

Ex-ante-Evaluationen sind Elemente von Umweltprüfverfahren, sind sie auch zuverlässig und tauglich?

Evaluation von Zukünften im Umweltbereich

20. Jahrestagung DeGEval

22. September 2017

Reinhard Zweidler

Themen

- a. Überblick über die vorhandenen Prüfprozesse
- a. Was wissen wir ex-post über die Qualität der Zukunftsprognosen?
- a. Was wird zur Verbesserung des Blicks in die Zukunft getan?

Verfassungsgrundlage für Evaluationen

Verfassungsgrundlage: Art. 170 Bundesverfassung

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

- **Ex-ante Evaluationen**
- **Begleitende Evaluationen**
- **Ex-post Evaluationen**

Ex-ante-Evaluationen in Umweltbeurteilungen

Bestehende Prüfverfahren

a. Für Rechtssetzung, politische Entscheidungen, Konzepte, Planungen, Strategien:

- Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB)
- Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA)
- Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (VOBU)

b. Für die Projektierung von Anlagen:

- Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP)

Geplante Prüfverfahren

○ **Für die Projektierung von Anlagen:**

- Strategische Umweltsprüfungen (SUP)

Nachhaltigkeitsbeurteilung

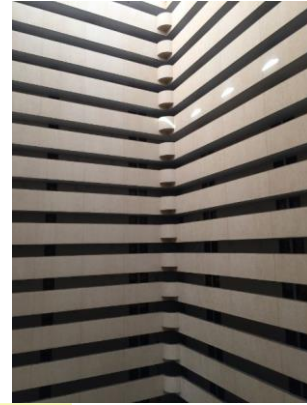


Grundsatz Art. 73 BV und eines der Staatsziele nach Art. 2 BV

Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung hat zum Ziel, bei Projekten und politischen Entscheiden die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen.

Im Vordergrund stehen beim Bund Programme, Konzepte, Pläne und Strategien. Nachhaltigkeitsbeurteilungen sind bereits im Planungsstadium anhand der Nachhaltigkeitskriterien **Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt** durchzuführen, insbesondere bei neuen bedeutsamen und nachhaltigkeitsrelevanten Vorhaben legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur



Regulierungsfolgenabschätzung

Rechtliche Grundlage:

Art. 142 Bundesgesetz über die Bundesversammlung

(Der Bundesrat begründet seine Erlassentwürfe an das Parlament und erläutert) folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

....

g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen

Bundesratsbeschluss vom 18.1.2006:

« ...le Conseil fédéral choisit chaque année au maximum 10 projets de législation qui donneront lieu à un examen détaillé des conséquences économiques... Les analyses d'impact détaillées sont effectuées conjointement par l'office responsable et par le SECO, qui organisent les travaux sous la forme d'un projet. »



Regulierungsfolgenabschätzung

Prüfung geplanter Regulierungen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen

Prüfpunkte

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
 - Märkte, Produktionsfaktoren und Infrastruktur
 - Wachstum, Wettbewerb und Standort
 - Gesellschaft und Umwelt
4. Alternative Regelungen
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen



Alle geplanten **Massnahmen auf Verordnungs-, Gesetzes- und Verfassungsstufe** werden im BAFU seit 2006 in Bezug auf ihre **Wirksamkeit**, auf ihre **Nutzen und Kosten**, auf erwartete **Verteilungseffekte** sowie auf die **Einfachheit im Vollzug** untersucht.

Beurteilt werden können auch:

- die **Tragbarkeit** von Massnahmen für einzelne Zielgruppen, z.B. für besonderes betroffene Branchen oder Regionen
- Die **Ziele** bestimmter Umweltpolitiken

Eine VOBUE soll als RFA anerkannt werden und auch die NHB weitgehend abdecken.

Das Nebeneinander der Instrumente



Die Instrumente sind historisch gewachsen.

Ausgangslage, beteiligte Akteure und Prüfprogramm sowie die Handbücher sind anders, der Zweck aber derselbe.

In Gesetzgebungskursen wird prospektive Evaluation kaum gelehrt.

Die EFK hat festgestellt, dass sich nicht ohne weiteres feststellen lässt, in welcher Form die Folgeabschätzung vorzunehmen ist (Grad der Vertiefung, Art des einzusetzenden Instruments). Sie fordert eine **Vereinfachung des Systems**.

Umweltverträglichkeitsprüfung



Rechtliche Grundlage:

Art. 10a Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG)

- 1 Bevor eine Behörde über die **Anlagen** entscheidet, prüft sie **Planung, Errichtung oder Änderung von** möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit.
- 2 Der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann.
- 3 Der Bundesrat bezeichnet die Anlagentypen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen, er kann Schwellenwerte festlegen, ab denen die Prüfung durchzuführen ist....

Umweltverträglichkeitsprüfung



Zweck der Prüfung:

Art. 3 UVPV

1. Bei der Prüfung wird festgestellt, ob das Projekt den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören das USG und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen.

2. Das Ergebnis der Prüfung bildet eine Grundlage für den Entscheid über die Bewilligung, Genehmigung oder Konzessionierung des Vorhabens im massgeblichen Verfahren (Art. 5) sowie für weitere Bewilligungen zum Schutz der Umwelt ...

Prüfprogramm:

Art. 9 UVPV

(Der Bericht) muss die der geplanten Anlage zurechenbaren Auswirkungen auf die Umwelt **sowohl einzeln als auch gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken** ermitteln und bewerten.

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)



Die UVP ist eine **Gesetzesverträglichkeitsprüfung für Projekte**, deren Planung weit fortgeschritten ist.

Bei komplexeren Grossanlagen ist das Verfahren ein mehrstufiges und beginnt schon in den raumplanerischen Abstimmungsverfahren.

In diesen Verfahren wird auch die erwartete **zukünftige Entwicklung für die voraussichtliche Lebensdauer der Anlage** in den beurteilten Teilräumen betrachtet.

Raumplanerische Abstimmungsverfahren erfordern Interessenabwägungen, die mit Fragen der Belastbarkeit von Mensch und Umwelt durch schädliche und lästige Einwirkungen in Konflikt stehen können.

Gerichtliche Beschwerdeverfahren, die sich anschliessen können, sind für Interessenabwägungen nur noch teilweise geeignet.

Strategische Umweltprüfung (SUP) schon sehr lange geplant



Die strategische Umweltprüfung (SUP) soll den Einbezug der Umweltanliegen bei der Ausarbeitung und Bewilligung von Plänen und Programmen ermöglichen.

Durch die sollen Gesamtauswirkungen und potentielle Konflikte eines Projektes rechtzeitig erkannt und auf Planungsstufe noch Varianten diskutiert werden können.

Der Bundesrat will nicht, wie die Nachbarländer und die EU eine SUP einführen, sondern mit einem **neuen Instrument der Wirkungsbeurteilung** NHB und SUP zusammenführen.

Der Parlamentsauftrag für die Koordination Umweltschutz und Raumplanung datiert von 2004, die Medienmitteilung der Regierung über ihr Vorhaben von 2008, bis jetzt ist kein kopnketres Projekt erkennbar.

Was wissen wir ex-post über die Qualität der Zukunftsprognosen?

Die Bundesrecht sieht verschiedene Instrumente vor, die zur Beurteilung der Zukunftsprognosen, welche für Gesetzgebungs-, Planungs- und Genehmigungszwecke verwendet wurden, genutzt werden könnten:

- Begleitende Evaluationen
- Monitoring
- Controlling
- Ex-post Evaluationen von umweltrelevanten Massnahmen
- Evaluationen staatlicher (Finanz-) Leistungen

Es **fehlt** eine Verpflichtung zur ex-post Beurteilung von Zukunftsprognosen. Damit bleibt deren Qualität weitgehend unerforscht.

Was wird zur Verbesserung des Blicks in die Zukunft getan?

Die Bundesverwaltung verfügt über einen Perspektivstab, der im Auftrag der Regierung 2015 eine Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen für die Bundespolitik erarbeitete (Perspektiven 2030 - Chancen und Gefahren für die Bundespolitik).

Zur Methodik wurde die Beratung des Instituts für Strategie und Führung, Mainz, zurückgegriffen

Dabei wurden neben einer umfassenden Vertretung aus der Bundesverwaltung rund 50 externe Expertinnen und Experten aus der Schweiz und internationale Think Tanks befragt. Daraus entstanden 4 Szenarien.

In den Materialien finden sich **keine** Hinweise darauf, wie die Qualität früherer Zukunftsprognosen beurteilt wurde und ob eine ex-post-Beurteilung der Szenarien mit Blick auf die Verbesserung der Prognosequalität überhaupt vorgesehen ist.

Was fehlt noch?

- Eine systematische Qualitätskontrolle, die sicherstellt, dass die gesetzlich geforderten Minimalanforderungen an die Zukunftsprognosen in den jeweiligen Verfahren eingehalten sind
- Eine sektorübergreifende Abstimmung der Zukunftsprognosen und ein entsprechendes Wissensmanagement
- Eine ex-post-Überprüfung, ob die prognostizierten Zukünfte tatsächlich so eingetroffen sind, wie prognostiziert und eine Analyse der Gründe für allfällige Abweichungen
- Der politische Wille, die Zukunftsprognosen verbessern zu wollen, damit sie tatsächlich als Steuerungsinstrumente eingesetzt werden können





Danke für Ihre Aufmerksamkeit