1 zum BauGB und Anlage 1 zum ROG) in etwa 50 % der Fälle, in der Raumordnung in 26 % und in der Bauleitplanung in keinem Fall. Fehlen aber Festlegungen zu Umfang und Detaillierungsgrad, ist es schwer möglich, sich beim anschließenden Prüfvorgang in nachvollziehbarer Weise auf relevante und entscheidungserhebliche Gegenstände zu konzentrieren.

Im Hinblick auf das legislative Ziel, „vernünftige Alternativen" zu identifizieren, um auf diese Weise Umweltentlastungspotenziale in die SUP einzubeziehen, zeigt sich folgender Befund: In der Bauleitplanung gab es in keinem der analysierten Fälle entsprechende (aus den Unterlagen ersichtliche) Festlegungen. In der Raumordnung sind in der Hälfte der Fälle und in der Fachplanung in etwa vier Fünftel der analysierten Fälle entsprechende Festlegungen auffindbar.

Angaben zur Abschichtung einzelner Prüfaspekte zwischen den Planungsebenen waren in etwa der Hälfte der Fälle sowohl der Raumordnungs- als auch der Fachplanung dokumentiert, in der Bauleitplanung hingegen nur bei einem Fünftel.

Bei der Frage, ob ein Besprechungstermin oder eine schriftliche Umfrage zielführender ist, gehen die Einschätzungen der Befragten auseinander: Einige sehen gerade im persönlichen Austausch eine der größten Stärken des Scopings, andere hingegen berichten von der Erfahrung, das Einholen schriftlicher Stellungnahmen sei mit geringerem Aufwand verbunden und es gebe keine Einbußen bezüglich der Qualität der Stellungnahmen. Der Mehrwert des Scopings liege u. a. darin, mehr Verständnis für Planungsebene und -inhalt bei allen Akteuren zu schaffen, aber auch darin, dass dieser Verfahrensabschnitt den „roten Faden" für den weiteren Planungsprozess zur Verfügung stelle.

Zu den in der Empirie identifizierten neuralgischen Punkten, die die Effektivität und Effizienz des Scopings schmälern, zählt, dass die Beteiligten den vollen Mehrwert dieser SUP-Station oftmals nicht erkennen. Sie verfehlen daher die rechtlich intendierte Funktion, den Untersuchungsrahmen konkret festzulegen oder dies auch nachvollziehbar zu dokumentieren.

Als die Stationen verknüpfendes Ergebnis ist schließlich hervorzuheben, dass es eine positive Korrelation gibt zwischen der tatsächlichen Qualität des Scopings und der tatsächlichen Qualität des Umweltberichts. Wer sich also um ein gutes Scoping bemüht, kann damit rechnen, dass sich auch der Umweltbericht inhaltlich verbessert.

Die empirischen Befunde sprechen dafür, die Anreize zu erhöhen, den Untersuchungsrahmen in nachvollziehbarer Weise festzulegen und dies auch in schriftlicher Form zu dokumentieren (siehe Abschnitte 4.1.5 und 4.1.7).

8.2.2.2 Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen; Umweltbericht

Der Umweltbericht dokumentiert die inhaltliche Prüfung der Umweltauswirkungen im Prozess der SUP zunächst als Grundlage der Beteiligung und anschließend – ggf. nach Überarbeitung – als wichtige Basis für die planerische Abwägung; insoweit bildet er das „Herzstück" der SUP. Er muss verschiedene Funktionen erfüllen, mit denen unterschiedliche Ansprüche einhergehen. Einerseits soll er alle relevanten Informationen enthalten, die für eine Beurteilung der Planung vor dem Hintergrund der Umweltbelange notwendig sind; andererseits sollen der Umweltbericht – und insbesondere die allgemein verständliche Zusammenfassung – auch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein und eine Anstoßwirkung entfalten. Neben den Auswirkungen auf die einzelnen Schutzgüter im Detail soll er die

[211] Siehe dazu die Befunde in Tabelle 13 (Seite 63), Tabelle 14 (Seite 68) und Tabelle 15 (Seite 72).

Gesamtplanwirkungen sowie die kumulativen Wirkungen beschreiben und bewerten. Aus den Beschreibungen soll schließlich auch hervorgehen, wie die Ausarbeitung des Plans oder Programms Umweltbelange berücksichtigt.

Insgesamt zeigt die Auswertung aller Fallstudien (ohne Differenzierung nach Plantypen), dass sich sowohl die wahrgenommene als auch die tatsächliche Qualität im Ergebnis im Mittel als gut bezeichnen lässt (Abschnitt 4.2.5).

Die Prüfung von Alternativen stellt dabei einen wichtigen Baustein der SUP dar. Plantypübergreifend fand in 60 % der Fallstudien eine solche Prüfung anderweitiger Lösungsmöglichkeiten statt: in 50 % ist die Durchführung vollständig oder größtenteils vollständig plausibel. Die empirischen Befunde zeigen jedoch, dass die Alternativenprüfung im Hinblick auf Umweltauswirkungen nur in einem Fünftel plausibel durchgeführt wird.

Plantypübergreifend zeigt sich jedoch, dass die Umweltberichte in nur 27 % der Fallstudien gemäß § 40 Abs. 2 UVPG vollständig sind.[212] Die Umweltschutzziele sind dabei in den Umweltberichten der höheren Planungsebenen (Fach- und Raumordnungsplanung) häufiger vollständig oder größtenteils angemessen beschrieben als bei Plänen aus der Bauleitplanung. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Befunden zur Festlegung des Untersuchungsrahmens. Auch im Scoping offenbart die Bauleitplanung die deutlichsten Defizite hinsichtlich der Vollständigkeit von Unterlagen.

Die Beschreibung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen unterscheidet sich plantypübergreifend nicht signifikant zwischen den einzelnen Schutzgütern, wenn man das erst 2017 eingeführte und folglich nur partiell für die untersuchten Fallstudien maßgebliche Schutzgut Fläche ausklammert. Bei den Fachplänen liegt die Bewertung der Schutzgüter leicht über dem Durchschnitt: zwischen 70 % und 86 % der Angaben zu den Umweltauswirkungen sind vollständig oder größtenteils plausibel; in der Bauleitplanung liegt dieser Anteil zwischen 66 % und 76 % und in der Raumordnungsplanung zwischen 44 % und 67 %. Bezieht man die Kategorie *etwa zur Hälfte plausibel* ein, liegt der Anteil der Kategorien *vollständig plausibel*, *größtenteils plausibel* und *etwa zur Hälfte plausibel* in der Raumordnungsplanung zwischen 76 % und 83 %, in der Bauleitplanung bei 83 % bis 94 % und in der Fachplanung zwischen 83 % und 97 %. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die unterschiedlichen Plan- und Programmarten unterschiedliche Anforderungen an die Bearbeitungstiefe der einzelnen Schutzgüter stellen. Ein weiterer Aspekt ist, dass die Umweltauswirkungen auf der konkreteren Ebene der Bauleitplanung oftmals besser greifbar sind als z. B. bei einem Landesentwicklungsplan. Es zeigt sich, dass eine angemessene Beschreibung des Ist-Zustandes dabei hilft, dass Dritte die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen nachvollziehen können. Die Betrachtung von Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern wird meist ausschließlich verbalargumentativ beschrieben, eine summarische Darstellung findet sich nur in weniger als einem Drittel der Fallstudien je Plantyp; plantypübergreifend liegt der Anteil der summarischen Darstellungen von Wechselwirkungen bei weniger als einem Fünftel. Wechselwirkungen mit anderen Plänen und Programmen werden plantypübergreifend bei etwa einem Fünftel beschrieben; betrachtet man die Plantypen für sich, liegen die Raumordnungsplanung und die Fachplanung etwa gleichauf (27 % bzw. 28 %), die Bauleitplanung fällt jedoch deutlich zurück (11 %). Die Auswertung zeigt weiter, dass der Umweltbericht je nach Plantyp in ca. 50 % bis 65 % der Fälle negative Umweltauswirkungen identifiziert. Auffällig ist dabei, dass auf den höheren Planungsebenen etwa vier- bis fünfmal häufiger negative Umweltauswirkungen verbleiben, obwohl der Anteil an Plänen und Programmen, bei denen Ausgleichsmaßnahmen festgelegt werden, in allen drei Plantypen zwischen 30 % und 35 % liegt. Eine mögliche Erklärung dafür ist der höhere Abstraktionsgrad der Planung: Bei einem Bebauungsplan lassen sich die voraussichtlich negativen Umweltauswirkungen leichter identifizieren und es ist auch möglich, geeignete Schutz- bzw. Ausgleichsmaßnahmen spezifischer zu entwickeln, da die Planung sehr viel konkreter ist als z. B. ein landesweiter Raumordnungsplan oder ein Regionalplan.

[212] Siehe Abschnitt 4.2.5 (Seite 121).

In der Praxis bestehen jedoch methodische Unsicherheiten, die immer wieder zu Problemen führen: Manche Umweltberichte sind unnötig aufgebläht; damit fehlt der die Umweltprüfungen – und also auch die SUP – kennzeichnende Fokus auf die wesentlichen, entscheidungserheblichen Aspekte. Andere Berichte sind nicht gut strukturiert, die Bewertungsmaßstäbe lassen sich nicht nachvollziehen oder die Datengrundlage entspricht nicht den Anforderungen an die Planungsebene und die Aktualität. Die Integration des Umweltberichts in den Planungsprozess – bzw. dessen Erstellung im Zusammenhang mit diesem Prozess – gelingt nicht in allen Fallstudien gut; die entscheidenden (Zwischen-) Schritte sind nicht immer konsequent dokumentiert.

Als Hemmnisse für eine weiter verbesserte Qualität der Umweltberichte identifiziert die Befragung das Fehlen methodischer Standards sowie – insbesondere auf den höheren Planungsebenen – oftmals veraltete oder lückenhafte Daten.

Positiv ist, dass in etwa 60 % der Fallstudien die allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung ihre Aufgabe erfüllt und die wichtigsten Inhalte des Umweltberichts für Außenstehende *vollständig* oder *größtenteils* nachvollziehbar beschreibt. Das bedeutet aber nicht, dass hier nicht weiteres Verbesserungspotential zu erschließen wäre.

Die empirischen Befunde bescheinigen dem Umweltbericht insgesamt eine solide Qualität. Die vielschichtigen Befunde legen es gleichwohl nahe, Anreize zu entwickeln für Umweltberichte, die auf entscheidungserhebliche Belange fokussiert sind, und Voraussetzungen für besser integrierte Planungsprozesse zu schaffen.

8.2.2.3 **Beteiligung anderer Behörden**

Mit der Einbeziehung anderer Behörden in das Verfahren der Umweltprüfung will das SUP-Recht diesen Stellen die Möglichkeit geben, auf den Inhalt des Plans oder Programms Einfluss zu nehmen. Zugleich soll dieser Verfahrensschritt eine gewisse Mindestqualität des Umweltberichts gewährleisten, indem die zuständige Behörde von den konsultierten anderen Stellen Hinweise darauf erhält, dass sie eventuell einzelne Fakten übersehen oder unzureichend eingeschätzt hat. Damit erhält sie zugleich Kenntnis davon, dass andere fachlich betroffene Stellen bestimmte Umweltauswirkungen möglicherweise abweichend bewerten. So lässt sich eine verbesserte Informations- und Faktenbasis für die anstehende planerische Entscheidung gewinnen. Zudem kann die zuständige Behörde, wenn sie die Aussagen des Umweltberichts später überprüft, die zur Sprache gekommenen unterschiedlichen Bewertungen in Rechnung stellen. Die Behördenbeteiligung bietet damit das Potenzial, durch konstruktive Beiträge den Planungsprozess mitzugestalten und zu einer angemessenen Berücksichtigung der Umweltbelange beizutragen.

Die Befragten aus den SUP-Behörden beurteilen die Behördenbeteiligung in ihren eigenen Verfahren plantypübergreifend überwiegend als gut. Es fällt auf, dass die Befragten in der Bauleitplanung diesen Verfahrensschritt am besten einschätzen (wahrgenommene Qualität). Die Befragten aus der Fachplanung und insbesondere der Raumordnungsplanung sind im Hinblick auf die eigenen Planungsprozesse kritischer. Vor allem ihre Antworten zeigen, dass das der Behördenbeteiligung zugeschriebene Potenzial nicht voll ausgeschöpft wird – die Mitwirkung sei teilweise nicht zielführend, der Bearbeitungsaufwand hoch und der Erkenntnisgewinn mitunter sehr begrenzt. Auch die tatsächlich ermittelte Qualität liegt nur marginal niedriger als die wahrgenommene und ist plantypübergreifend ebenfalls gut (siehe Abschnitt 4.3.2).

Die Auswertung der Unterlagen ergibt, dass zwar dokumentierte Angaben über die Berücksichtigung der Stellungnahmen anderer Behörden im Durchschnitt aller Plantypen in einem Drittel der Fallstudien fehlen, in denen der Bauleitplanung sogar etwa zur Hälfte (47 %). In den übrigen Fällen, in denen sich die SUP-Behörde in dokumentierter Weise mit den Argumenten aus der Behördenbeteiligung auseinandersetzt, geschieht dies – plantypübergreifend – häufig in umfassender Weise, nämlich in 44 % der Verfahren. Etwa die Hälfte der von den Behörden vorgebrachten Argumente fließen in 19 % der Verfahren zur Raumordnung und in 15 % in der zur Fachplanung erkennbar in die Prüfvorgänge ein.

Da die Synopsen zur Beteiligung lediglich in einigen Fällen vorlagen, konnte die Berücksichtigung der Stellungnahmen oft nur schwer nachvollzogen werden. Die Fälle, in denen die Berücksichtigung der Stellungnahmen *insgesamt nicht* oder *zum Großteil nicht* erkennbar ist, treten dahinter bei allen Plantypen mit einstelligen Werten deutlich zurück.

Nach Einschätzung der jeweiligen Planungsträger hatten die Stellungnahmen der beteiligten anderen Behörden in den Fällen der Bauleitplanung den stärksten Einfluss auf die letztendliche Ausgestaltung des Plans oder Programms, soweit es darum ging, erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden, zu verringern bzw. auszugleichen. Die Fachplanung sieht dagegen nur eine geringe Beeinflussung durch die Behördenstellungnahmen im Rahmen des SUP-Prozesses. Für die Raumordnungsplanung hingegen ist der Einfluss relevant, etwa in der Größenordnung der Bauleitplanung. Differenziert man hier weiter nach dem jeweiligen Gegenstand der Stellungnahmen, ergibt sich dasselbe Bild: Die Stellungnahmen der beteiligten anderen Behörden

- zur räumlichen Anordnung von Gegenständen des Plans oder Programms,
- in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung des Plans oder Programms und
- im Hinblick auf die Prüfung von Alternativen

wirkten sich auf die endgültige Fassung der Pläne oder Programme in den Bereichen der Bauleitplanung und der Raumordnungsplanung deutlich mehr aus als bei den Fachplänen.

Als neuralgischer Punkt festzuhalten ist damit die fehlende bzw. wenig zielführende Mitwirkung der Fachbehörden. Zentrale Hemmnisse auf Seiten mancher Fachbehörden sind – neben der unzureichenden Personalausstattung – darin zu sehen, dass sie offenbar Schwierigkeiten haben, die Funktion der eigenen Stellungnahme im SUP-Verfahren einzuordnen. Einige SUP-Behörden schätzen – wohl auch aufgrund entsprechender Erfahrungen in der Vergangenheit – den verfahrensrelevanten Erkenntnisgewinn der zu erwartenden Stellungnahmen als gering ein. Anreizdefizite haben auf Seiten der Fachbehörden offenbar vor allem darin ihre Ursache, dass man dort die Ergebnisrelevanz der eigenen Stellungnahme für gering hält. Geht die SUP-Behörde davon aus, sie verfüge ohnehin über die relevanten Informationen, besteht für sie kaum ein Anreiz, aktiv Stellungnahmen der Fachbehörden einzufordern, zumal sie sich anschließend damit auseinanderzusetzen hätte.

Für beide Seiten ließe sich die Effektivität und die Effizienz der Behördenbeteiligung steigern, wenn die SUP-Behörde schon in ihrer Aufforderung zur Stellungnahme verdeutlichte, zu welchen Fragen bzw. Gegenständen sie eine Rückäußerung erwartet und welche Funktion dieser im Planungsprozess zukommt. Auf diese Weise könnte die SUP-Behörde stärker auf die SUP bezogene und für diese relevante Stellungnahmen erhalten, während sich gleichzeitig bei allen Beteiligten der nicht zielführende Aufwand verringern ließe.

8.2.2.4 **Beteiligung der Öffentlichkeit**

Eine wichtige Aufgabe der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt in der Unterstützung des jeweiligen Planungsträgers; sie soll dazu beitragen, dass dieser die jeweils betroffenen Belange vollständig und richtig ermittelt und sachgemäß bewertet. Insoweit spielt sie eine ähnliche Rolle wie die Behördenbeteiligung. Daneben geht es bei der Partizipation der Öffentlichkeit in den Fällen, in denen Rechtsbehelfe gegen den Plan oder das Programm möglich sind, auch um „vorgezogenen“ Rechtsschutz. Und nicht zuletzt dient dieser Verfahrensschritt dazu, die Transparenz des Planungsprozesses für die Öffentlichkeit verbessern.

Plantypübergreifend gibt etwas mehr als die Hälfte der Befragten eine gute Qualität für die Öffentlichkeitsbeteiligung an. Die vergleichende Gegenüberstellung von wahrgenommener und tatsächlicher Qualität zeigt jedoch große Abweichungen zwischen den beiden Kenngrößen. Die tatsächliche Qualität erreicht im Durchschnitt nur die Bewertung *unterdurchschnittlich* bzw. *erhebliche Mängel* und bleibt in allen Fällen deutlich hinter der wahrgenommenen Qualität zurück (siehe Abbildung 39, Seite 138). Damit zeigt sich, dass es hier noch unerschlossene Potenziale gibt, mit denen sich eine höhere Effektivität dieser SUP-Station erreichen lässt.

Die empirischen Befunde zur Öffentlichkeitsbeteiligung zeichnen ein ambivalentes Bild: Einerseits berücksichtigt der Umweltbericht die Äußerungen der Öffentlichkeit in beträchtlichem Umfang vollständig oder größtenteils. Andererseits ist der Einfluss der Äußerungen aus der Öffentlichkeit nicht übermäßig groß; immerhin zeigt sich eine Relevanz von mittlerem, bedeutsamem oder sehr bedeutsamen Umfang vor allem in der Raumordnungs- und der Bauleitplanung.

Hervorzuheben ist weiterhin, dass in etwa einem Viertel der Fallstudien weitere Beteiligungsformate, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, zum Einsatz kamen. Offenbar sehen die Behörden in der aktiven Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess einen zusätzlichen Nutzen, und sei es nur der Umstand, dass Festlegungen der Planung für die Öffentlichkeit plausibler erscheinen.

8.2.2.5 Überprüfung der Darstellung und Bewertung

Die Überprüfung des Berichts nach Abschluss der Beteiligungsstationen soll vor allem den Planungsträger veranlassen, den Umweltbericht im Hinblick auf im Zuge der Beteiligung gewonnene Erkenntnisse zu aktualisieren bzw. zu ergänzen. Den Anlass hierzu können insbesondere die Stellungnahmen der Behörden und die Äußerungen aus der Öffentlichkeit geben. Dieser Verfahrensschritt dient dazu, eine aktuelle und vollständige Basis für die Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm – vor allem für die Abwägung – bereitzustellen. Zugleich soll dieser Schritt zu größerer Transparenz des Prüfverfahrens beitragen, weil eventuelle Änderungen im Bericht zu dokumentieren sind.

Bei der Überprüfung hat sich in der Praxis eine synoptische Vorgehensweise bewährt. Der Einfluss ist zu diesem späten Zeitpunkt im Verfahren häufig relativ gering; immerhin hat die Überprüfung aber in rund 20 % der Fallstudien zu erkennbaren Änderungen geführt. Die wahrgenommene Qualität ist bei allen drei Plantypen gut, dies spiegelt sich auch im plantypübergreifenden Mittel wider. Die Werte für die tatsächliche Qualität sind etwas geringer, liegen aber ebenfalls im Bereich „gut“ (siehe Abschnitt 4.5.5, Seite 143).

8.2.2.6 Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP

Für die Effektivität des SUP-Instrumentariums ist ausschlaggebend, inwieweit dessen Ergebnisse die Entscheidung über den Plan oder das Programm beeinflussen. Daher verlangen die rechtlichen Vorgaben, die SUP-Prüfresultate im Prozess der Entscheidung über den jeweiligen Plan oder das Programm zu berücksichtigen; sie enthalten hierfür jedoch keine materiellen Maßstäbe. Stattdessen vertraut man der prozedural vermittelten Ergebnisrelevanz.

Die wahrgenommene Qualität der Station „Berücksichtigung“ wird von den Befragten der einzelnen Plantypen nicht ganz einheitlich, aber plantypübergreifend als *gut* eingestuft. Damit liegt sie höher als die tatsächliche Qualität. Die Abweichung ist in der Raumordnungsplanung am geringsten; hier ist die tatsächliche Qualität im Mittel als durchschnittlich zu bewerten. In der Bauleitplanung liegt tatsächlich lediglich eine unterdurchschnittliche Qualität vor, während in der Fachplanung gerade noch eine durchschnittliche Qualität erzielt wird (siehe Abschnitt 4.6).

Die empirischen Befunde aus den Fallstudien zeigen für alle drei Plantypen aufschlussreiche Befunde zu vier für die SUP besonders relevanten Elementen. So haben die Planungsträger erstens die „erheblichen Umweltauswirkungen“ in ca. 46 % der Verfahren (n=111) *zum Großteil* oder sogar *vollständig,* zumindest jedoch *etwa zur Hälfte* in der abschließenden Entscheidung berücksichtigt. Ohne die knapp 35 % Fälle, in denen nach der SUP keine negativen Umweltauswirkungen zu erwarten waren, beträgt diese Quote fast 70 %. Beim zweiten Element, den differenzierten planerischen Vorgaben zur „Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen“ (n=96), stellten die Planungsträger in knapp 43 % der Fälle die Ergebnisse der SUP *etwa zur Hälfte* oder *zum größten Teil* oder sogar *vollständig* in Rechnung. Eine solche Berücksichtigung der SUP-Resultate fehlte dagegen in fast 20 % der Fälle weitgehend oder gänzlich, während sich in immerhin knapp 38 % der Fallstudien diese Frage nicht

beantworten ließ. Soweit es drittens um „Änderungen des Planentwurfs infolge der SUP“ bei der abschließenden Entscheidung geht (n=69), berücksichtigten die Planungsträger in knapp 44 % der Fälle die SUP-Ergebnisse etwa *zur Hälfte*, *zum Großteil* oder *vollständig*. In etwa 30 % der Verfahren ließ sich diese Berücksichtigung dagegen nicht oder kaum bemerken; in weiteren etwa 30 % der Fälle war nicht zu klären, ob die SUP-Ergebnisse die Planänderungen beeinflussten. Was das vierte Element, die „Umweltauswirkungen des gesamten Plans zu berücksichtigen“, betrifft, ließ sich konstatieren, dass eine solche Berücksichtigung in den hier relevanten 106 Fallbeispielen in gut 42 % der Fälle *etwa zur Hälfte*, *zum Großteil* oder *vollständig* stattfand. Dem stehen knapp 10 % der Fälle gegenüber, in denen die Planungsträger diese Wirkungen bei der abschließenden Entscheidung nicht oder kaum in Rechnung gestellt haben. Hinzu kommen ca. 36 % Verfahren, in denen der Plan oder das Programm nach dem Ergebnis der SUP keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat.

Für alle Plantypen zeigen die Interviews, dass die SUP aus Sicht der meisten Befragten – zwischen 50 % und mehr als 80 % – in erster Linie zu einer systematischeren und strukturierteren Berücksichtigung der Umweltbelange führt. Diesen Vorteil sehen sie vor allem im Bereich der Bauleitplanung (gut 81 %), ebenfalls häufig in der Raumordnungsplanung (knapp 62 %) und vergleichsweise weniger in der Fachplanung (50 %). Immerhin 50 % der Befragten aus den Bereichen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung sind überzeugt, dass das Planungsergebnis die Umweltbelange infolge der SUP stärker berücksichtigt. Von den Interviewten aus der Fachplanung teilen nur 35 % diese Ansicht. Eine Ursache für diesen Unterschied ist darin zu sehen, dass die Fallstudien der Fachplanung auch viele Landschaftspläne oder Landschaftsrahmenpläne umfassen, die per se einen starken positiven Bezug zu Umweltbelangen haben, sodass der Vorteil einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen, der bei anderen Planungen durch die SUP entstehen kann, bei diesen Plänen weniger relevant ist.

Für die Bauleitplanung scheint es besonders wichtig zu sein, die Ergebnisse des überprüften Umweltberichts plakativ aufzubereiten, um in den (politischen) Entscheidungsgremien eine Diskussion über die kritischen Ergebnisse anzustoßen.

In der Gesamtschau der Fallstudien und der Einschätzungen der Befragten lässt sich das Ergebnis – trotz der Unterschiede im Einzelnen – auf die Formel bringen: „Die SUP wirkt“. Dies bedeutet aber nicht, dass hier nicht noch weiteres Effektivierungspotential zu erschließen wäre.

8.2.2.7 **Zusammenfassende Erklärung**

Nach der abschließenden Entscheidung über den Plan oder das Programm sollen die „zusammenfassende Erklärung“ und die anderen auszulegenden oder zur Einsicht bereitzuhaltenden Informationen die Transparenz der behördlichen Entscheidung in der Öffentlichkeit fördern. Insgesamt dient diese Erklärung außerdem dazu, die Nachvollziehbarkeit und Legitimation des Plans oder Programms zu stärken.

Plantypübergreifend zeigt sich, dass die zusammenfassende Erklärung nur in 63 % der Fallstudien zur Auswertung vorlag. Vor dem Hintergrund, dass das SUP-Recht zwingend verlangt, die Erklärung zu erstellen, und ihre Erarbeitung auch die Selbstkontrolle der Behörde unterstützt, ist das häufige Fehlen des Dokuments problematisch. Inhaltlich ist insbesondere die Begründung der Annahme des Plans oder Programms nach Abwägung der Alternativen ausbaufähig (siehe Abschnitt 4.7.3.1).

In den Verfahren, in denen die „zusammenfassende Erklärung“ vorlag, lässt sich die Frage, ob sie zur Transparenz des durchgeführten Prozesses beiträgt, für die Fallstudien der Raumordnungsplanung und Fachplanung bejahen. Bei den Fallstudien der Bauleitplanung ist dies nicht der Fall. Im Gegenteil fehlen hier relativ häufig die erforderlichen Angaben. Daher fällt die Bewertung der tatsächlichen Qualität hier auch nur *durchschnittlich* aus. Plantypübergreifend liegt die Bewertung der wahrgenommenen und der tatsächlichen Qualität gleichauf, beide erhalten das Prädikat „gut“.

8.2.2.8 Festlegung der Überwachungsmaßnahmen

Die Behörde hat schon im Umweltbericht auch die „erforderlichen Überwachungsmaßnahmen“ zu beschreiben. Sie hat also frühzeitig ein Konzept zur systematischen und umfassenden Kontrolle der im Bericht angegebenen Prognoseergebnisse zu entwickeln. Das erleichtert es ihr, später – vor allem bei unvorhergesehenen erheblichen Umweltbeeinträchtigungen – geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Damit lassen sich zugleich die angewandten Prognosemethoden und die Prognoseergebnisse mit Hilfe dieser späteren Bestandsaufnahme kontrollieren, um Rückschlüsse für die Untersuchung der Umweltauswirkungen im Rahmen einer künftigen SUP zu ziehen. Die Vorgabe ist also darauf angelegt, ein „lernendes System“ zu etablieren.

Nach den Befunden der Fallstudien (siehe Abschnitt 4.8) enthält der Umweltbericht in den Bereichen der Fach- und der Raumordnungsplanung in jeweils mehr als der Hälfte der Fallstudien größtenteils oder vollständig planspezifische Festlegungen der Überwachungsmaßnahmen, während sich dies für die Bauleitplanung nur in etwas mehr als einem Drittel der Fallstudien feststellen lässt. Umgekehrt sind die Monitoringvorgaben in der Raumordnungs- und Fachplanung in etwa einem Drittel der Fälle mit Defiziten behaftet; in der Bauleitplanung gilt dies für knapp zwei Drittel. In jeweils 7 – 9 % der Umweltberichte fehlen Angaben zu planspezifischen Monitoringmaßnahmen gänzlich. Damit besteht auch bei dieser Station Verbesserungsbedarf.

8.2.2.9 Durchführung des Monitorings

Das Monitoring soll frühzeitig unvorhergesehene Beeinträchtigungen identifizieren, um geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Die Monitoring-Ergebnisse sind der Öffentlichkeit nach dem Umweltinformationsrecht den am SUP-Verfahren beteiligten Behörden zugänglich zu machen, womit auch hier das „lernende System“ der SUP zum Tragen kommt. Relevant werden diese Resultate auch, wenn die jeweiligen Pläne und Programme später fortgeschrieben werden; hierfür bilden sie eine fachliche Grundlage. Insbesondere geben sie Aufschluss darüber, ob die jeweils angewandten Prüfmethoden adäquat waren oder aber weiterentwickelt werden sollten.

Nach den empirischen Befunden findet das Monitoring, sofern es nach den Gegebenheiten des Einzelfalls bereits möglich war, nur in wenigen Fällen statt. Offenbar gibt es in den Behörden teilweise ein Missverständnis dahingehend, die Durchführung der Monitoringmaßnahmen sei gesetzlich nicht gefordert.

Aus der Evaluierung geht hervor (siehe Abschnitt 4.9), dass zwar vielfach Monitoringmaßnahmen im Umweltbericht festgelegt werden, es jedoch bisher nicht gelungen ist, den Vollzug des Monitorings in der Praxis zu etablieren und daraus einen Mehrwert für weitere Planungen zu generieren. Die Gründe variieren zwischen den drei Plantypen leicht. In den Interviews nennen die Befragten bei allen Plantypen Personalmangel und Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten. Einige gehen zudem davon aus, es bestehe keine gesetzliche Verpflichtung, das Monitoring durchzuführen. Die Befragten verweisen zudem auf die fehlende Kontrolle und fehlende Sanktionen in Fällen, in denen das Monitoring ganz unterbleibt oder nicht sachgerecht erfolgt.

8.2.3 Ergebnisse der Befragung von Umweltorganisationen

Die Umweltorganisationen (Nicht-Regierungsorganisationen) sehen grundsätzlich einen Mehrwert darin, dass die SUP als eigenständiges und unabhängiges Prüfinstrument fungiert. Um diesen Charakter zu stärken, fordern sie in der Befragung teilweise eine „Gewaltenteilung“ und regen an, eine Moderations- und Schlichtungsstelle (als Überprüfungsmöglichkeit vor dem Klageweg) und/oder eine unabhängige SUP-Behörde als Prüfinstanz zu schaffen. Weiterhin merken die Befragten an, die Umweltberichte seien in ihrem Untersuchungsrahmen häufig zu eng auf lokale, direkte Wirkungen ausgerichtet. Es fehle oft der Blick auf weitergehende, indirekte und kumulative Wirkungen. Dies gelte umso mehr bei übergeordneten „großen“ Plänen. Gefordert wird auch, die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen konsequent aus den gesetzlichen Vorgaben und den Umweltzielen abzuleiten, zugleich

allerdings soweit wie möglich die Gegebenheiten des Einzelfalls und des betroffenen Raumes zu berücksichtigen.

Die Umweltorganisationen begrüßen es, wenn die planaufstellende Behörde konkret auf Konflikte im Planungsprozess hinweist, bei deren Lösung eine Meinung oder Stellungnahme von Seiten der Öffentlichkeit besonders hilfreich wäre. Ob die Öffentlichkeitsbeteiligung zielführend ist oder nicht, hängt ihnen zufolge auch davon ab, inwiefern die planaufstellende Behörde tatsächlich an Hinweisen interessiert ist oder den Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich als reine „Pflichtveranstaltung" wahrnimmt. Ebenso begrüßt wird der Einsatz von webbasierten Plattformen, sowohl als Informations- als auch als Beteiligungsplattform. Informationsplattformen, die alle Dokumente enthalten und auch untereinander verlinkt sind, könnten auch für ein besseres Verständnis und eine höhere Transparenz sorgen (siehe Abschnitt 4.10).

8.2.4 Stationsübergreifende Befunde

Umweltaspekte sind insbesondere für die Planungen im Anwendungsbereich des SUP-Rechts von erheblicher Relevanz. Die empirischen Befunde zeigen, dass sie erstens überhaupt und zweitens in doch relativ vielen Fällen eine (große) „Vorwirkung" auf den Planungsprozess haben: Jeweils etwa die Hälfte der Befragten zu allen Planungstypen sieht einen bedeutsamen oder sehr bedeutsamen Einfluss dieser Aspekte im Hinblick auf die Realisierung sowie auf die räumliche Anordnung der jeweiligen Festlegungen. Besonders bewusst ist dies den Planungsbeteiligten der Bauleitplanung, während die Raumordnungs- und Fachplanenden nach ihrem professionellen Selbstverständnis oftmals offenbar meinen, sie hätten die relevanten Aspekte ohnehin im Blick, sodass die SUP keine zusätzliche Wirkung entfaltet. Weil auch in diesen beiden Gruppen aber ein erheblicher Anteil einen zumindest „bedeutsamen" Einfluss der Umweltaspekte auf die Planung sieht, dürfte die SUP hier ebenfalls eine Vorwirkung entfalten (siehe Abschnitt 5.1).

Die Evaluation macht freilich zugleich deutlich, dass bei weitem nicht alle Beteiligten einen Mehrwert in der SUP sehen. Dies lässt sich auch damit erklären, dass vor allem bei gesamträumlichen oder umweltbezogenen Planungen die unterschiedlichen Umweltbelange oftmals auch ohne SUP bzw. unabhängig von der SUP in den Planungsprozess integriert wurden und werden. Die Beteiligten fragen sich dann, ob der Mehraufwand, der durch die äußeren Strukturen der SUP entsteht, gerechtfertigt ist. Nach den Ergebnissen der Evaluation (siehe die Zusammenfassung der stationsbezogenen Ergebnisse in Abschnitt 8.2.2) ist allerdings festzuhalten, dass in der Gesamtschau mit dem Instrument SUP durchaus ein zusätzlicher Nutzen verbunden ist.

Im Zusammenhang mit dem Mehrwert steht auch die Frage, in wessen Händen die tatsächliche Federführung im Sinne einer SUP-Verantwortlichkeit liegt (sog. Ownership). Bei einer externen Vergabe der inhaltlichen Arbeiten der SUP, also der Erstellung des Umweltberichts, sollte die planaufstellende Behörde aktiv am Bearbeitungsprozess beteiligt sein und diesen nicht als ausgelagerte Aufgabe verstehen. Dies gelingt in der Regel nur, wenn sich jemand innerhalb der Behörde für die SUP verantwortlich fühlt und auch ihren Mehrwert erkennt. Auch eine behördeninterne Bearbeitung mit beratender Begleitung durch Planungsbüros oder Gutachter und Gutachterinnen kann zielführend sein. Wichtig ist jedoch, dass die Rollenverteilung klar kommuniziert und bestenfalls auch dokumentiert ist (siehe Abschnitt 5.2).

8.2.5 Fazit zu Untersuchungsschwerpunkten

Die Kernfrage dieses Evaluierungsvorhabens lautet: „Inwiefern hat die SUP dazu geführt, dass die Planfestlegungen die Umweltfolgen besser berücksichtigen?" (siehe Abschnitt 1.2). Daraus resultieren als Untersuchungsschwerpunkte (1) der Nutzen der SUP und (2) der dafür zu leistende Aufwand, (3) Defizite in der Effizienz und Effektivität der SUP sowie (4) gegebenenfalls Vorschläge zu Modifikationen des Vollzugs des SUP-Rechts sowie zu Änderungen bestimmter einschlägiger Vorschriften (siehe dazu in Abschnitt 8.3).

Der **Nutzen** der SUP lässt sich aus den empirischen Ergebnissen ableiten:

- Die für den Plan oder das Programm relevanten Umweltbelange werden umfassend und medienübergreifend betrachtet, also nicht nur (wie vor Einführung der SUP) die Schutzgüter Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser und Luft, sondern eben auch Schutzgüter wie Mensch, menschliche Gesundheit, Fläche, Landschaft, Klima oder Kultur- und Sachgüter.
- Gegenstand der SUP sind ausschließlich die Umweltbelange, nicht aber andere planungsrelevante Belange.
- Die Umweltbelange werden frühzeitig in den Planungsprozess eingebracht und lassen sich somit frühzeitig berücksichtigen.
- Die SUP fördert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Planungen.
- Die Herleitung von Indikatoren, um Veränderungen auch auf abstrakteren Planungsebenen erkennen zu können, macht im Grundsatz für den gesamten Auswirkungsbereich des jeweiligen Plans oder Programms ein Monitoring der Umweltauswirkungen und -veränderungen möglich.

Zum **Aufwand**, der mit der SUP verbunden ist, können die empirischen Befunde nur näherungsweise Auskunft geben, da die Antwortkategorien relativ grob gefasst sind und die Stichprobengröße des Erhebungsinstruments des Nutzen-Aufwand-Bogens (NAB) geringer war. Es zeigt sich jedoch, dass

- die zusammenfassende Erklärung mit Abstand den geringsten Aufwand (48 von 61 Befragten geben einen Aufwand von 1-2 PT oder 3-5 PT an) und
- die Erstellung des Umweltberichts den höchsten Aufwand erfordert (47 von 64 Interviewten geben einen Aufwand von 11-30 PT oder von > 30 PT an).

Bezüglich der **Effektivität** zeigt sich, dass die Befragten einen Einfluss der SUP auf die Planung wahrnehmen: Zwischen 27 % und 47 % von ihnen gaben an, dass die SUP einen bedeutsamen oder sehr bedeutsamen Einfluss auf Aspekte der Planung (Wo?, Wie?, Alternativen?) hat. Sie führen dies insbesondere auf den Umweltbericht oder die Behördenbeteiligung zurück. Lediglich der Einfluss der Öffentlichkeit wird plantypübergreifend eher gering eingeschätzt. Die Fallstudien zeigen aber, dass Beiträge aus der Öffentlichkeitsbeteiligung durchaus ergebnisrelevant sein können.

Im Hinblick auf die **Effizienz** hat die Empirie eine ganze Reihe von Hebelpunkten identifiziert, die hier zu einer Optimierung beitragen können (siehe Kapitel 7 und Abschnitt 8.3).

Aufgrund der geringen Anzahl an Fallstudien ohne SUP lassen sich die Unterschiede bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen in Verfahren mit und ohne SUP, die die Evaluierung identifiziert, nur als Tendenzen verstehen. Eine verlässliche Aussage über die effizienzsteigernde „Wirksamkeit“ lässt sich anhand des Vergleiches von Fällen mit und ohne SUP nicht treffen.

8.3 Institutionenanalytische Betrachtung: Gestaltungsoptionen (Ebene 4)

Im hier methodisch zugrunde gelegten Kaskadenmodell ist es Aufgabe der Ebene 4, die Bedingungen zu untersuchen, unter denen die ausgewählten Instrumente zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der SUP beitragen können. Die interdisziplinäre Institutionenanalyse bildet die methodische Grundlage für die Entwicklung von Gestaltungsoptionen, die auf den empirischen Befunden der Ebene 3 beruhen. Sie stützt sich auf das klassische ökonomische Modell des eigennutzorientierten Akteurs (homo oeconomicus), reichert es allerdings substantiell durch verhaltenswissenschaftliche, insbesondere sozialpsychologische Elemente an. Das daraus resultierende Modell des homo oeconomicus institutionalis ermöglicht es in einem stufenweisen Vorgehen, die Faktoren zu identifizieren, die in konkreten Handlungssituationen das Verhalten der Akteure besonders beeinflussen (Stufenheuristik) (siehe Abschnitt 6.1). Mit Hilfe dieses Modells lässt sich aus den empirischen Befunden eine Vielzahl an Gestaltungsoptionen ableiten und entwickeln, die sich eignen, die Effizienz und Effektivität der SUP zu steigern.

8.3.1 Organisatorische Gestaltungsoptionen

Die organisatorischen Gestaltungsoptionen richten sich sowohl an die SUP-Akteure in den Behörden als auch an externe Dienstleister (Gutachter- oder Planungsbüros) sowie ebenfalls die übergeordneten Landes- und Bundesbehörden, die aufgerufen sind, unterstützende Maßnahmen zu ergreifen. Dabei sollen manche Gestaltungsoptionen stationsübergreifend Effekte erzielen (Abschnitt 8.3.1.1), während andere spezifische Bezüge zu einzelnen SUP-Stationen aufweisen (Abschnitt 8.3.1.2).

8.3.1.1 Stationsübergreifende Optionen

Die stationsübergreifenden Optionen zielen in erster Linie darauf ab, Lernprozesse unter den Beteiligten zu initiieren, zu organisieren und auch zu dokumentieren.

SUP-Wissensplattform, Leitfäden und Arbeitshilfen

Die SUP-Wissensplattform soll allen Akteuren und ggf. auch Interessierten zur Verfügung stehen und ihnen Zugriff zu grundlegenden Informationen über die SUP, aktuelle Leitfäden und Arbeitshilfen, aktuelle Datengrundlagen, Beispiele vorbildhafter Praxis, „Erfolgsstories“ etc. gewähren. Die Hemmschwelle, die Wissensplattform zu nutzen, ist dabei durch nutzerorientierte Gestaltung so gering wie möglich zu halten. Die Einrichtung einer solchen Plattform stellt dementsprechend eine vorzugswürdige Option dar, um handlungsorientiert für die jeweils zu bewältigende Herausforderung möglichst maßgeschneiderte Unterstützung bereitzustellen (siehe Abschnitt 6.2.1.1). Zum Angebot der Wissensplattform könnten auch plantyp- und planartspezifische Leitfäden und Arbeitshilfen gehören. Solche Leitfäden und Arbeitshilfen sind allerdings regelmäßig an die aktuellen Entwicklungen anzupassen. Je spezifischer sich ein Leitfaden auf die jeweilige Handlungssituation und deren rechtlich-organisatorischen Kontext bezieht, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Beschäftigten in den Behörden darauf zurückgreifen (siehe Abschnitt 6.2.1.7).

Externe Unterstützungsinstanz

Die Grundidee der externen Unterstützungsinstanz ist – ähnlich wie bei der Wissensplattform –, den Planungsträgern einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin zur Seite zu stellen, um zielgerichtet und punktgenau Probleme oder Schwierigkeiten aufzugreifen und Lösungsansätze zu finden. Dafür bietet sich in erster Linie eine neutrale behördliche Stelle an (siehe Abschnitt 6.2.1.2).

Informationsaustausch, Aus- und Fortbildung, fachlich qualifiziertes Personal

Die empirische Erhebung zeigt, dass es sich empfiehlt, den Austausch im SUP-Kontext unter den Mitarbeitenden verschiedener Behörden zu verstärken. Ein gutes Netzwerk dieser Personen ermöglicht es, unkompliziert und schnell Hilfe und Informationen bei den Kollegen und Kolleginnen anzufordern und sich über Neuerungen, Probleme, Standards etc. auszutauschen (siehe Abschnitt 6.2.1.3). Darin liegt zugleich eine anwendungsnahe Fortbildungsmöglichkeit, denn die – guten oder weniger guten – Erfahrungen anderer dürften auf besonderes Interesse stoßen. Zugleich gilt es, Angebote zu entwickeln, die es den mit der SUP Befassten erlauben, sich auch anhand praktischer Beispiele mit Methoden vertraut zu machen.

In diesem Zusammenhang stehen auch die Ausbildung und das erforderliche fachlich qualifizierte Personal: Nur an wenigen Universitäten und Fachhochschulen finden bisher regelmäßig anwendungsorientierte Lehrveranstaltungen zu Umweltprüfungen statt. Insbesondere die Untersuchung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms erfordert zudem die Kooperation von Personen aus unterschiedlichen Fachrichtungen (je nach Einzelfall etwa aus Geographie, Landschaftsplanung, Biologie, Meteorologie, Geologie und/oder Hydrologie). Berufseinsteigern fehlen also zum Teil die notwendigen Grundlagen. Häufig stehen jedoch auch keine passenden Weiterbildungsangebote zur Verfügung (siehe Abschnitte 6.2.1.4 und 6.2.1.8).

Enge Verknüpfung von SUP und Planungsprozess, SUP-Verantwortlichkeit

Die empirischen Ergebnisse legen es des Weiteren nahe, in jeder für die SUP zuständigen Behörde die Verantwortung für diese Prüfungen einer qualifizierten Person zu übertragen, die auch fachlich am zweckentsprechenden Ablauf und an einer inhaltlich anspruchsvollen Prüfung interessiert sein sollte. Zur SUP-Verantwortlichkeit gehört es, den SUP-Prozess zu koordinieren, mit allen Beteiligten zu kommunizieren und die einzelnen Schritte auch zu dokumentieren. In der Literatur sprich man von einem „Product owner". Eine solche Person vertritt die SUP auch nach außen und „hält die Fäden in der Hand". Sie zeichnet sich durch entsprechende Kompetenzen aus und trägt dafür Sorge, dass die SUP effektiv und effizient abläuft (siehe Abschnitt 6.2.1.6). In ihrer Bestellung kann ein wichtiger Baustein zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der SUP liegen. Dies gelingt, wenn den SUP-Verantwortlichen bewusst ist, welches Verbesserungspotenzial das Instrument der SUP für den Planungsprozess besitzt und wie sich die SUP möglichst förderlich in den Planungsprozess integrieren lässt. Die SUP-Verantwortlichen spielen daher insbesondere auch eine wichtige Rolle, um die SUP eng mit dem Planungsprozess zu verknüpfen. Die Empirie hat gezeigt, dass der Planungsprozess und die SUP oftmals weitgehend unverbunden nebeneinander herlaufen. Durch Rechtsvorschriften lässt sich diesem isolierten Nebeneinander nur ansatzweise begegnen; so hat etwa die Vorgabe, bestimmte Verfahrensschritte hätten „frühzeitig" im Planungsverfahren stattzufinden, aus sich heraus noch keine verhaltensbeeinflussende Wirkung. Daher gilt es, die enge Verknüpfung von SUP und Planungsprozess – beispielsweise durch Erfahrungsberichte – anschaulich zu machen und gezielt durch Hinweise in Arbeitshilfen zu fördern (siehe Abschnitt 6.2.1.5).

8.3.1.2 **Stationsbezogene Optionen**

Die stationsbezogenen Gestaltungsoptionen setzen an den einzelnen SUP-Stationen an und beziehen sich auf konkrete Arbeitsschritte, um so deren Effizienz und Effektivität zu steigern.

Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping)

Um die verfahrensleitenden Potenziale des Scopings besser zu erschließen, bietet es sich an, plantypspezifische (und bei Fachplanungen auch planartspezifische) Muster oder Vorlagen für den Scoping-Prozess (z. B. Muster für eine Anfrage an eine Fachbehörde zu den Umweltauswirkungen bestimmter planerischer Festlegungen) zu erstellen und den Akteuren z. B. über die Wissensplattform zugänglich zu machen. Des Weiteren empfiehlt es sich, Fachexperten und Umweltverbände für bestimmte Fragestellungen schon im Scoping einzubeziehen; auf diese Möglichkeit weist auch § 39 Abs. 4 Satz 3 UVPG ausdrücklich hin.

Die Festlegung des Untersuchungsrahmens ist maßgeblich für die SUP, da sie die Aufgabe hat, das inhaltliche Programm und die Methodik für die Prüfung zu definieren (siehe Abschnitt 6.2.2.1). Wichtig ist dabei die Dokumentation – und optimal auch die Veröffentlichung, etwa im SUP-Portal – des festgelegten Untersuchungsrahmens. Generell empfiehlt es sich deshalb, sowohl den planaufstellenden als auch den zu beteiligenden Behörden die Vorteile des Scoping-Prozesses und dessen Nutzen für den Umweltbericht deutlich zu machen. Zudem scheint es angebracht, insbesondere die Vorbereitung des Scopings zu verbessern.

Umweltbericht

Dem Umweltbericht kommt als dem zentralen Dokument der SUP eine besondere Bedeutung zu. Daher empfiehlt es sich einerseits, ihn auf das Wesentliche – die entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen – zu beschränken und andererseits, insbesondere die Alternativenprüfung umfassender als bisher üblich zu dokumentieren. Ziel ist es, eine kompakte und übersichtliche Form zu finden, die zugleich lesbar und verständlich ist. Weiterhin ist zu beachten, dass der Umweltbericht die Dokumentation der „inhaltlichen" Umweltprüfung, d. h. der Ermittlung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, darstellt. Diese „inhaltliche" Umweltprüfung ist als

begleitender Prozess zur Aufstellung des Plan- oder Programmentwurfs zu verstehen. Der Umweltbericht dokumentiert abschließend Methoden und Ergebnisse in den einzelnen Prüfschritten.

im Planaufstellungsprozess lässt sich dieser Bericht in zweifacher Weise nutzen. Zum einen ergeben sich aus dem Anforderungsprofil des Umweltberichtes Vorgaben, den inhaltlichen Prüfprozess zu optimieren und auf relevante Prüfaspekte zu fokussieren. Zum anderen bietet der Umweltbericht als Dokumentation des Prüfprozesses und der Prüfergebnisse die Möglichkeit einer den Prüfprozess abschließenden Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung (siehe Abschnitt 6.2.2.2).

Überprüfung der Darstellung, Berücksichtigung der Ergebnisse

Bei der Überprüfung der Darstellung empfiehlt sich eine synoptische Dokumentation, die thematisch gegliedert ist. Dadurch ist auf einen Blick ersichtlich, wie die planaufstellende Behörde mit den Einwendungen und Stellungnahmen verfährt, wie sie diese also im Umweltbericht und/oder im Plan bzw. Programm berücksichtigt. Zu empfehlen ist, bei der Überarbeitung des Umweltberichts auch anzugeben, wie die zuständige Behörde auf die Äußerungen der Öffentlichkeit und der beteiligten Behörden reagiert hat (Fortschreibung), wenn der Bericht im Internet dauerhaft zur Verfügung gestellt werden soll. Eine solche Fortschreibung ist auch dann ratsam, wenn sich aus dem Beteiligungsverfahren zahlreiche Änderungserfordernisse ergeben und eine übersichtliche Entscheidungsgrundlage für den Plan oder das Programm geschaffen werden soll (siehe Abschnitt 6.2.2.5).

Die empirische Analyse zeigt zudem, dass in den Umweltberichten mit am häufigsten die Aussagen zur Berücksichtigung der Umweltbelange im laufenden Planungsprozess, also bis zur Fertigstellung des Planentwurfs, fehlen. Aus systematischen Gründen und zur Erhöhung der Effektivität der SUP ist nachdrücklich zu empfehlen, im jeweiligen Bericht sorgfältig zu dokumentieren, auf welche Weise die Umweltbelange bei der Formulierung der planerischen Festlegungen einbezogen wurden. Dies gelingt nur, wenn man bereits im inhaltlichen Planaufstellungsprozess die Umweltbelange angemessen beachtet. Die zusammenfassende Erklärung macht dann die Rolle der Umweltbelange im Planungsprozess nach dessen Abschluss nochmals deutlich und dient damit als Instrument der Transparenz: Sie informiert die beteiligten Dritten darüber, in welcher Form und in welchem Umfang Umweltauswirkungen bei der Aufstellung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden (siehe Abschnitt 6.2.2.5).

Öffentlichkeitsbeteiligung, Hinweise für die Öffentlichkeit

Häufig ist sich die planaufstellende Behörde nur unzureichend darüber klar, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung die Chance bietet, von Seiten der Beteiligten zusätzliche Faktenangaben oder Einschätzungen der in Aussicht genommenen Plan- oder Programmaussagen zu erhalten. In diesem Zusammenhang übersehen die planaufstellenden Behörden oftmals, dass sie nicht allein die Aufgabe haben, Äußerungen und Stellungnahmen von Seiten der Öffentlichkeit entgegenzunehmen, sondern auch selbst Fragen an die Öffentlichkeit richten können. Deswegen scheint es günstig, wenn beispielsweise Schulungen oder Leitfäden auf die Möglichkeiten zu einer solchen „aktiven“ Nutzung der Partizipation hinweisen.

Ebenso empfiehlt es sich, Handreichungen auch für die Öffentlichkeit zu entwickeln, die u. a. die rechtlich festgelegten Möglichkeiten zur Partizipation an den einzelnen Planungsverfahren erläutern. Dabei sind bei mehrstufigen Planungssystemen Hilfestellungen zur zielgerichteten Beteiligung auf den unterschiedlichen Planungsebenen zweckmäßig. Auch hier könnte die SUP-Wissensplattform unterstützend wirken.

Weiteres Potential für die Beteiligung der Öffentlichkeit bietet eine interaktive Widergabe der SUP-Unterlagen im Internet. Wünschenswert wäre es auch, wenn die interessierten oder betroffenen Personen und Verbände die Möglichkeit hätten, Stellungnahmen zum jeweiligen Entwurf und zum Umweltbericht auch elektronisch an die Behörde zu übermitteln. Gute Erfahrungen haben die Befragten mit weiteren Beteiligungsformaten – wie z. B. Planungswerkstätten oder „Runden Tischen“ –

gemacht. Diese gehen über das gesetzliche Mindestmaß hinaus; einen Ersatz für die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte stellen solche zusätzlichen Angebote jedoch nicht dar (siehe Abschnitte 6.2.2.3 und 6.2.2.4).

Festlegung der Überwachungsmaßnahmen und deren Durchführung (Monitoring)

Die Empirie kommt zu dem Ergebnis, dass Monitoring-Maßnahmen in der Praxis immer wieder ganz unterbleiben oder nur sehr oberflächlich stattfinden. Allerdings liegen bei einigen der zuständigen Behörden ausgefeilte Konzepte für die spätere Überwachung der Umweltauswirkungen vor. Um das Monitoring effektiver auszugestalten, empfiehlt sich auf administrativer Ebene eine Reihe von Gestaltungsoptionen, darunter ein Leitfaden zum Monitoring mit folgenden Inhalten:

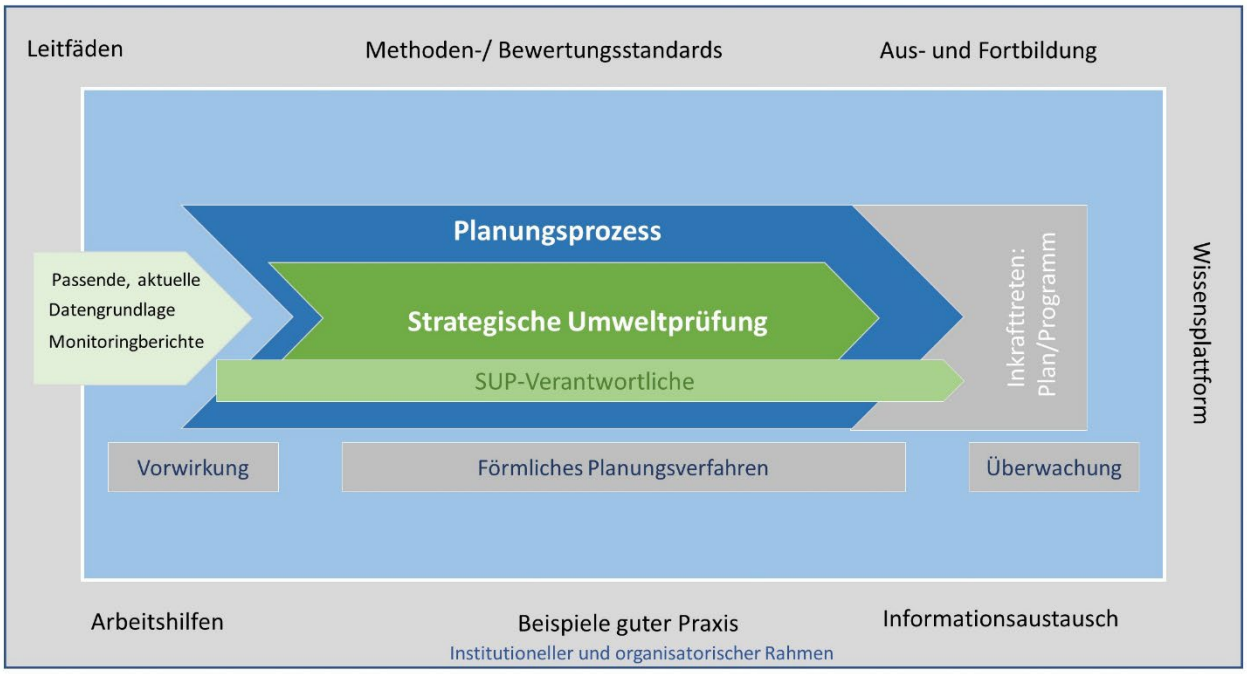
- plantyp- und bei Fachplanungen auch planartspezifischen Empfehlungen,
- Aussagen zum konkreten Nutzen von Monitoring-Maßnahmen,
- Empfehlungen zu Art, Umfang und Dauer für relevante Fallkonstellationen,
- Hinweise, wie sich die bereits auf anderer Grundlage bestehenden Monitoring-Aktivitäten für das Monitoring bei der Umsetzung SUP-pflichtiger Pläne und Programme nutzen lassen,
- Beispiele vorbildhafter Praxis,
- Aussagen zum konkreten Nutzen von Monitoring-Maßnahmen.

Weiterhin empfiehlt es sich, in der abschließenden Fassung des Plans oder Programms die jeweiligen Zuständigkeiten für das Monitoring konkret zu bestimmen und festzulegen, welche Arbeitsschritte die Überwachung im Einzelnen umfasst. Dies setzt auch entsprechende Angaben im Umweltbericht voraus, der als Grundlage der Festlegungen dient. In der Praxis finden sich diesbezüglich jedoch viele Unsicherheiten (siehe Abschnitt 6.2.2.6).

8.3.1.3 Würdigung der organisatorischen Gestaltungsoptionen

Die stationsübergreifenden Gestaltungsoptionen sind eng miteinander verwoben. Einige von ihnen sind „Multiplikatoren“ der positiven Wirkungen, andere ergänzen das Angebot, indem sie niedrigschwellige Alternativen darstellen. Die Abbildung 70 fasst die stationsübergreifenden Gestaltungsoptionen schematisch zusammen. Die Wissensplattform bündelt die Informationsangebote und fördert den Erfahrungsaustausch. Sie bedarf kontinuierlicher Pflege, hat jedoch eine große Reichweite und das Verhältnis von Nutzen und Kosten ist besonders günstig. Externe Unterstützungsinstanzen und die Aus- bzw. Fortbildung von Personal sind zum Teil kostenintensiv; das damit verbundene Potenzial ist zwar ebenfalls groß, aber auch an einzelne Personen gebunden. Dennoch befinden sich hier wichtige Stellschrauben, um Effektivität und Effizienz der SUP dauerhaft zu steigern. Die äußeren Bedingungen wirken positiv auf die SUP und den Planungsprozess, da fachlich qualifizierteres Personal zur Verfügung steht, das oftmals auch die Voraussetzungen für die Rolle der „SUP-Verantwortlichen“ mitbringt.

Abbildung 70: Zusammenspiel von Gestaltungsoptionen und Planungsprozess (eigene Darstellung).



Die stationsbezogenen Optionen bauen teilweise aufeinander auf. Auch hier gibt es einige Bezüge zu den stationsübergreifenden Optionen. Die stationsbezogenen Optionen tragen jede für sich dazu bei, die Funktionen, die der jeweiligen Station nach den rechtlichen Vorgaben zukommt, besser auszufüllen. Im Zusammenspiel miteinander bieten sie die Chance, dass die beteiligten Akteure einen Mehrwert in der SUP erkennen und das Instrument deshalb aus einer intrinsischen Motivation heraus nutzen wollen. Die empirischen Befunde zeigen, dass ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Qualität und dem wahrgenommenen Mehrwert besteht (siehe Abschnitt 5.2.1). Vor allem in solchen Fällen, in denen die planende Behörde erkennt, dass das Instrument eine praktische Hilfe darstellt, entwickelt sich ein konstruktiver Umgang mit der SUP. Der Mehrwert der einzelnen Bestandteile der SUP ist daher in Leitfäden, bei Fachveranstaltungen etc. immer wieder anschaulich und möglichst anhand konkreter Erfahrungen zu vermitteln.

8.3.2 Legislative Gestaltungsoptionen

Neben den organisatorischen und administrativen Optionen empfehlen sich auch Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften (siehe Abschnitt 6.3). Sie betreffen vier Themenbereiche: die SUP-Portale und die SUP-Wissensplattform, die Stärkung der Landschaftsplanung, die engere Verknüpfung von Umweltbericht und Planbegründung sowie das Monitoring.

8.3.2.1 Rechtsgrundlage für SUP-Portale und SUP-Wissensplattform

Für die webbasierten SUP-Portale empfiehlt es sich, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um die bestehenden UVP-Portale durch Einbeziehung der SUP zu erweitern oder aber neue SUP-Portale in inhaltlicher Anlehnung an die UVP-Portale einzurichten. Die zentrale Aufgabe der Portale liegt darin, die Öffentlichkeitsbeteiligung effektiver auszugestalten. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der UVP-Portale realistisch ist wohl ein Ansatz, der sowohl ein Portal auf Bundesebene vorsieht als auch (nach Möglichkeit gemeinsame) Portale auf Landesebene, die dann vielleicht sogar miteinander zu verknüpfen wären.

Auch für die zu schaffende SUP-Wissensplattform empfiehlt sich eine gesetzliche Grundlage. Sie ist zwar aus rechtsstaatlicher Perspektive nicht zwingend erforderlich, könnte aber dazu beitragen, dass

die entsprechenden Ressourcen auf Seiten der Verwaltung haushaltstechnisch auch zur Verfügung stehen. Anzustreben ist ein bundesweites SUP-(Wissens-)Portal. Denn es wäre wenig sinnvoll, die dort einzustellenden Informationen weitgehend gleichlautend in mehreren (bis zu 17) verschiedenen Portalen anzubieten. Adressaten der Wissensplattform wären neben den unterschiedlichen behördlichen Stellen auch die Öffentlichkeit (einschließlich der Drittbetroffenen) und die Wissenschaft.

Soweit Stellen des Bundes zuständig sind, setzt dies eine bundesgesetzliche Regelung (ggf. auch in Gestalt einer Verordnungsermächtigung) voraus. Eine solche Vorschrift kann sich weitgehend an § 20 UVPG anlehnen. Es empfiehlt sich, sie in Abstimmung mit den Ländern zu entwickeln, weil es auch – bisher allerdings relativ wenige – Fälle gibt, in denen die SUP-Pflicht auf landesrechtlichen Vorschriften basiert.

8.3.2.2 Stärkung der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung hat in den meisten Bundesländern das Potenzial, einen Großteil der für die SUP notwendigen Informationen in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen, weil sie sich mit dem (umfassend verstandenen) Naturhaushalt und dem Landschaftsbild befasst. Das setzt jedoch in jedem Fall voraus, dass die einschlägigen Darstellungen in diesen Plänen und Programmen auf einem hinreichend aktuellen Stand sind und sich auch vom Maßstab her für die jeweils anstehende SUP nutzen lassen. Aktuelle Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne, Landschaftspläne und Grünordnungspläne liegen allerdings keineswegs flächendeckend vor. Die Pflicht, die Landschaftsplanungen fortzuschreiben, ergibt sich aus generalklauselartig gefassten Vorschriften, sodass sich die Frage, ob eine solche Fortschreibung im Einzelfall erforderlich ist, unterschiedlich beantworten lässt. Die Thematik bedarf näherer Untersuchung; je nach Ergebnis kann es sich empfehlen, die erwähnten Vorschriften genauer zu fassen und Rechtsfolgen für den Fall festzulegen, dass sie nicht eingehalten werden.

8.3.2.3 Vorschriften zum Umweltbericht, insbesondere im Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz

Um die Wirksamkeit des Umweltberichts zu verbessern, könnte ihm die Rolle eines „Master-Dokuments“ zukommen. Denn die Relevanz des Umweltberichts für die Entscheidung über den Plan oder das Programm verstärkt sich erheblich, wenn er das einzige Dokument im Planungsprozess ist, das einen vollständigen und konzisen Überblick über alle zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen gibt. Ein Ansatz dazu findet sich bereits in § 46 UVPG.

Bei der Raumordnungs- und der Bauleitplanung kann es bei der Erstellung des Umweltberichts einerseits und der Planbegründung andererseits zu Dopplungen kommen. Zu erwägen ist, einzelne Teile des Umweltberichts in die jeweils fachlich passenden Kapitel der Begründung zum jeweiligen Plan oder Programm aufzunehmen. Bei der Umsetzung derartiger Vorschläge ist allerdings das Unionsrecht zu beachten. Es wäre zu gewährleisten, dass der Umweltbericht weiterhin die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms gebündelt – und getrennt von anderen Belangen – beschreibt und bewertet.

Zweckmäßig scheint zudem der Vorschlag, die Planbegründung und den Umweltbericht so zusammenzuführen, dass diese beiden Bestandteile weiterhin erkennbar bleiben und der Umweltbericht nicht auseinandergerissen wird. Das erfordert es insbesondere, die Aufzählung der Informationen des Umweltberichts in Anlage 1 zum ROG und Anlage 1 zum BauGB mit der Gliederung der Planbegründung abzustimmen. Dazu wäre der Wortlaut dieser Anlagen zu ändern und eventuell auch § 2a Satz 3 BauGB anzupassen.

Für die Fachplanung bietet es sich an, vergleichbare Vorschriften einzuführen, die es den Planungsträgern – als zusätzliche Option neben der gegenwärtigen Trennung der beiden Dokumente – ermöglichen, den Umweltbericht stärker in die Planbegründung zu integrieren.

8.3.2.4 Ergänzung der Vorschriften zu den Überwachungsmaßnahmen

Pflicht, bei erheblichen Umweltbeeinträchtigungen Abhilfemaßnahmen zu treffen

Das Monitoring als abschließender Schritt oder Ergänzung der SUP hat zwei Funktionen: Erstens soll es „insbesondere frühzeitig unvorhergesehene Umweltauswirkungen ermitteln", sodass die jeweils zuständigen Behörden in der Lage sind, „geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können". Zweitens bilden seine Ergebnisse eine wichtige Grundlage, um Prognoseunsicherheiten zu reduzieren und um Erfordernisse für spätere planerische Festlegungen abzuleiten. Beide Funktionen sollten in den Monitoring-Vorschriften deutlicher zum Ausdruck kommen. Insbesondere sollten diese nicht nur erwähnen, dass die zuständigen Behörden bei festgestellten (erheblichen) Beeinträchtigungen der Umwelt Abhilfemaßnahmen ergreifen *können*, sondern sie in derartigen Fällen *verpflichten*, solche Maßnahmen zu treffen.

Pflicht zur Dokumentation der Monitoring-Ergebnisse; Einstellung in das SUP-Portal

Gegenwärtig schreibt § 45 Abs. 4 UVPG vor, die Ergebnisse der Öffentlichkeit nach den Regelungen der Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder zugänglich zu machen. Diese Norm verlangt implizit, die Monitoring-Resultate schriftlich zu fixieren und in den Akten bereitzuhalten. Um die effektive Anwendung der Monitoring-Vorgaben zu fördern, empfiehlt es sich, auch im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch die Pflicht festzulegen, die Monitoring-Ergebnisse zu dokumentieren. Zudem sollten alle einschlägigen Regelungen vorschreiben, diese Ergebnisse in das oben erwähnte SUP-Portal einzustellen.

Des Weiteren ließe sich die Anwendung der Monitoring-Vorschriften auch durch die Pflicht der Behörde unterstützen, bereits im Umweltbericht und in der zusammenfassenden Erklärung die Zeitpunkte anzugeben, zu denen sie die Monitoring-Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich macht und im SUP-Portal veröffentlicht.

Zentrale Monitoring-Stelle mit Koordinationsfunktion

Um die Defizite im Bereich der Überwachung abzubauen, empfiehlt es sich, eine zentrale Stelle zur Koordinierung oder Überprüfung des Monitorings einzurichten. Für die Regionalplanung wäre eine solche Instanz auf der Ebene der Bundesländer, für die Bauleitplanung auf einer den Gemeinden übergeordneten Ebene anzusiedeln. Soweit es um die Fachplanung geht, ist es dagegen schwierig, ohne Kompetenzveränderungen der Ministerien untereinander eine gemeinsame zentrale Stelle zu bestimmen. Hier scheint es einfacher, diesen Aufgabenbereich jeweils einer der planenden Stelle vorgesetzten Behörde zuzuweisen.

Für die Praxis des Monitorings dürfte es zweckmäßig sein, der zentralen Monitoring-Stelle auch explizit die Aufgabe zu übertragen, bei Defiziten in der Praxis auf Antrag der jeweils planenden Behörde oder Gemeinde mit dieser gemeinsam nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Die gesetzliche Fortschreibung dieser Funktion dürfte auf beiden Seiten die Bereitschaft erhöhen, von dieser Option Gebrauch zu machen.

Monitoring-Ergebnisse als Grundlage für einen späteren Scoping-Prozess

Die zu erlassenden Regelungen sollten den Behörden die Aufgabe zuweisen, bei der Fortschreibung eines SUP-pflichtigen Plans oder Programms im Scoping-Prozess auf die Dokumentation der Monitoring-Ergebnisse des früheren Plans oder Programms Bezug zu nehmen. Dies ließe sich etwa in einem neuen § 45 Abs. 6 UVPG festlegen; entsprechende Regelungen empfehlen sich auch in § 8 ROG und § 4c BauGB.

Im Übrigen können aussagekräftige Monitoring-Ergebnisse auch dazu beitragen, dass sich die Methodik der Prognose von Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP verbessert. Indirekt kann dies auch die Effektivität und Effizienz künftiger SUP-Verfahren fördern.

8.3.3 Umsetzung in einer Verwaltungsvorschrift

Ein Teil der vorgenannten Gestaltungsoptionen ließe sich in eine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der SUP aufnehmen (Tabelle 38). Vorbild wäre hier die UVP-Verwaltungsvorschrift. Die Rechtsgrundlage bildet § 70 UVPG. Allerdings hätten solche Regelungen unmittelbar nur Relevanz für die SUP von Fachplänen und -programmen, weil sich die Umweltprüfung in der Raumordnungsplanung nach dem Raumordnungsgesetz und in der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch richtet (§ 48 Satz 1, § 50 Abs. 2 UVPG). Es lässt sich jedoch denken, dass die Regelungen in der Verwaltungsvorschrift auch auf die Praxis dieser Umweltprüfungen „ausstrahlen“ und als Empfehlungen genutzt werden, soweit es auf Landesebene keine spezielleren Bestimmungen gibt.

Die Form der Verwaltungsvorschrift eignet sich nicht für alle Gestaltungsoptionen, da die gesetzlichen Vorgaben auf diese Weise lediglich interpretiert und darin festgelegte Ermessensspielräume begrenzt werden können, aber eine Verwaltungsvorschrift rechtliche Regelungen nicht zu ersetzen vermag. Insbesondere darf sie keine Individualrechte beeinträchtigen. Eine zusätzliche Beschränkung ergibt sich im hier interessierenden Zusammenhang daraus, dass sich die Regelungen allein an die für die Durchführung der SUP zuständigen Behörden richten, nicht aber an andere Institutionen (z. B. Ministerien).

Tabelle 38: Organisatorische Gestaltungsoptionen als Gegenstände einer SUP-Verwaltungsvorschrift.

Organisatorische Gestaltungsoptionen	Geeignet für SUP-VwV
Stationsübergreifend	Nein
Wissensplattform, Leitfäden, Arbeitshilfen	Nein
Unterstützungsinstanz	Nein
Informationsaustausch	Nein
Aus- und Fortbildung	Nein
Fachlich qualifiziertes Personal	Nein
Enge Verknüpfung von SUP und Planungsprozess	Ja
SUP-Verantwortlichkeit (Ownership)	Ja
Optionen für einzelne Stationen	
Festlegung des Untersuchungsrahmens	
Optimierung der Vorbereitung und der Inhalte	Ja
Einbeziehung von sachverständigen Dritten, Umweltverbänden und der Öffentlichkeit	Ja
Scoping-Muster oder -vorlagen	Ja
Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen; Umweltbericht	
Kriterien und Maßstäbe	Mit Leitsatz-Charakter (wie entsprechende Regelungen in der UVP-VwV); in konkretisierter Form besser in Leitfäden
Beschränkung auf entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen	Ja
Übersichtlichkeit und kompakte Form	Ja
Planungsbegleitende Erstellung	Ja
Nutzung des Untersuchungsrahmens als Leitlinie	Ja
Umfassendere Dokumentation der Alternativenprüfung	Ja
Lesbarkeit, Verständlichkeit	Ja (nur knapper Hinweis in der VwV)

Organisatorische Gestaltungsoptionen	Geeignet für SUP-VwV
Öffentlichkeitsbeteiligung	
Öffentlichkeitsbeteiligung als Chance	Ja (nur knapper Hinweis in der VwV)
Interaktive Wiedergabe der SUP-Unterlagen im Internet	Nein (ggf. SUP-Portale-Verordnung)
Webbasierte SUP-Portale	Nein (SUP-Portale-Verordnung)
Weitere Beteiligungsformate	Ja
Hinweise und Empfehlungen für die Öffentlichkeit	Nein
Überprüfung der Ergebnisse des Umweltberichts, Berücksichtigung in der Entscheidung, zusammenfassende Erklärung	
Synoptische Dokumentation der Einwendungen und Stellungnahmen	Nein (oder: nicht bindende Empfehlung)
Fortschreibung des Umweltberichts	Ja
Sorgfältige Dokumentation der Berücksichtigung von Umweltbelangen	Ja
Monitoring	
Monitoring-Leitfaden	Nein (in VwV nur leitsatzartige Angaben)
Konkretere Angabe der Monitoring-Zuständigkeiten und -Regelungen im Plan oder Programm	Ja

8.4 Umsetzungsempfehlungen

Es ist Sache der Verantwortlichen in Legislative und Exekutive, aus den beschriebenen Gestaltungsoptionen diejenigen Maßnahmen auszuwählen, die aus ihrer Sicht besonders zielführend sind. Bei der Auswahl können folgende Aspekte entscheidungsleitend sein:

- *Die organisatorischen Gestaltungsoptionen setzen bei den Hemmnissen an, die es den Beteiligten in der Vollzugspraxis erschweren, die normativen Vorgaben umzusetzen:* Ein grundlegendes Problem liegt hier darin, dass die Beschäftigten in den zuständigen Behörden häufig unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten. Ursächlich dafür ist neben generell knappen Mitteln der nicht selten auch geringe Stellenwert der SUP in Politik und Administration. Die eingeschränkten sachlichen und personellen Ressourcen führen teilweise zu Defiziten in der umweltfachlichen Kompetenz und erschweren so einen sachgerechten Vollzug. Zu verbessern ist folglich die Ressourcensituation in den Behörden; zudem sind fachliche Unterstützungsangebote zu entwickeln.
- *Es sind Unterstützungsangebote zu entwickeln, die für die SUP-Beteiligten in ihrer konkreten Arbeits- und Entscheidungssituation attraktiv sind:* Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Randbedingungen, unter denen die SUP-Akteure agieren, sehr heterogen sind. Die Maßnahmen sind so zu konzipieren, dass ihre Nutzung den Beteiligten aufgrund der jeweils vorliegenden Anreizsituation als vorteilhaft erscheint. Der Nutzen der SUP ist dabei – sowohl für die einzelnen SUP-Stationen, als auch für den SUP-Prozess insgesamt –möglichst anschaulich zu vermitteln. Insbesondere für die Bauleitplanung erscheint es sinnvoll, SUP und Planungsprozess – wie vorstehend beschrieben – enger zu verknüpfen.
- *Veränderung der Anreizsituation in Richtung erhöhte Zielerreichung*: Nicht für alle Aspekte der SUP vermittelt die aktuelle instrumentelle Ausgestaltung des SUP-Rechts hinreichende Impulse, die gewährleisten, dass die Handlungsbeiträge der Akteure die normativen Ziele auch tatsächlich erreichen. Daher sind die rechtlichen Vorgaben punktuell zu ergänzen. Konkretere Vorgaben empfehlen sich vor allem beim Monitoring (u. a. Pflicht zur Durchführung des Monitorings, zum Ergreifen von Abhilfemaßnahen, zur Dokumentation und Veröffentlichung der Monitoring Ergebnisse).

Ergänzend sind Rechtsgrundlagen zu schaffen, um für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung SUP-Portale im Internet einzurichten sowie eine SUP-Wissensplattform für alle SUP-Beteiligten aufzubauen.

- *Grundlegende Verbesserungen im Vollzug lassen sich kurz- bis mittelfristig realisieren*: Um die umweltentlastenden Effekte und generell das Verbesserungspotenzial für Planungsprozesse durch die SUP zu erhöhen und auch um die Bereitschaft zu erhöhen, aktive Beiträge zur SUP zu leisten, empfehlen sich zunächst Maßnahmen, die möglichst kurzfristig Resultate aufweisen. Dies ermöglicht auch, für langfristig wirksam werdende Maßnahmen, wie Ausbildung und Fortbildung, ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen. Hierfür bieten sich vor allem Maßnahmen an, die den Scoping-Prozess unterstützen (wie Erfahrungsberichte, Mustervorlagen und andere Hilfestellungen).

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien empfiehlt es sich, die Voraussetzungen für eine optimierte Verknüpfung von SUP und Planungsprozess zu schaffen und die Bestellung von SUP-Verantwortlichen zu unterstützen. Empfehlenswert ist auch der zügige Auf- und Ausbau von SUP-Portalen sowie einer SUP-Wissensplattform. Auch für letztere empfiehlt sich eine explizite gesetzliche Grundlage; Inhalte und Funktion lassen sich aber zunächst auch ohne normative Grundlage entwickeln. Eine dauerhaft verbesserte Wirkung der SUP verspricht zudem die Schärfung der Vorgaben zum Monitoring.

Für die konkrete Ausgestaltung der Gestaltungsoptionen ist auf die in Kapitel 7 zusammengefassten Empfehlungen sowie auf die detaillierte Darstellung in den Abschnitten 6.2 und 6.3 zurückzugreifen.

8.5 Offene Fragen und weiterer Forschungsbedarf

Im Rahmen dieser Untersuchung war es nicht möglich, die praktische Durchführung des Monitorings (Station M) zu untersuchen. Die dabei gewonnenen Daten sind aber für die SUP-Praxis in mehrfacher Hinsicht relevant. Zum einen lassen sich so Aussagen darüber gewinnen, ob die der Planung zugrundeliegenden Annahmen sich als zutreffend erwiesen haben. Zum anderen bilden die Monitoring-Befunde die Grundlage für einen anschließenden Planungszyklus. Hier wäre es wünschenswert, spezifisch zu untersuchen, ob und welche Ergebnisse das Monitoring hervorgebracht hat und in welcher Weise die Befunde das Handeln der Beteiligten beeinflussen.

Nicht Gegenstand dieser Untersuchung war zudem die Frage, inwieweit es signifikante Unterschiede in der Praxis der Bundesländer gibt, die bei der Fortschreibung des Rechtsrahmens oder bei organisatorischen und administrativen Maßnahmen zu beachten wären. Jedenfalls für die Raumordnung ließe sich eine ergänzende Auswertung der erhobenen Daten denken; dies würde jedoch den Rahmen dieser Untersuchung überschreiten.

Für das SUP-Wissensportal formuliert diese Studie eine Reihe an anwendungsnahen Hilfestellungen. Sofern man sich dazu entschließt, diese Gestaltungsempfehlung aufzugreifen, erscheint es sinnvoll, darüber hinaus eine Abfrage durchzuführen, die den konkreten in der Praxis bestehenden Unterstützungsbedarf auf aktuellem Stand ermittelt. Dabei könnte man zur Illustration beispielhaft einige der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ermittelten Hilfestellungen (etwa Musteranschreiben, Beispiele zur Festlegung des Untersuchungsrahmens) in die Befragung einbeziehen. So ließe sich etwa feststellen, für welche Hilfsmittel und Unterstützungsangebote ein (besonders) günstiges Nutzen-Aufwand-Verhältnis zu erwarten ist.

Weiter zu vertiefen wäre auch die Frage, welche Funktion und welche Aufgaben eine externe Unterstützungsinstanz (Abschnitt 6.2.1.2) oder die zentrale Monitoring-Stelle (Abschnitt 6.3.5.3) wahrnehmen könnten und wo ist sie im föderalen System anzusiedeln wären.

9 Quellenverzeichnis

BAFU – Bundesamt für Umwelt (2014): Strategische Umweltprüfung (SUP) – Erfahrungen in der Schweiz und in den Nachbarländern (Bearbeitung: INFRAS und Bosch & Partner).

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen: Gemeinden und Gemeindeverbände https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/gemeinden-gemeindeverbaende/gemeinden.html;jsessionid=9256EDF90292C1DB2460562E6285A672.live11291?nn=2544954 (Stand 31.12.2017; zuletzt abgerufen am 7.5.2021).

Bedke, Nils/Dopfer, Jaqui/Führ, Martin, et al. (2006) Evaluation des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Auswirkungen auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren (Methodischer Ansatz des Forschungsvorhabens), UVP-report (20), S. 211 -214.

Bertelsmann-Stiftung (o. J.): Beteiligungskompass. http://www.beteiligungskompass.org/ (aufgerufen am 11.2.2020).

Bizer, Kilian/Führ, Martin (2014): Praktisches Vorgehen in der interdisziplinären Institutionenanalyse. Ein Kompaktleitfaden. sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 14-7, Darmstadt.

Bizer, Kilian/Gubaydulinna, Zulia (2007): Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse in der Gesetzesfolgenabschätzung. Baden-Baden.

BLANO – Bund-/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (2016): Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Öffentlichkeitsbeteiligung – Berichtsentwurf gemäß § 45h Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes: Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee – Synopse eingegangener Stellungnahmen. Verabschiedet vom BLANO am 30.3.2016. https://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html (aufgerufen am 7.2.2020).

BMU/UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt (Hrsg.; 2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung. Erstellt von Balla, Stefan/Peters, Heinz-Joachim/Wulfert unter Mitwirkung von Marianne Richter (UBA) und Martina Froben (BMU). https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltpruefungen/sup_leitfaden_lang_bf.pdf (aufgerufen am 11.2.2020).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Artikel 12 Absatz 3), Mitteilung des BMUB an die Europäische Kommission im Rahmen des Überprüfungsprozesses der SUP-Richtlinie, übermittelt am 12.06.2015.

Bock, Stephanie/Reimann, Bettina/Abt, Jan/Lettow, Mareike/Vorwerk, Ulrike (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben (UBA-Texte 37/2017).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.; 2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile, (aufgerufen am 29.1.2020).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.; 2006): Leitfaden strategische Umweltprüfung in der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung. Bremerhaven.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2012): Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG), https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/BundesfachplanungLeitfaden.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 10.2.2020).

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2015): Methodenpapier: Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesfachplanung im Rahmen der Unterlagen gemäß § 8 NABEG [Freileitungen], https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/BFP_MethodenSUP-Freileitung.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 10.2.2020).

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2016): Bundesfachplanung für Gleichstrom-Vorhaben mit gesetzlichem Erdkabelvorrang: Positionspapier der Bundesnetzagentur für Anträge nach § 6 NABEG, https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/Positionspapier_Erdkabel-Methodik_2016.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 10.2.2020).

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2017): Methodenpapier: Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesfachplanung für Vorhaben mit Erdkabelvorrang, https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/BFP_MethodenpapierSUP-Erdkabel.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 10.2.2020).

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2017): Positionspapier der Bundesnetzagentur für die Unterlagen nach § 8 NABEG, https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/Positionspapier_Erdkabel-Methodik_2017.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 10.2.2020).

Bundesregierung (2016): Antwort auf die Kleine Anfrage […]: Auswertung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung, BT-Drs. 18/8952 vom 28.6.2016.

Denninger, Erhard (1990): Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht. Baden-Baden (im Auftrag des Umweltbundesamtes).

Denninger, Erhard (1992): Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band V, § 113. Heidelberg.

Dopfer, Jaqui et al. (2009): Forschungsergebnisse aus der Evaluierung des UVPG, in: UVP-report (23), S. 267-273.

Dopfer, Jaqui/Bizer, Kilian/Führ, Martin (2009): Evaluation des UVPG des Bundes - Ergebnisse einer retrospektiven Gesetzesfolgenforschung, in: ZUR 2009, S. 59 - 65.

Döring, Nicola/Bortz, Jürgen (2016): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. Wiesbaden.

Europäische Kommission (2003): Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Luxemburg.

Europäische Kommission (2009): Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG) vom 14.9.2009 (Dok. KOM(2009) 0469 endgültig).

Europäische Kommission (2017): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament gemäß Artikel 12 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 15.5.2017 (Dok. COM(2017) 234 final).

Europäische Kommission (2019a): Commission Staff Working Document: Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Dok. SWD(2019) 413 final vom 22.11.2019. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Doc %201 %20SWD_2019_SEA %20REFIT.pdf (aufgerufen am 9.3.2020).

Europäische Kommission (2019b): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Evaluierung (Zusammenfassung) des/der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Dok. SWD(2019) 414 final vom 22.11.2019.
https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Doc %204 %20SWD_2019_SEA %20REFIT %20executive %20summary_DE.pdf (aufgerufen am 9.3.2020).

Europäische Kommission (2020): Environmental Assessment of Plans, Programmes and Projects: Rulings of the Court of Justice of the European Union. Luxemburg.

Fahrmeir, Ludwig/Heumann, Christian/Künstler, Rita/Pigeot, Rita/Tutz, Gerhard (2016): Statistik – Der Weg zur Datenanalyse, Berlin und Heidelberg.

Fisahn, Andreas (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. Tübingen. Führ, Martin (2003): Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat. Berlin.

Führ, Martin/Schenten, Julian/Schulze, Falk/Schütte, Silvia (2014): Verbandsklage nach UmwRG – empirische Befunde und rechtliche Bewertung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1041-1046.

Führ, Martin/Bizer, Kilian/Schlagbauer, Susanne/Bedke, Nils/Belzer, Frank/Mengel, Andreas/von Kampen, Simone/Kober, Detlef (2009): Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes. Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen. Dessau (UBA-Texte 03/09).

Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Falk/Schütte, Silvia/Osigus, Torsten/Dopfer, Jaqui (2014): Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Dessau-Roßlau (UBA-Texte 14/2014).

Fundingsland Tetlow, Monica/Hanusch, Marie (2012): Strategic Environmental Assessment: the state of the Art, in: Impact Assessment and Project Appraisal (30), no.1, pp. 5-24.

Gazzola, Paola/Rinaldi, Alessandro (2016): Reflecting on SEA's Usefulness: A Case Study on Italy. In: Journal of Environmental Assessment Policy and Management (18), no. 4, 16500021, pp. 1-24. DOI: 10.1142/S1464333216500216.

Geißler, Gesa/Rehhausen, Anke/Fischer, Thomas B./Hanusch, Marie (2019): Effectiveness of strategic environmental assessment in Germany? Meta-review of SEA research in the light of effectiveness dimensions, in: Impact Assessment and Project Appraisal (37), no. 3.4, pp. 219-232. DOI: 10.1080/14615517.2019.1587944.

Groß, Thomas (2011): Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, in: Die Öffentliche Verwaltung (64), 510 – 515.

Hanusch, Marie (2009): SUP-Monitoring in der Regionalplanung. Berlin.

Hanusch, Marie/Fischer, Thomas B. (2010): Linkages between SEA and Landscape Planning. In: Sadler, Barry/Aschemann, Ralf/Dusik, Jiri/Fischer, Thomas B./Partidário, Maria do Rosario/Verheem, Rob (eds.): Handbook of Strategic Environmental Assessment. London, S. 257-273.

Hanusch, Marie/Fundingsland Tetlow, Monica/Geneletti, Davide/Hrabar, Mojca/Jurkeviciute, Ausra/Gardner, Rob (2016): Sector-specific SEAs: Are we getting it right? In: Sadler, B., Dusik, J. (eds): European and International Experiences of Strategic Environmental Assessment. Earthscan, London, S. 202-224.

Hanusch, Marie/Eberle, Dieter/Jacoby, Christian/Schmidt, Catrin/Schmidt, Petra (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung – Arbeitshilfe zur Umsetzung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG. E-Paper der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover. http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr1.pdf (aufgerufen am 10.2.2020).

Hanusch, Marie/Rehhausen, Anke/Fischer, Thomas/Sternath, Felix/Weiland, Ulrike/Hoppenstedt, Adrian (2019): Strategische Umweltprüfung (SUP) – Praxistipp 01. Hrsg. UVP-Gesellschaft e.V., https://www.uvp.de/images/stories/file/Praxistipps/SUP-Praxistipp_Oktober_2019.pdf (aufgerufen am 9.9.2020).

Heinelt, Hubert/Athanassopoulou, Evanthia/Getimis, Panagiotis /Haunhorst, Karl Heinz /Mclntosh, Malcolm /Malek, Tanja /Smith, Randall/Staeck, Nicola /Taeger, Jürgen /Töller, Annette E. (2000): Prozedurale Umweltpolitik der EU – Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öko-Audits im Ländervergleich. Opladen.

Hoppe, Werner/Beckmann, Martin/Kment, Martin (Hrsg.; 2018): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)/Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Kommentar. 5. Aufl., Köln (zitiert als: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG).

IAIA – International Assocation for Impact Assessment (2002): Strategic Environmental Assessment Performance Criteria. IAIA Special Publication Series No. 1. January 2002, http://www.iaia.org/uploads/pdf/sp1.pdf.

Keivandarian, Armin (2010): Steuerungseffekte und Steuerungslücken neuerer europäischer Umweltpolitik – Eine Fallstudie zur Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/337/EWG) auf mitgliedsstaatlicher Ebene. Diss. Duisburg-Essen.

Köppel, Johann/Geißler, Gesa/Rehhausen, Anke/Wende, Wolfgang/Albrecht, Juliane/Syrbe, Ralf-Uwe/Magel, Ina/Scholles, Frank/Putschky, Magrit/Hoppenstedt, Adrian/Stemmer, Boris (2018): Strategische Umweltprüfung und (neuartige) Pläne und Programme auf Bundesebene – Methoden, Verfahren und Rechtsgrundlagen. Abschlussbericht. Dessau-Roßlau (UBA-Texte 81/2018).

Lamnek, Siegfried/Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. 16. Aufl., Weinheim.

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2013): LAWA-Textbausteine für Umweltberichte zu den Hochwasserrisikomanagementplänen gemäß § 14g des UVPG mit Beispieltexten. https://www.flussgebiete.nrw.de/system/files/atoms/files/lawa_textbausteine_umweltberichte.pdf (aufgerufen am 10.2.2020).

Lübbe-Wolff, Gertrude (1996): Modernisierung des Umweltordnungsrecht; Vollziehbarkeit – Deregulierung – Effizienz. Bonn.

Mayring, Philipp (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung. 6. Aufl., Weinheim.

Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (Hrsg.; 2014): Arbeitspapier zur Regelung der Information, Beteiligung und Information der Öffentlichkeit in Thüringen. http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/ap_anhoerung_beteiligung.pdf, (aufgerufen am 29.1.2020).

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/download/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_2017.pdf (aufgerufen am 11.2.2020).

Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.

Naturschutzbund Deutschland, Landesverband NRW e.V. (Hrsg.; 2009 – 2012): Handbuch Verbandsbeteiligung. Loseblattsammlung, Bände I – III, Düsseldorf (hrsg. in Kooperation mit dem Landesbüro der Naturschutzverbände Nordrhein-Westfalen).

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern/Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.; 2007): Der Umweltbericht in der Praxis. Leitfaden zur Umweltprüfung in der Bauleitplanung. 2. Aufl., https://www.bestellen.bayern.de/application/e-shop_app000006?SID=2036187542&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY: %2703500005 %27,BILDxCLASS: %27Artikel %27,BILDxTYPE: %27PDF %27) (aufgerufen am 10.2.2020).

Partidário, Maria do Rosario (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 https://www.iaia.org/pdf/special-publications/SEA %20Guidance %20Portugal.pdf (aufgerufen 8.9.2020).

Peters, Birgit (2015): Die Bürgerbeteiligung nach dem Energiewirtschafts- und Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Paradigmenwechsel für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren? In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 38. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2014. Berlin, S. 161 – 194.

Peters, Wolfgang/Weingarten, Elke/Schicketanz, Sven/Balla, Stefan/Bunge, Thomas (2020): Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung. Dessau-Roßlau (UBA-Texte 83/2020).

Peters, Heinz-Joachim/Balla, Stefan/Hesselbarth, Thorsten (2019): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Handkommentar. 4. Aufl., Baden-Baden.

Rehhausen, Anke et al. (2015): SUP-Qualitätskriterien: Ansprüche an eine Strategische Umweltprüfung, in: UVP-report (29), Heft 2, S. 96-103.

Rehhausen, Anke/Burchartz, Lena Franziska (2017): Entwicklung eines Analyseschemas für die Evaluation der Strategischen Umweltprüfung in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluation (16), Heft 1, S. 9 – 36.

Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/Bunge, Thomas (2019): Aarhus-Handbuch. Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. 2. Aufl., Berlin.

Schmidt, Werner (2017): Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung, in: Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden.

Schumacher, Jochen/Fischer-Hüftle, Peter (Hrsg.; 2021), Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 3. Aufl., Stuttgart.

Schwaber, Ken/Sutherland, Jeff (2017): Der Scrum Guide. https://www.scrumguides.org/docs/scrumguide/v2017/2017-Scrum-Guide-German.pdf (aufgerufen am 22.1.2020).

Seibert-Fohr, Anja (2013): Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren: Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes, in: Verwaltungsarchiv (104), S. 311 – 326.

Stoeglehner, Gernot/Brown, Lex/Kørnøv, Lone (2009): SEA and planning: ‚ownership' of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness, in: Impact Assessment and Project Appraisal (27), no. 2, pp. 111-120.

SUP – Strategische Umweltprüfung (Website), Hrsg. (österreichisches) Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Hersteller: Umweltbundesamt GmbH, Wien. https://www.strategischeumweltpruefung.at/ms/strategischeumweltpruefung/allgemeines1/strategischeumweltpruefung/ (aufgerufen am 7.2.2020).

Therivel, Riki/González, Ainhoa (2019): Introducing SEA effectiveness. In: Impact Assessment and Project Appraisal (37), no. 3-4, pp. 181-187. DOI: 10.1080/14615517.2019.1601432.

Therivel, Riki/Partidário, Maria do Rosario (1996): The Practice of Strategic Environmental Assessment, London: Earthscan.

Umweltbundesamt (Hrsg.; 2018): Lesefreundliche Dokumente in Umweltprüfungen (verfasst von Marie Grimm /Maria Koller/ Johann Köppel/, Marlene Schierozek/Thorsten Roelcke). Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/20180927_lesefreundliche_dokumente_in_umweltpruefungen.pdf (aufgerufen am 29.1.2020).

Umweltministerium und Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg; 2005): Umweltprüfung in Mecklenburg-Vorpommern. Leitfaden zur Durchführung der Umweltprüfung in der Bauleitplanung für die Gemeinden, Planer und die Behörden sowie die Öffentlichkeit. http://www.mv-regierung.de/wm/arbm/doku/PR_inhalt_Umweltpruefung.pdf (aufgerufen am 10.2.2020).

UN ECE – United Nations Economic Commission for Europe (Hrsg.; 2012): Resource Manual to Support Application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment (AutorInnen: Bonvoisin, Nick/Dusik, Jiri/Jurkeviciute, Ausra/Sadler, Barry). Genf.

Weiland, Ulrike (2017): Die strategische Umweltprüfung in der Luftreinhalteplanung. In: Storm, Peter-Christoph/Bunge, Thomas (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Loseblattsammlung (Stand Lfg. 1/2021), Kennzahl 5140.

Wickrath, Susan (1992): Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung. Münster.

Ziekow, Jan/Ewen, Christoph/Barth, Regine/Schütte, Silvia (2015): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften - Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung (UBA-Texte 07/2015).

Ziekow, Jan/Bauer, Christian/Steffens, Carolin/Willwacher, Hanna/Keimeyer, Friedhelm/Hermann, Andreas (2018): Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts (UBA-Texte 21/2018).

10 Anhang: Erhebungsinstrumente

Verzeichnis der Anhänge

10.1 Standardfallstudien

10.1.1 Grunddatenblatt

10.1.2 Grunddatenblatt Fallstudien ohne SUP

10.1.3 Zielerreichungsgrad nach Stationen (ZEG)

10.1.4 Zielerreichungsgrad (ZEG) Fallstudien ohne SUP

10.1.5 Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB)

10.1.6 Nutzen-Aufwand-Bogen (NAB) Fallstudien ohne SUP

10.1.7 Interviewleitfaden Behördenbefragung

10.1.8 Interviewleitfaden Behördenbefragung Fallstudien ohne SUP

10.2 Interviewleitfaden Befragung der Nichtregierungsorganisationen

10.3 Qualität - Ausgangstabelle

Anlage: Übersicht der Beispiele vorbildhafter Praxis