Umweltschutz und Raumplanung: ersetzt die Zweckmässigkeitsprüfung eines Raumplanungsentscheides die UVP?

Autor(en): **Steiger, Martin**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **106 (1988)**

Heft 12

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-85665

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Wie geht man vor, wenn man sich an der COST oder EUREKA-Zusammenarbeit beteiligen will?

Je nachdem, ob der Interessent einen eigenen Vorschlag für eine COST-Aktion oder für ein EUREKA-Projekt einbringen oder ob er an bereits in Vorbereitung befindlichen Vorhaben teilnehmen will, ist das Vorgehen etwas unterschiedlich.

Falls eigene Vorschläge gemacht werden sollen, empfiehlt sich eine frühzeitige Kontaktnahme mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (COST-Koordinator: Dr. N. Roulet; EUREKA-Koordinator: Dr. P. Zinsli), damit Ratschläge für die konkrete Ausarbeitung solcher Ideen gegeben werden können. Insbesondere betrifft dies die von Aussenstehenden schwierig zu beurteilende Frage, in welchem der drei verfügbaren Rahmen (COST, EG-Forschungsprogramme, EUREKA) die besten Aussichten für die Verwirklichung ihrer Ideen bestehen. Da die Schweiz ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft steht, muss diese Frage möglichst flexibel in Berücksichtigung der realen Beteiligungsmöglichkeiten an spezifischen EG-Forschungsprogrammen behandelt werden.

Wenn sich der schweizerische Interessent darauf beschränken will zu prüfen, ob auf seinem Gebiet COST-Aktionen oder EUREKA-Projekte und -Vorschläge bestehen, an denen er sich mit eigenen Forschungsarbeiten beteiligen könnte, so wird zweckmässigerweise sein erster Schritt die Konsultation der schriftlichen Berichte über den Stand der COST-Aktionen und der EUREKA-Projekte, die das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft periodisch herausgibt, sein. Das Sekretariat des VORORTES und des VSM wird mit diesen Berichten bedient, so dass sie ausser vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft auch dort bezogen werden können. Selbstverständlich stehen die genannten BBW-Mitarbeiter für ergänzende Informationen zur Verfügung.

Das weitere Vorgehen, wenn konkrete Vorstellungen über die Aktion oder das Projekt bestehen, an dem man mitzuwirken beabsichtigt, ist in groben Zügen in den beiden Ablaufsschemen 1 und 2 wiedergegeben.

Adresse des Verfassers: Prof. Dr. *Urs Hochstrasser*, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.

Beiträge zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Umweltschutz und Raumplanung

Ersetzt die Zweckmässigkeitsprüfung eines Raumplanungsentscheides die UVP?

Die Umweltverträglichkeit ist einer der wichtigsten Gesichtspunkte bei der Beurteilung, ob ein Raumplanungsentscheid zweckmässig ist.

Die Entscheide der Raumplanung unterliegen nun aber nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung, wie sie durch das Umweltschutzgesetz geregelt ist. Erst das konkrete Bauvorhaben unterliegt der UVP. Im Zeitpunkt der Detailprojektierung kann aber an den raumplanerischen Voraussetzungen nur noch gerüttelt werden, wenn einerseits schwerwiegende Mängel festgestellt werden, und diese andererseits auch korrigierbar sind.

VON MARTIN STEIGER, ZÜRICH

Der Gesetzgeber hat mit der UVP zwar eine Notbremse für solche Fälle geschaffen, wenn auch nur für besonders umweltrelevante Vorhaben: Bei Bauverweigerungen, die sich auf eine UVP abstützen, kann es notwendig werden, die zuwenig sachgerechten Raumplanungsgrundlagen zu revidieren. Zur Absicherung einer scharfen Anwendung der UVP hat der Gesetzgeber die gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen zur Einsprache legitimiert.

Wegen dieser Ausgangslage ist es verständlich, dass sich ein Spannungsfeld zwischen Raumplanung und Umweltschutz aufgebaut hat: Konflikte ergeben sich daraus, dass entweder mittels einer UVP mühsam erarbeitete Raumplanungsergebnisse aus der Angel gehoben werden können oder wegen unsachgemässer Raumplanungsgrundlagen Grossbauten entstehen, die nicht umweltverträglich sind.

Umweltschutz und Raumplanung

Umweltschutz

Der Umweltschutz ist eine *schützende* Staatsaufgabe. Er dient der Gefahrenabwehr, muss rechtzeitig vorbeugen und der Umweltbelastung klare Grenzen setzen; gewisse Grenzwerte gelten denn auch absolut und sind einer abwägenden Lockerung nicht zugänglich.

Bisherige Artikel dieser Reihe erschienen in «Schweizer Ingenieur und Architekt»

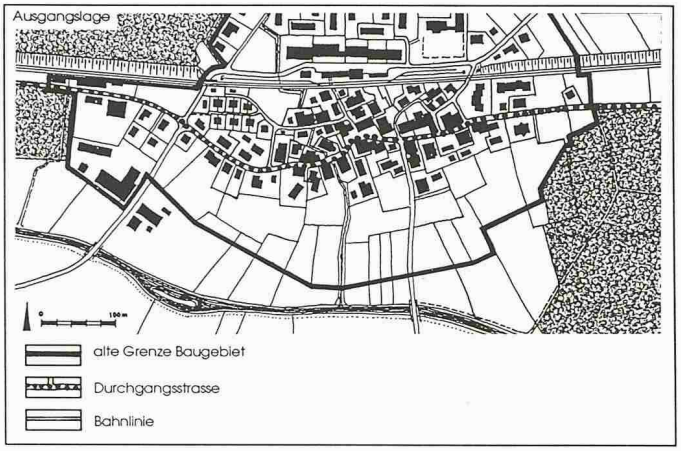
Heft 18/86, Seiten 429-433
Heft 44/86, Seiten 1103-1110
Heft 4/87, Seiten 53-59
Heft 11/87, Seiten 243-250
Heft 36/87, Seiten 1033-1037
Heft 39/87, Seiten 1131-1137
Heft 42/87, Seiten 1213-1215
Heft 43/87, Seiten 1238-1242

Raumplanung

Die Raumplanung hingegen ist eine *gestaltende und lenkende* Staatsaufgabe. Sie steht im Widerstreit der Interessen. Es geht sowohl um den Schutz der Umwelt als auch um umweltbelastende Aktivitäten der Bevölkerung und der Wirtschaft. Die Raumplanung muss die Interessen abwägen, optimieren und das Ergebnis verbindlich festhalten. Damit gewährt sie den Einzelinteressen klar begrenzte Handlungsspielräume.

Verschiedene Aufgaben – Ähnliche Ziele

Zwar unterscheidet sich der Charakter der jeweiligen Aufgaben von Umweltschutz und Raumplanung. Politiker und Fachleute des Umweltschutzes und der Raumplanung sind aber für ihre Erfüllung gemeinsam verantwortlich, denn die zugrunde liegenden Gesetze verfolgen ähnliche Ziele. Dies wird aus der Stossrichtung des Umweltschutzgesetzes (USG) und des Raumplanungsgesetzes (RPG) deutlich:



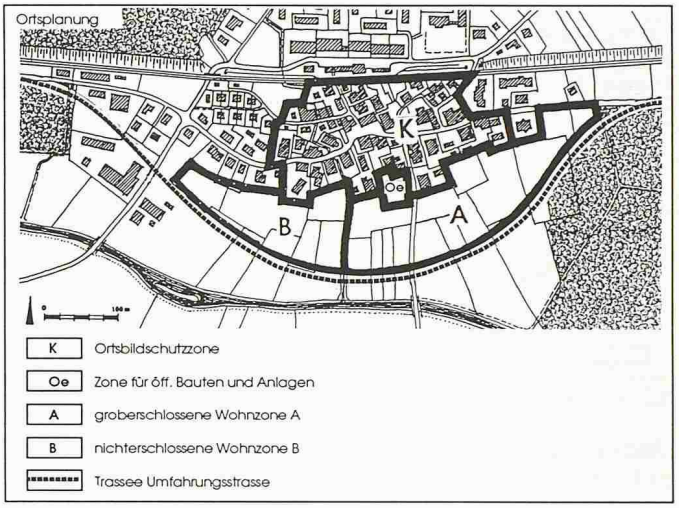


Bild 1 (oben). Ausgangslage
Bild 2 (rechts). Ortsplanung

Das USG *«soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen und die Fruchtbarkeit des Bodens erhalten. Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen.»*

Das RPG verlangt von Bund, Kantonen und Gemeinden, *«dass der Boden haushälterisch genutzt wird. ... Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen; wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten; etc.»*

Kompetenzkonflikte

Soweit Zitate aus der Gesetzgebung. Die Aufgaben sind klar und unmissverständlich gestellt und das gemeinsame Ziel heisst: Die Umwelt ist zu erhalten, zu pflegen und zu gestalten. Erfolgreich ist diese Arbeit nur, wenn in den verschiedenen staatlichen Ebenen und Fachbereichen die Zusammenarbeit gut organisiert wird, und zwar so, dass die Spezialisten aus den verschiedenen Ämtern gezwungen sind, schon sehr früh zusammen zu sitzen.

An Gemeinsamkeiten fehlt es nicht und doch ist nicht zu verkennen, dass sich zwischen Umweltschutz und Raumplanung immer wieder Spannungsfelder aufbauen: Wo Aufgaben sich überschneiden, entstehen Kompetenzkonflikte.

Probleme der Abstimmung

Überzeugt von der Richtigkeit der gesetzlichen Ziele möchte ich als Raumplaner meine praktische Tätigkeit auf diese ausrichten. Ich möchte mithelfen, dass umweltgerechte Planungen beschlossen werden, die auch noch Bestand haben, wenn gestützt auf sie gebaut werden soll. Und eigentlich berührt es seltsam, dass hier in der Praxis immer wieder grosse Schwierigkeiten auftreten. Es könnten viele verschiedenartige Fälle gezeigt werden, bei denen sich Raumplanungs- und Umweltschutzverfahren oder bei denen sich Raumplanungs- und Umweltschutz-Spezialisten in die Quere kommen. Diese Probleme entstehen nicht gezwungenermassen, sondern weil während der Richt- und Nutzungsplanung oft die Umweltkonsequenzen nicht genügend durchdacht wurden. Auch stösst man bei der Anwendung des Umweltschutzgesetzes auf unerwartete technische Schwierigkeiten, die unter Umständen sinnvolle Lösungen verhindern.

Fallbeispiel als Illustration

Ich möchte solche Probleme an einem Fall erläutern; der Fall ist aus der Praxiserfahrung heraus konstruiert, was den Vorteil hat, dass von örtlichen und politischen Verhältnissen abstrahiert werden kann.

Fallbeispiel

Ausgangslage

Ein reizvoller historischer Dorfkern in einer Region des hochentwickelten Mittellandes leidet unter starkem Durchgangs- und Zielverkehr. Alle Strassen im Dorf sind mit parkierten Autos verstellt, denn der Ort ist ein beliebtes Ausflugsziel. Viele Ausflügler kommen mit der Bahn, weil sie nicht wissen, ob ein Parkplatz zu finden ist. Der Dorfkern ist von bestehenden Wohnquartieren, erschlossenen und unerschlossenen Bauzonen umgeben (vgl. Bild 1).

Ortsplanung

Im Rahmen der Ortsplanung wird nun eine Umfahrungsstrasse geplant. Sie begrenzt die Bauzonen im Süden, wo auch die Aussicht auf die schützenswerte Landschaft besonders schön ist. Varianten der Umfahrungsstrasse, die dieses Gebiet durchquert hätten, wurden seinerzeit verworfen. Aus Gründen des Erschliessungsstandes wird die Bauzone A und aus lokalpolitischen Gründen die noch nicht erschlossene Bauzone B im Zonenplanentwurf beibehalten. Schliesslich wird auch der Standort für ein grosses Parkhaus bestimmt. Der grosse Bau muss unterirdisch erstellt werden, um das Orts- und Landschaftsbild nicht zu stören. Das Parkhaus soll künftig den Dorfkern vor wilder Parkiererei der Touristen verschonen.

Die Nutzungsplanung wird durch die Gemeindeversammlung beschlossen: Die grossen Bauzonen A und B verbleiben in der Wohnzone, der Dorfkern wird einer Ortsbildschutzzone und das unterirdische Parkhaus einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen. Gestützt auf die Zweckmässigkeitsprüfung wird die Nutzungsplanung durch die Regierung genehmigt (vgl. Bild 2).

Die groberschlossene Wohnzone A wird nun überbaut

In der groberschlossenen Wohnzone A wird anschliessend eine «übliche» Baulandumlegung durchgeführt, ohne dass dabei auf die Art der künftigen Bebauung geachtet wird. Die Zone wird nun sukzessive mit Wohnungen überbaut (vgl. Bild 3).

Der Bau der Umfahrungsstrasse drängt sich auf

Die Verkehrsmisere im Dorf hat langsam immer mehr zugenommen. Der Kanton sieht sich jetzt gezwungen, die



Bild 3. Teilüberbauung

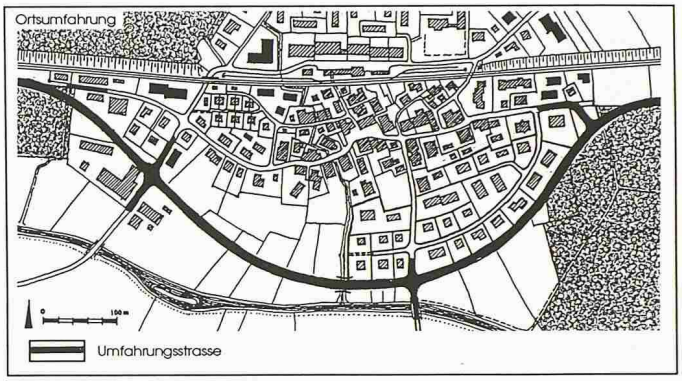


Bild 4. Umfahrungsstrasse

Umfahrungsstrasse zu projektieren und zu bauen (vgl. Bild 4).

Gestützt auf die Lärmschutzverordnung (LSV) müsste nun der Lärm dieser «neuen ortsfesten Anlage» soweit begrenzt werden, dass die von der neuen Strasse ausgehenden Lärmimmissionen die sogenannten Planungswerte nicht überschreiten. Dies ist ohne unverhältnismässige Massnahmen – wie der Errichtung eines steilen und hohen Lärmwalls im engen Bereich zwischen Bebauung und Strasse – nicht möglich. Ein solcher Wall ist aber aus landschaftlichen, ortsbildschützerischen und wohnhygienischen Gründen undenkbar.

Auch die für die Kantonsstrasse obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) hilft nicht weiter. Sie kann nur feststellen, dass die früher schon verworfenen Varianten die Landschaft stark belasten. Weiter stellt sie fest, dass die Chance, die Strasse immissionsarm ins Siedlungsgefüge einzupassen, durch die bereits erfolgte Überbauung zunichte gemacht wurde. Die Vollzugsbehörde gewährt denn auch «Erleichterungen» für die Realisierung der Strasse, weil ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Umfahrungsstrasse besteht. Für den Lärmschutz gelten also nur noch die weniger einschneidenden «Immissionsgrenzwerte».

Fazit:

Einerseits wurde eine Wohnzone erschlossen und überbaut, ohne dass auf den Lärm der künftigen Umfahrungsstrasse Rücksicht genommen wurde. Dieses Problem entstand, weil bei der Überbauung des Quartiers nur die grobe Linienführung feststand, das Strassenprojekt hingegen noch nicht auflagereif war. So war man nicht verpflichtet, im Rahmen der LSV darauf Rücksicht zu nehmen.

Andererseits wurde auch das Prinzip verletzt, wonach neue Strassen nicht zur Überschreitung der sogenannten Planungswerte führen sollen, weil das Quartier eben schon bis unmittelbar an die Strassenbaulinie gebaut war. Die umfassenden Überlegungen der UVP kamen zu spät – die früher gefällten Raumplanungsentscheide hatten zu unüberwindbaren Präjudizien geführt.

Nun stehen wieder unnötigerweise neue Wohnungen im Lärmbereich einer neuen und nötigen Strasse. Formalrechtlich scheint alles in Ordnung. Aber: Das Prinzip der Vorsorge wurde in der Planungsphase vernachlässigt; so konnte das Umweltschutzgesetz nicht mehr optimal angewendet werden und auch die UVP war wirkungslos, weil sie nichts mehr ändern konnte.

Auch die unerschlossene Wohnzone B soll nun baureif gemacht werden

Die Grundeigentümer führen nun auch im unerschlossenen Gebiet eine «übliche» Baulandumlegung durch. Der Ingenieur plant die Erschliessung. Die Pläne für die Quartierstrassen, Kanalisation und Wasserleitungen werden aufgelegt (vgl. Bild 5).

Ein Grundeigentümer, dessen Aussicht verbaut wird, macht Schwierigkeiten. Er macht geltend, dass noch nicht erschlossene Bauzonen für den Wohnungsbau nur soweit erschlossen werden dürfen, als die Lärmplanungswerte eingehalten werden können. Mit baulichen und gestalterischen Massnahmen sind diese Lärmwerte jedoch nicht einzuhalten, denn die vorgesehene Parzelleneinteilung lässt zu wenig Platz zwischen Strasse und Bebauung. Daraufhin verweigert die Regierung die Genehmigung des Quartierplanes; für die Grundeigentümer und die Gemeindebehörde beginnt nun das ganze Prozedere wieder von vorn.

Fazit: Weil der Geometer, der die Baulandumlegung durchführte, der Ingenieur, der die Erschliessung plante, und die Behörde, die den Quartierplan beschloss, den sachlichen und rechtlichen Zusammenhang zwischen Erschliessung und Grenzwerten der Lärmbelastung nicht kannten, war die Regierung gezwungen, die Genehmigung des Quartierplans zu verweigern und nun ist alles blockiert. Die ganze Quartierplanung muss neu aufgerollt werden.

Schliesslich soll auch das Parkhaus gebaut werden

Die Geschichte geht weiter. Nun soll auch das unterirdische Parkhaus mit

Bild 5. Landumlegung

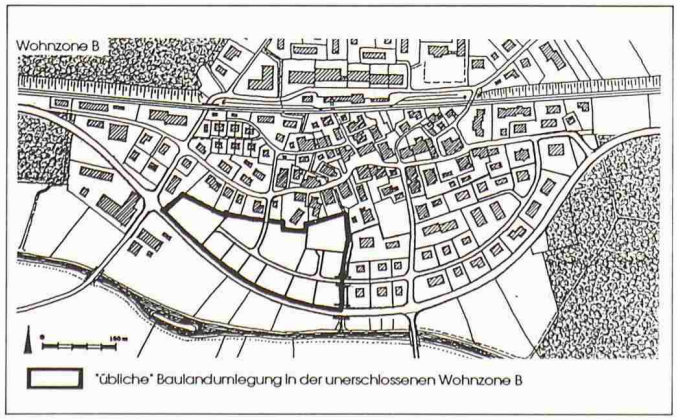
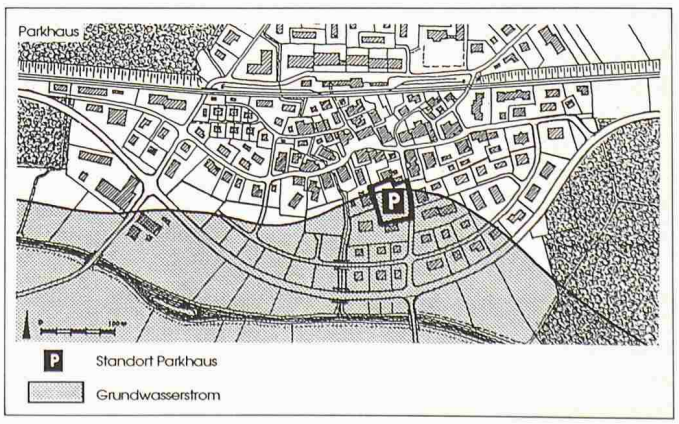


Bild 6. Das Parkhaus und die UVP



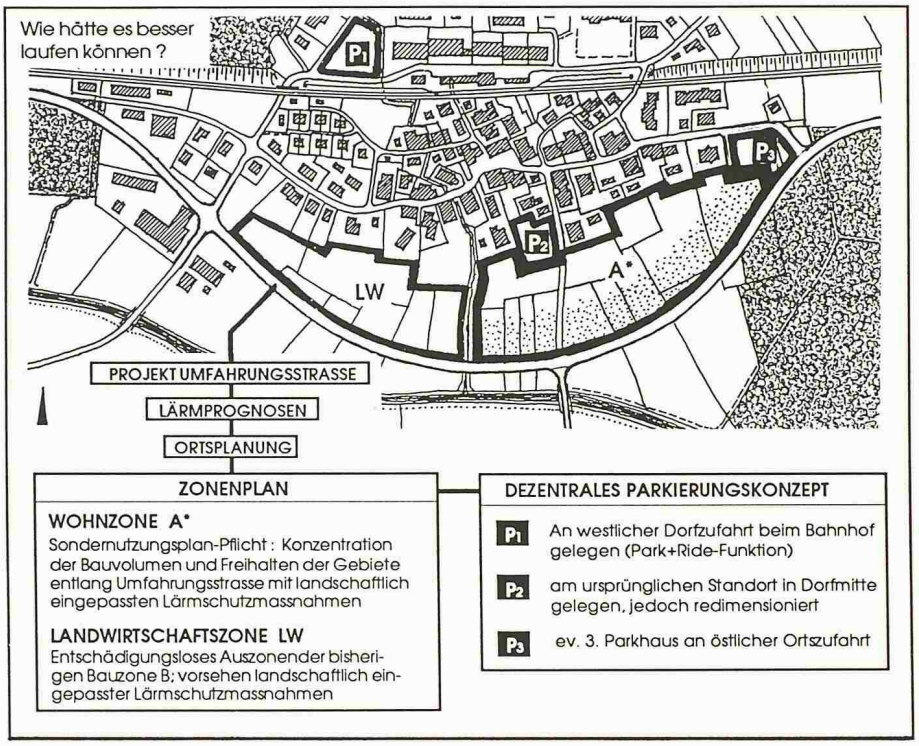


Bild 7. «Umweltgerechte Planung»

550 Parkplätzen erstellt werden. Ungeachtet der vorgängigen Planfestlegungen, Zweckmässigkeitsprüfungen und Planungsgenehmigungen kann die Baubewilligung für ein Parkhaus mit mehr als 500 Plätzen nur gestützt auf eine UVP vorgenommen werden. Diese hat dabei die direkten und indirekten Auswirkungen des Parkhauses auf die Umwelt sowohl einzeln als auch gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken zu ermitteln und zu bewerten (vgl. Bild 6).

Die UVP kommt zum Schluss, dass die geplante Anlage erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat:

Die Zu- und Wegfahrt sowie die Lüftungsanlage bringen den direkt angrenzenden Wohngebieten erhebliche Lärm- und Luftbelastungen.

Das Parkhaus zieht mehr Autoverkehr an, weil man nun bequem und zentral parkieren kann; dadurch werden weniger Leute mit dem Zug anreisen.

Die unterirdische Anlage beeinträchtigt einen Grundwasserstrom erheblich.

Eine geeignetere Anordnung des Parkhauses ist nicht möglich: die oberirdische Erstellung des Parkhauses am Dorfeingang kommt wegen der Schutzwürdigkeit des Orts- und Landschaftsbildes nicht in Frage. Früher noch durchaus denkbare Standorte in den damals noch unüberbauten Wohnzonen, die ein dezentrales Parkierungskonzept erlaubt hätten, sind zwischenzeitlich überbaut worden.

Kann das Parkhaus nicht gebaut werden, ist die verkehrsmässige und städtebauliche Sanierung des reizvollen Dorfkerns in Frage gestellt.

Die Baubehörde gibt den Gründen, die für das Parkhaus sprechen, mehr Gewicht und bewilligt es. Der besagte Grundeigentümer ist nun dafür besorgt, dass die Sektion einer nationalen Umweltschutzorganisation sich der Sache annimmt; diese hatte sich schon im Vorfeld der Ortsplanung gegen die «verkehrserzeugende Umfahrungsstrasse» und das «gigantische Parkhaus» aus grundsätzlichen Erwägungen zur Wehr gesetzt. Jetzt ergreift sie jene Rechtsmittel, die ihr damals verwehrt waren. Es ist nicht auszuschliessen, dass das Parkhaus insbesondere aus Gründen des Gewässerschutzes in der vorgesehenen Form nicht gebaut werden darf.

Fazit: Was nützt eine Nutzungsplanung, wenn man nicht auf ihr bauen kann, die ganzen Überlegungen erneut aufgerollt werden müssen und die Gefahr besteht, dass das Planungswerk gerichtlich aus den Angeln gehoben werden kann.

Planungsdebakel

Gesamthaft gesehen stellt das Fallbeispiel ein Planungsdebakel dar:

- Die Ziele des USG und der LSV sind verletzt.
- Die Grundsätze des RPG sind nicht eingehalten.
- Die privaten und öffentlichen Bauvorhaben sind blockiert.
- Die Nutzungsplanung kann nicht vollzogen werden.
- Das Vertrauen in die Behörden und in die Planung ist erschüttert; die Verbitterung gegen die «Grünen», die immer zu spät kommen und querulieren, ist gross.
- Das letzte Wort haben einmal mehr die Juristen.

Wie hätte es besser laufen können?

Die Frage: Könnte bei gleicher Problemlage durch die Raumplanung mehr Rechtssicherheit geschaffen und dem Umweltschutzgedanken besser zum Durchbruch verholfen werden? Ich meine: JA! (vgl. Bild 7).

Umfahrungsstrasse: Im Rahmen der Ortsplanung hätten bei der Bezeichnung des Trassees für die Umfahrungsstrasse die zu erwartenden Lärmauswirkungen aufgezeigt werden müssen. Diese hätten als Grundlage für Vorschläge dienen können, wie man zonenrechtlich und gestalterisch auf das Problem hätte reagieren können. Dies wäre um so notwendiger gewesen, als es ausserordentlich schwerfällt, auf der Süd- und Aussichtsseite einer Wohnzone die strengen Planungswerte des Lärmschutzes einzuhalten.

Erschlossene Wohnzone A: Die groberschlossene Wohnzone A kann man ohne Entschädigungsfolgen kaum auszonen. An besonders lärmigen Lagen hätte eine weniger empfindliche, gewerbliche Nutzung vorgesehen werden können oder man hätte beispielsweise im Rahmen der Baulandumlegung die zulässigen Bauten zusammenrücken können. Mit dem dadurch gewonnenen grossen Abstand zwischen Bebauung und der Umfahrungsstrasse wären durch grossflächige Modellierungen der Landschaft eingepasste Lärmschutzmassnahmen realisierbar gewesen. Um eine solche, der lärmigen Lage gerecht werdende Quartierplanung sicherzustellen, hätte in der Nutzungsplanung auch die Pflicht für einen Sondernutzungsplan festgelegt werden können. Die Erfahrung zeigt, dass Sondernutzungspläne zu wesentlich besser gestalteten Überbauungen führen als gewöhnliche Zonenvorschriften. Bei der Beurteilung von Überbauungskonzepten geht das Ermessen der Behörden wesentlich weiter als bei der Prüfung, ob ein Projekt die konkreten Bauvorschriften einhält.

Unerschlossene Wohnzone B: Die besonders lärmexponierte, unerschlossene Wohnzone B hätte im Rahmen der Nutzungsplanung wenigstens in Strassennähe ausgezont werden können und zwar entschädigungslos. Eine Wohnzone direkt an der Umfahrungsstrasse hätte als unzweckmässig verweigert werden müssen.

Parkhaus: Schliesslich hätte im Rahmen der Ortsplanung ein dezentrales Parkierungskonzept vorgesehen werden können; z. B. mit mehreren kleineren Parkierungsanlagen, die sich besser in die bestehende Siedlungsstruktur einfügen. Vielleicht hätte man sich auch vermehrt

auf Verbesserungen für die Bahn-Reisenden ausrichten können.

Kurz: Die Gemeinde hätte sorgfältiger planen oder die Regierung hätte bei der Zweckmässigkeitsprüfung restriktiver handeln müssen.

Folgerungen für die Praxis

Umweltbezogener «Raumplanungsnachweis»

Richt- und Nutzungsplanungen sollten vemehrt unter Beachtung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt konzipiert, beschlossen und vor der Genehmigung besonders eingehend auf ihre umweltbezogene Zweckmässigkeit geprüft werden. Das RPG zeigt in Art. 1 und 3 auf, welche Ziele und materiellen Grundsätze bei Planungen einzuhalten sind. Dort, wo sich aus der Anwendung Widersprüche ergeben, sind sie gegeneinander abzuwägen.

Die planende Behörde liefert einen «Raumplanungsnachweis»: Die UVP kann hier als Vorbild dienen: Die planende Behörde sollte gewissermassen als «Verursacher» verpflichtet werden, einen «Raumplanungsnachweis» zu erstellen. Dieser hätte die Grundlagen der anzustrebenden Entwicklung (RPG Art. 6) und die Umweltauswirkungen der planerischen Festlegungen darzulegen. Andererseits wären aber auch die vielfältigen Interessen der Bevölkerung und der Wirtschaft, aber auch der verschiedenen staatlichen Institutionen herauszuschälen und mit jenen des Umweltschutzes abzuwägen.

Die Beweislast wird umgekehrt: Durch den «Raumplanungsnachweis» würde die Beweislast umgekehrt. Die Genehmigungsbehörde müsste nicht mehr als erste beweisen, dass eine Planung die Umweltbelange unzureichend berücksichtigt. Es wäre vielmehr die Aufgabe der planenden Behörde in einem Grundlagenbericht nachzuweisen, wie die Ziele und die materiellen Grundsätze des RPG aber auch des USG eingehalten werden und dass keine unzulässigen Umweltbelastungen zu erwarten sind. Dieser «Raumplanungsnachweis» würde ähnlich dem UVP-Bericht als Entscheidungsgrundlage dienen, sei es für den Beschluss einer Nutzungsplanung, sei es für deren Zweckmässigkeitsprüfung und Genehmigung.

Die Rechtsbeständigkeit wird erhöht: Wenn ein solcher «Raumplanungsnachweis» die Umweltverträglichkeit des Planungsinhalts nachweist, dürfte in Bezug auf die in diesem Stadium bekannten Sachverhalte das Risiko klein sein, dass eine UVP zu einem gegenteiligen Ergebnis kommt. Der «Raumplanungsnachweis» würde so auch einen Beitrag zur Verbesserung der Rechtsbeständigkeit von Nutzungsplanungen leisten.

Der Aufwand in der Planungsphase steigt: Es ist klar, dass die Forderung nach einem sorgfältig erarbeiteten «Raumplanungsnachweis» die Raumplanung zusätzlich belastet. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich gegen die vorsorgliche Ermittlung unerwünschter Auswirkungen einer Planung Widerstand regen dürfte. Und doch: Es ist nicht möglich, dem gesetzlichen Auftrag der Vorsorge zu genügen, ohne auch die komplexeren Zusammenhänge zwischen Siedlungsentwicklung und Umweltbelastung zu erkennen. Dies erfordert einen zusätzlichen Planungsaufwand und eine ausreichende Qualifikation der Planungsfachleute.

Vorgezogener Nachweis der Umweltverträglichkeit

Es wäre zweckmässig, wenn eine Anlage der UVP unterzogen werden könnte (nicht müsste), sobald sie in allen umwelterheblichen Teilen bestimmt ist, unabhängig davon, ob es sich um eine Festlegung in einen Sondernutzungsplan oder um ein eigentliches Bauprojekt handelt. Eine solche UVP wäre ebenfalls vom Ersteller der Anlage auszuarbeiten. Der Weg über den Sondernutzungsplan wird bei grossen Bauvorhaben ohnehin immer häufiger gewählt: Mit beschränktem Planungsaufwand soll dadurch eine ausreichende Planungssicherheit geschaffen werden, indem zuerst Grundsätzliches entschieden und den Einsprachen ausgesetzt wird und erst danach das aufwendige Detailprojekt, das zur Baubewilligung führt, erarbeitet wird. Auch dort, wo ein Werk frühzeitige Investitionen auslöst, z. B. den Landerwerb für den Kiesabbau, sollte in der Planungsphase die nötige Sicherheit geschaffen werden können, die durch eine projektbezogene UVP nicht mehr gefährdet werden kann. Bei der Bewilligung einer solchen Anlage ist aber in jedem Falle zu prüfen, ob die von der vorgezogenen UVP erfassten Elemente auch alle umweltrelevanten Gesichtspunkte behandelt hat. Nur dann kann die UVP für eine in einem Sondernutzungsplan festgehaltene Anlage für das Bewilligungsverfahren verbindlich sein.

«Raumplanungsnachweis»-Grundlage des UVP-Berichts

Im weiteren wäre es wünschenswert, wenn die Verordnung zur UVP festhalten würde, dass der «Raumplanungsnachweis» bzw. die raumplanerischen Grundlagen dem UVP-Bericht zugrunde gelegt werden müssen, soweit sie für ein UVP-Vorhaben noch gelten und zwischenzeitlich keine rechtlichen und materiellen Änderungen eingetreten sind. Auch wenn das geltende Recht nicht erlaubt, solche Grundlagen verbindlich zu erklären, wäre es ein erster Schritt in Richtung Planungssicherheit, wenn diese in die UVP-Verfahren als Unterlage integriert werden müssten.

«Sparschäden»

Sodann ist festzuhalten, dass viele Planungsfehler nicht wegen der Unfähig-

Raumplanung und UVP

Was den relativen Stellenwert, die Wechselwirkung und Abfolge zwischen Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung betrifft, hat das Bundesgericht am 8. Juli 1987 einen bedeutungsvollen Entscheid im Falle eines Kiesabbaus in Lommiswil, Solothurn, gefällt. Dabei ist insbesondere auf die folgenden Ausführungen des Bundesgerichtes auf Seite 16 f. lit. c) aa) hingewiesen:

«Das Umweltschutzgesetz führt kein zusätzliches Bewilligungsverfahren ein. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist deshalb in der Regel in die bestehenden Entscheidverfahren zu integrieren (BGE 112 Ib 441 E. 7e). Da es wenig zweckmässig wäre, die notwendigen Prüfungsarbeiten auf mehrere parallel ablaufende Verfahren zu verteilen, muss eine Konzentration auf dasjenige Plangenehmigungs-, Konzessions- oder Bewilligungsverfahren erfolgen, welches für den betreffenden Anlagetyp als besonders geeignet erscheint. Dabei ist stets jenes zu wählen, welches einerseits in einer möglichst frühen Phase der Projektierung stattfindet und andererseits doch bereits eine umfassende Beurteilung aller Umweltauswirkungen des Vorhabens erlaubt (BBl 1979 III 786). Im vorliegenden Fall kann die Umweltverträglichkeitsprüfung sinnvoll nur im Gestaltungsplanverfahren stattfinden.»

Die einfache Empfehlung zu einer ... «Konzentration auf dasjenige Verfahren (vorzunehmen), welches ... geeignet erscheint», kann den Fachmann in bestimmten Fällen wohl in ein echtes Dilemma bringen. Diese Forderung präsentiert sich - sogar beim gleichen Projekt - beispielsweise für den Bereich Luft ganz anders als für den Bereich Lärm. Wir denken, dass in gegebenen Fällen - ähnlich wie bei Kostenschätzungen, welche in verschiedenen Planungsstufen dem Kostenvoranschlag vorausgehen - Umweltverträglichkeitsüberlegungen und -berichte stufenweise darzustellen sind. Es braucht in diesem Sinne eine kontinuierliche Prüfung der Umweltverträglichkeit schon im Zuge der Raumplanungsstufen bzw. ihrer Genehmigung. Zudem ist der erste Anlass für eine formelle UVP wahrzunehmen, wenn die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt umfassend beurteilt werden können.

Red.

keit der Planer und Behörden gemacht werden, sondern wegen einer unzureichenden Auseinandersetzung mit einer z. T. neuen und komplexen Materie. Normalerweise wird heute für eingehendere Überlegungen zu wenig Zeit und Geld eingesetzt – ja es hat sich mancherorts sogar eingebürgert, dass Raumplanungsaufgaben an jene Fachleute vergeben werden, die mit relativ geringem Aufwand gängige Lösungen zu erarbeiten versuchen und deshalb zunächst auch weniger Kosten verursachen (eine Planerstunde kostet schliesslich immer ungefähr gleich viel). Trotz der dadurch auftretenden «Sparschäden» sind Behörden in der Regel immer wieder erstaunt, dass gerade die erfahrenen Fachleute mehr Zeit zur Erfüllung einer Aufgabe beanspruchen und deshalb höhere Kredite nachfragen als die Unerfahrenen.

Aufklärung der Bevölkerung

Die Umweltqualität einer Planung wird je nach Standpunkt unterschiedlich beurteilt; Kontroversen zwischen Raumplanung und Umweltschutz liegen deshalb in der Natur der Sache.

Es ist aber wichtig, dass nicht erst im Projektstadium eines Bauvorhabens über Umweltbelange debattiert wird, denn dann sind die Voraussetzungen schon präjudiziert und die Gesamtzusammenhänge können nicht mehr beeinflusst werden. Diese Zusammenhänge müssen der Bevölkerung früher ins Bewusstsein gerufen werden und nicht erst im direkten Zusammenhang mit strittigen Planungsvorhaben.

Nur wenn es gelingt, die Zusammenhänge umweltgerechten Planens und Gestaltens rechtzeitig zu erkennen, ist es möglich, Vorsorge zu betreiben und damit jenen Anteil zu reduzieren, wo der Umweltschutz die schon eingetretenen Schäden reparieren muss oder wo die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft falsch investieren.

Entwürfe von Vorschriften vorgängig testen

Zu oft werden Gesetze und Verordnungen erlassen, die unter dem Druck der Umstände zu wenig durchdacht werden konnten. Zu selten werden die Entwürfe zu solchen Erlassen an wirklichen und hypothetischen Fällen getestet, obschon mit Testverfahren sehr gute Erfahrungen gemacht wurden.

So wurden seinerzeit zur Frage des Lärmschutzes an Nationalstrassen zahlreiche Testfälle durchgespielt, die zu interessanten Planungsverfahren führten. Diese in einer Schrift der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) dargestellten Verfahren erleichterten es, die gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis umzusetzen, auch ohne eine Verordnung des Bundes.

Erst praktische Testfälle schufen auch die Grundlage zur Harmonisierung der Verfahren der neuen Lärmschutzverordnung mit jenen der Raumplanung.

Es wäre wünschbar gewesen, dass z. B. die Baubeschränkungen der Lärmschutzverordnung getestet worden wären. Vielleicht wären dann Zweifel an der Zweckmässigkeit von Art. 42 entstanden: Dieser verunmöglicht es, an innerstädtischen Lagen Neubauten irgendwelcher Art zu erstellen, wenn die Alarmgrenzwerte überschritten sind, es sei denn, es könne im Einzelfall ein überwiegendes Interesse nachgewiesen werden und der Kanton stimme zu. Denn auch bei Bürogebäuden, die von der ruhigen Seite her belüftet sind, müssen die Alarmgrenzwerte *vor* der Fassade eingehalten werden, auch wenn die Arbeitsplätze mit Lärmschutzfenstern wirksam geschützt sind.

Zusammenarbeit der Disziplinen

Gestalter, Raumplaner und Umweltschützer stehen am Anfang ihrer Zusammenarbeit. Sie sollten Gelegenheit erhalten, die Bedeutung ihrer Tätigkeit für den Fachbereich des anderen und den Einfluss der fremden Disziplinen gründlich kennenzulernen. Es sollte vermieden werden, die Umweltschutzbelange fachlich und organisatorisch zu isolieren, indem Organismen wie z. B. Umweltschutz-Kommissionen geschaffen werden, die mit den Raumplanungsorganen in Konkurrenz stehen. Nur wenn auch auf der praktischen Ebene des Alltags die Zusammenhänge ausreichend erkannt sind, kann die Zusammenarbeit erfolgreich sein. Es dürfte sich lohnen, in praxisbezogene Forschung sowie Aus- und Weiterbildung im Spannungsfeld zwischen Gestaltung, Raumplanung und Umweltschutz Mittel zu investieren.

Folgerungen

Aufgaben der Kantone
Die Initiative für die Erarbeitung umweltgerechter *«Raumplanungsnachweise»*, die Gewährung des dafür notwendigen *finanziellen Spielraumes* sowie eine grundlegende *Aufklärung der Bevölkerung* obliegt vor allem den Kantonen.

Aufgaben des Bundes
Die Möglichkeit, *Sondernutzungspläne* fakultativ einer UVP zu unterziehen und die Pflicht, relevante *Raumplanungsgrundlagen* in das UVP-Verfahren zu integrieren, könnte durch eine Ergänzung des Entwurfes der *UVP-Verordnung* erfüllt werden.

Gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen

Das *Testen von Gesetzen* und Verordnungsentwürfen sowie für eine *praxisorientierte Forschung, Aus- und Weiterbildung* bilden eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

Aufgaben der Fachleute
Raumplaner, Ingenieure und Umweltschützer sollten alles unternehmen, um die jeweils «andere Seite» zu verstehen. Zwei Wege sollten dabei beschritten werden:

1. Die gründliche *Aus- und Weiterbildung* besonders in fachübergreifenden Themenkreisen und
2. der *Verzicht auf einen qualitätsmindernden Preiskampf* bei der Vorbereitung von Planungsentscheiden und Grossbauten, der den fachlichen Handlungsspielraum so einengt, dass die nötige Sorgfalt und Umsicht nicht gewahrt werden kann.

Die Pflicht des Umweltschutzes, schädliche oder lästige Einwirkungen im Sinne der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen, kann nur erfüllt werden, wenn er auf dem Instrumentarium der Raumplanung aufbaut.

Die Raumplanung hingegen wird ihren verbindlichen Zielen und Grundsätzen nur gerecht, wenn sie frühzeitig die Belange des Umweltschutzes aufnimmt.

Adresse des Verfassers: *M. Steiger*, dipl. Arch. ETH/SIA, Planpartner AG, M. Steiger + L. Huber, dipl. Arch. ETH/SIA, Planer BSP, Klausstrasse 26, Postfach, 8034 Zürich

Leicht überarbeitete Fassung eines Vortrages anlässlich des Seminars der SIA-Fachgruppe für Raumplanung und Umwelt (FRU) vom 30. September 1987 in Zürich.
Die ganze Vortragsreihe ist in der SIA Dokumentationsreihe als D 022 im Generalsekretariat (Tel. 01/201 15 70) für Fr. 22.80 (bzw. Fr. 38.– für nicht SIA-Mitglieder) erhältlich.