

# Ökologische Raumordnungspolitik: Verdichtung der rechtlichen Basis

Autor(en): **Hepperle, Erwin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **116 (1998)**

Heft 14

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-79476>

## **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.

Erwin Hepperle, Zürich

# Ökologische Raumordnungspolitik

## Verdichtung der rechtlichen Basis

**Der offensichtliche Zusammenhang zwischen räumlicher Entwicklung und ökologischer Belastung hat in den neunziger Jahren immer nachdrücklicher auch im Recht seinen Niederschlag gefunden. Der Zwang, umweltpolitische Anforderungen in den übergreifend-kooperativen Planungsprozess einzubauen, sieht sich derzeit allerdings mit einer gegenläufigen Tendenz konfrontiert: Sie sucht die Entscheidungen situations- und damit auch objektbezogen zu dezentralisieren, indem die Handlungsanweisungen auf Zielvorgaben beschränkt werden. In diesem Spannungsfeld dürfte – ob schon formell «unverbindlich» – den konzeptionellen Planungsinstrumenten eine zentrale Bedeutung zukommen. Voraussetzung ist allerdings eine Stärkung des Kooperationsprinzips im Rahmen von Einzelentscheidungen.**

Paradoxerweise baut die Tendenz, sich zugunsten einer objektbezogenen Betrachtungsweise von allgemein anwendbaren Regelungen abzuwenden, ihrerseits auf zutiefst planerischen Gründen auf. Anstoss dafür ist ein Wandel im Planungsverständnis. Planung will sich nicht mehr in der Herstellung eines Planes erschöpfen; sie ist vielmehr bestrebt, die Realisierung in die planerischen Betrachtungen miteinzubeziehen<sup>1</sup>. Rechtlich mündet dies zwangsläufig in eine Verwischung der Grenzen zwischen dem Plan als (gesetzlich fundierter) Nutzungsordnung und der Baubewilligung als (allenfalls UVP-pflichtiger) Planverwirklichung. Am Grundauftrag der räumlichen Planungen hat sich deswegen noch gar nichts geändert. Anders geworden (genauer: erweitert worden) ist indessen die Wahrnehmung der für eine sachgerechte Umsetzung notwendigen Kommunikationsprozesse.

Die planerische Absicht kann sich dabei auf einen fundamentalen rechtlichen Unterbau abstützen: Weil es sich sowohl beim Naturbezug wie bei der gesellschaftlichen Grundorganisation um verfassungsrechtliche Handlungsaufträge des Staates handelt, ist die gesamte staatliche

Tätigkeit einem diesbezüglichen Abstimmungsbedarf unterworfen. Unabdingbare Basis für eine sinnvolle planerische Tätigkeit ist daher eine kohärente, berechenbare Raumordnungspolitik<sup>2</sup>. Eine in sich stimmige Raumordnungspolitik vermag nicht nur den zuständigen Organen den unentbehrlichen fachlichen Rückhalt und die notwendige rechtliche Handlungslegitimation zu verleihen, sie hat darüber hinaus auch eine wichtige vertrauensbildende Funktion.

Praktisch erfolgt die Ausformulierung und Abstimmung der verschiedenen räumlichen Massnahmen im wesentlichen auf drei verschiedenen Ebenen. Die normative Rechtsentwicklung (Verfassungsrevisionen, Gesetzesänderungen, Anpassungen auf Verordnungsebene) versucht, mögliche Konflikte vorwegnehmend in die Regelung einzubeziehen und Regeln für ihre Bereinigung aufzustellen. Die Verwaltungspraxis erprobt ihrerseits aus der Analyse der tatsächlichen Problemlagen heraus neue Instrumente. Im Zuge der Rechtsanwendungskontrolle hat aber auch die Rechtsprechung erheblichen Anteil an der Rechtsfortbildung. Die Abstimmung von gesetzgeberischen Zielvorgaben wird auf diese Weise bezüglich Ort, Zeitpunkt und Umfang präzisiert.

Auf all diesen Stufen ist in den letzten zehn Jahren eines deutlich geworden: Die räumlichen Politikbereiche werden immer stärker mit ökologischen Anliegen durchdrungen. Die Beachtung der Umweltanliegen hat alles in allem erheblich an Bedeutung zugelegt. Die Problemfelder sind deswegen jedoch keineswegs kleiner geworden.

## Rechtsentwicklung

Die laufende Rechtsentwicklung hat im Bereich des Umweltrechts hochdynamische Formen angenommen (Bild 1). Die Rastlosigkeit des diesbezüglichen Gesetzgebungsprozesses darf nicht nur als Nachwirkung des hohen Stellenwerts von Umweltanliegen in der Politik der achtziger Jahre verstanden werden. Mitauslöser sind auch die seither eingetretenen gesellschaftlichen Veränderungen. Hauptmassgeblich sind aber vorab gesetzgeberische

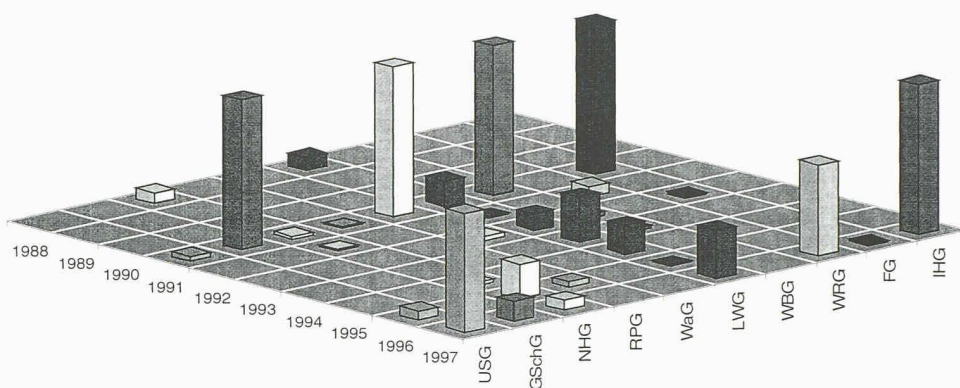
Lernprozesse, die nicht zuletzt unter dem Eindruck der einschlägigen Rechtsprechung eingesetzt haben. Zusammengekommen hat dies zu Korrekturen an inadäquaten oder unzureichenden sowie an den teilweise unzeitgemäss gewordenen gesetzlichen Vorgaben geführt.

## Koordination von umweltrelevanten Rechtsgebieten

Gesetzgeber und Verordnungsgeber waren zunächst sorgsam darauf bedacht, Raumplanung und Umweltschutz als separate Disziplinen zu verstehen<sup>3</sup>. Man neigte dazu, das Problem Umweltverschmutzung auf technische Massnahmen zu reduzieren, während der Raumplanung vorab Fragen der baulichen und wirtschaftlichen Entwicklung unter Knappheitsbedingungen zugewiesen wurden.

Verschiedene Koordinationsbestimmungen haben dieses von den tatsächlichen Zusammenhängen abstrahierende Zerrbild in der Zwischenzeit korrigiert. Nicht nur wurden die Rechtsanwendungsorgane explizit dazu verpflichtet, jedenfalls im Zuge der Bewilligungserteilung für eine Abstimmung sämtlicher in einem engen Sachzusammenhang stehenden Sachgebiete zu sorgen<sup>4</sup>; es wurden umgekehrt auch ausgeprägt planerische Elemente in das Umweltschutzrecht aufgenommen, Elemente, die zuvor bereits auf Verordnungsebene angesprochen wurden, die aber, wegen der Bindung des Verordnungsgebers an die gesetzlichen Vorgaben, Stückwerk bleiben mussten. So wurde der Massnahmenplan Luftreinhaltung auf Gesetzesebene angehoben. Verdeutlicht wurde namentlich die Pflicht zur Abfallplanung; erstmals im Rahmen des USG erfuhren die Sanierung von Altlasten und der Umgang mit Organismen samt dazugehöriger Umweltbeobachtung eine Regelung usw. Der rechtspolitisch bedeutendste Schritt war jedoch der Miteinbezug wirtschaftlicher Prozesse und damit verbunden die Einführung neuer, auf marktwirtschaftliche Wirksamkeit angelegter Instrumente wie Lenkungsabgaben, Förderung der Eigeninitiative der Wirtschaft usw.<sup>5</sup>. Sie erweitern die Palette der möglichen Massnahmen; vor allem aber beziehen sie wichtige, zuvor höchstens indirekt ansprechbare raumwirksame Mechanismen in das Gemenge rechtlicher Ansätze mit ein. Alle diese Ansätze sind in einer zweckmässigen und gemeinverträglichen Umweltplanung aufeinander abzustimmen.

Flankiert werden die im engeren Sinne umweltschutzrechtlichen Bestrebungen durch teils einschneidende gesetzgeberische



USG = Umweltschutzgesetz (1997: 79 Artikel betroffen)  
 GSchG = Gewässerschutzgesetz (1991: Totalrevision)  
 NHG = Naturschutzgesetz (1996: 23 Artikel betroffen)  
 RPG = Raumplanungsgesetz (1996: 4 Artikel betroffen)  
 WaG = Waldgesetz (1991: Totalrevision)  
 (Zeitpunkt der Publikation in der Amtlichen Sammlung)

LWG = Landwirtschaftsgesetz (1997: 32 Artikel betroffen)  
 WBG = Wasserbaugesetz (1991: Totalrevision)  
 WRG = Wasserrechtsgesetz (1996: 61 Artikel betroffen)  
 FG = Fischereigesetz (1991: Totalrevision)  
 IHG = Investitionshilfegesetz (1997: Totalrevision)

1  
**Baustelle Umweltrecht: Neuschaffung, Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen ausgewählter Bundesgesetze**

rische Umgestaltungen auf anderen Gebieten des Umweltrechts. Zu nennen sind insbesondere das Gewässerschutzgesetz, das Landwirtschaftsgesetz, das Natur- und Heimatschutzgesetz, das Waldgesetz sowie das Wasserbaugesetz. In all diesen Bereichen taucht der Koordinationsgedanke in der einen oder anderen Form auf<sup>6</sup>. Das Zusammenführen von Raumplanung und Umweltplanung hat ausreichend flexibel zu geschehen, in sich aber abgestimmt<sup>7</sup>. Die Umweltplanung ergänzt so die Raumplanung zu einer eigentlichen ökologisch begründeten Raumordnungspolitik. Dabei ist zu vermuten, dass die Umweltbeeinflussung mit Hilfe marktwirtschaftlicher Instrumente für die künftige Weiterentwicklung des Umweltrechts zum prägenden Element werden wird<sup>8</sup>. Es ist dies der gangbarste Weg, Massnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität ohne Diskriminierung ausländischer Handelspartner flächendeckend zu realisieren.

**Bedürfnisvielfalt und Einzelfallbewilligung**

In der Umsetzung muss die übergreifende, auf eine ganzheitliche Betrachtung angelegte Optik im Einzelfall wirksam werden - und damit auch kleinräumig. Sonst wird sie ihr Ziel zwangsläufig verfehlen. Damit verlegt sich die Problematik. Dies wird am Beispiel der derzeitigen Revisionsbestrebungen des Raumplanungsrechts deutlich. Die Debatte ist einerseits von Einzelfallbeispielen geprägt, die den Erneuerungsbedarf der bestehenden Regelung untermauern sollen, und andererseits von den Bedenken vor einer unkontrollierten und unkontrollierbaren Raumentwicklung. Der Versuch, den Gedanken der Multifunktionalität der Land-

wirtschaft lokal umzusetzen, provoziert offensichtlich einen räumlichen Koordinationsbedarf.

Die Revisionsvorlage konzentriert sich auf die Frage, ob - wie bis anhin - die bodenunabhängige Nutzung in der Landwirtschaftszone einer Ausnahmegewilligung bedarf oder ob unter gewissen Voraussetzungen die Zonenkonformität auch für andere Verwendungszwecke angenommen werden darf - und wenn ja, für welche. Die Befürchtungen gehen dahin, dass die vordergründig einzelfall-objektbezogenen Bewilligungen aus Rechtsgleichheitsgründen in ihrer Summe die Schranken baulicher Tätigkeit im Landwirtschaftsgebiet sehr bald aufzuweichen geeignet sind. Damit läuft die Raumplanung Gefahr, ihre stärkste Steuerungswirkung (die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet) zu verlieren. Belässt man es andererseits bei der bisherigen Praxis, so werden signifikante Anliegen, die mit der Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik und den wirtschaftlichen Realitäten in Zusammenhang stehen, nicht erfüllt - was nichts anderes heisst, als dass die Raumplanung, entgegen dem Gebot, raumwirksame Aufgaben aufeinander abzustimmen (Art. 2 RPG), ihrem Auftrag nur selektiv nachkommt<sup>9</sup>.

In den Agglomerationsgebieten können wir ähnliche Koordinationsprobleme registrieren. Hier gelingt es, allen Bemühungen zum Trotz, aller Wahrscheinlichkeit nach auch längerfristig nicht, die Stickoxyd- und die Ozonbelastung unter die vom Gesetzgeber geforderte Schwelle der Immissionsgrenzwerte zu drücken. Man sieht sich deshalb genötigt, die bisherige Politik durch weitere Massnahmen zu ergänzen. Für die Rechtsanwendungs-

behörden aktualisiert sich die Problemlage in baulicher Hinsicht regelmässig dann, wenn Anlagen zu beurteilen sind, die mutmasslich die Verkehrsströme zu beeinflussen vermögen, z.B. Verkehrsanlagen oder Einheiten, die deshalb UVP-pflichtig werden, weil im Zusammenhang mit ihrer Errichtung mehr als 300 Parkplätze beantragt werden. Auch hier treten die unterschiedlichen Bedürfnisse von Umweltschutz und Raumplanung am Einzelobjekt zu Tage.

**Rechtsprechung**

Die Rechtsprechung hatte sich bereits des öfters mit solchen Problemkonstellationen zu befassen. Dabei erweist es sich, dass der mögliche Beitrag von Einzelfallentscheidungen zur Problemlösung derzeit noch stark eingeschränkt ist. Das Bundesgericht hat in einer über längere Zeit ausgeformten Rechtsprechung einige Grundsätze dazu ausgebildet. In BGE 123 II 337 (Richti-Areal in Wallisellen ZH, Bild 2) ergriff es schliesslich die Gelegenheit, die Entwicklung der Rechtsprechung in einer Übersicht nachzuzeichnen.

Dabei schält es die spezifischen Elemente heraus, die für die rechtliche Beurteilung der einzelnen Sachverhalte jeweils als die ausschlaggebenden angesehen wurden. In der Summe bringt die Zusammenstellung eine gewisse Klärung darüber, welche Problempunkte in welchen Phasen der rechtlichen Erfassung von räumlichen Prozessen zu behandeln sind. Wegen der spezifischen Natur des Planungsaktes hat dies erhebliche, weit über die blossen Rechtsanwendung hinausreichende Folgen. Sie dreht sich um die Frage, wie sich



2

Richti-Areal Wallisellen. Hier soll ein mehrteiliger Verwaltungskomplex (Bruttogeschossfläche 67 000 m<sup>2</sup>/2700 Arbeitsplätze/750 Parkplätze) entstehen. Trotz bestehender Überschreitung der Immissionsgrenzwerte hat das Bundesgericht eine Beschwerde gegen das Vorhaben abgelehnt

Gesetzgebung, politische Planung und Einzelmassnahmen im Rahmen der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben gegenseitig ergänzen sollen. Anders gesagt: Es geht um die jeweilige Handlungspflicht von Legislative, Regierung und verwaltungsrechtlichen Vollzugsorganen.

### Sondernutzungspläne als Patentrezept

Die verschiedenen kantonalen und kommunalen Regelungen sehen vielfach den Erlass von Sondernutzungsplänen vor, wenn grössere, starken Publikumsverkehr anziehende Vorhaben wie Einkaufszentren errichtet werden sollen. Weil es hier nicht um die Bewilligung einer zonenkonformen, dem bestehenden Rahmenutzungsplan entsprechenden Baute geht, sondern um einen objektbezogenen Plan, der die nutzungsbezogenen Rechtsgrundlagen selbst abändert oder konkretisiert, ist eine Koordination schon aus planungsrechtlichen Gründen erforderlich. Sie hat selbstverständlich umweltschutzrechtliche Aspekte einzubeziehen.

In einigen solchen Fällen kam das Bundesgericht zum Schluss, die Projekte müssten bis zur endgültigen Ausarbeitung der Massnahmenplanung zurückgestellt werden<sup>10</sup>. Ob dies allerdings auch der Fall gewesen wäre, wenn die Massnahmenpläne bereits bestanden hätten und lediglich in Anpassung begriffen gewesen wären, erscheint nach der Lektüre des Entscheides Richti eher fraglich. Das bundesgerichtliche Kriterium für eine Sistierung - mögliche Präjudizierung des künftigen

Massnahmenplans - dürfte jedenfalls nur bei besonderen Konstellationen erfüllt sein, darf doch der neue Sondernutzungsplan dem bestehenden Massnahmenplan ohnehin nicht widersprechen. Dennoch bleibt der Sondernutzungsplan für derart stark raumrelevante Projekte das geeignetste Instrument zur Berücksichtigung von Umweltbelangen, und zwar aus dem einfachen Grund, weil hier die projektbezogene Rechtmässigkeit im Rahmen eines spezifischen Verfahrens von Behörden und Privaten gemeinsam erarbeitet wird. Es wird eigens dazu in die Wege geleitet, um das Projekt als solches aufzugreifen und dieses der Koordination und dem demokratischen Abschluss zuzuführen, mit dem Ziel, es bestmöglich in den Raum zu integrieren.

### Baubewilligung und Planbeständigkeit

Trotz dieser Vorteile kann es wohl nicht die Meinung sein, in Ballungsgebieten das Sondernutzungsplanverfahren zum Standardprojektierungsverfahren für alle grösseren Bauvorhaben zu erklären. Wo ein Sondernutzungsplan nicht aus spezifisch planerischen Gründen angezeigt ist (z.B. landschaftlich empfindliche Gebiete oder erhebliche mutmassliche Beeinflussung der künftigen räumlichen Entwicklung), wäre der Zwang, ein derart aufwendiges Verfahren anzustrengen, nicht zu rechtfertigen, zumal «isolierte Nutzungsplanänderungen ... das Auftreten übermässiger Luftbelastungen nicht zu bewältigen» vermögen<sup>11</sup>.

Werden grössere Bauprojekte im Rahmen eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens (und nicht in einem Planverfahren) beurteilt, so gestaltet sich eine Feinabstimmung vergleichsweise schwierig. Das Auftreten übermässiger Immissionen beispielsweise ist «kein Grund für ein nachträgliches Infragestellen der rechtskräftigen Zonenordnung», sondern allenfalls Anlass zu einer Planrevision. Ob die hierfür erforderliche «erhebliche Änderung der Verhältnisse» eingetreten ist (Art. 21 Abs. 2 RPG), muss von den Gerichten einzelfallweise anhand der Umstände beurteilt werden<sup>12</sup>. Es darf unter diesen Umständen nicht verwundern, wenn Planänderungsinitiativen, die im Zusammenhang mit konkreten oder erwarteten Bauprojekten stehen und die auf eine Modifikation des Nutzungsplans abzielen, den Löwenanteil unter den Initiativen auf Gemeindeebene ausmachen<sup>13</sup>.

### Ganzheitliche Umsetzung

Der Gesamtzusammenhang kann jedenfalls nur bewältigt werden, wenn die Kantone nicht nur den Vollzug übernehmen, sondern die Querbeziehungen wahren<sup>14</sup>. Massnahmen, die hier einhaken wollen, müssen den Spagat schaffen zwischen den grundrechtlichen Anforderungen, die eine ausreichende gesetzliche Grundlage und ein gewisses Mass an Rechtssicherheit verlangen, und der faktischen Notwendigkeit, elastisch auf künftige Entwicklungen reagieren zu können. Hierfür sind allzu

starre Regelungen ausgesprochen hinderlich. Über all dem verlangt es der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Lösungen zu suchen, mit welchen auch den Anliegen und Bedürfnissen des Eigentümers Rechnung getragen werden kann<sup>15</sup>.

### **Mangel an wirkungsorientierten Auffangregeln**

Im Recht einiger Kantone versucht man, mit vorbeugenden Bestimmungen solchen Anforderungen gerecht zu werden, so z.B., wenn für grössere Überbauungen verlangt wird, dass sie ausreichend über die öffentlichen Verkehrsmittel erreicht werden können<sup>16</sup>. Der Kanton Zürich kennt - neben der klassischen Differenzierung der Nutzungen - als weiteres Steuerungsinstrument die Möglichkeit, Betriebe, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, den stark störenden Betrieben gleichzustellen<sup>17</sup>. Wenn darüber hinaus weitere Massnahmen nötig werden, so sind sie im Rahmen des Massnahmenplans zu prüfen bzw. anzuordnen<sup>18</sup>.

Insgesamt aber lässt die bau- und planungsrechtliche Grundordnung ein deutliches Manko erkennen: Die wirkungsorientierte (outputorientierte) Umsetzung der planerischen Vorstellungen wird - wenn überhaupt - so nur äusserst zaghaft anformuliert<sup>19</sup>. Man stellt gegenteils fast immer auf den Input, die angestrebte Nutzung, ab. Führt dies insgesamt zu einer negativen Entwicklung, so ist man für den Bereich der räumlichen Planungen, wie aufgezeigt, auf den aufwendigen Weg der Planrevision verwiesen. Zugleich sind die Mittel, die eine zwischenzeitliche Präjudizierung der künftigen Pläne durch das laufende Geschehen verhindern sollen, für solche Bestrebungen ziemlich unzulänglich<sup>20</sup>. Statt dessen werden die Behörden angewiesen, das Umweltschutzrecht auf dem Wege der politischen Massnahmenkoordination zu vollziehen<sup>21</sup>. Die kantonalen und kommunalen Organe werden damit - unabhängig davon, ob sie legislative oder exekutive Funktionen wahrzunehmen haben - insgesamt in die Pflicht genommen, ökologische Anliegen umzusetzen. Die Entwicklung grösserer Räume ist zwangsläufig nicht nur raumplanerisch, sondern auch politisch-planerisch zu begleiten<sup>22</sup>.

Ausschlaggebend für die Zumutbarkeit von Massnahmen sollte vernünftigerweise das vom einzelnen Vorhaben oder von der jeweiligen Tätigkeit ausgehende Raumveränderungs- bzw. Gefährdungspotential sein<sup>23</sup>. In der Praxis ist dieser Gedanke allerdings keineswegs einfach durchzuhalten. Die damit verbundenen Probleme der Kausalität und der Risikoabschätzung verlangen an sich eine einge-

hende und entsprechend zeitraubende disziplinenübergreifende Untersuchung. In der Zwischenzeit besteht - wegen der tatsächlichen Unsicherheiten - Ungewissheit bezüglich der rechtlichen Folgen.

Will man solche Effekte vermeiden - was sich rechtlich aus prinzipiellen Gründen aufdrängt (insbesondere solche der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit) -, so kommt man nicht umhin, sich doch wieder nach einem generalisierenden Massstab umzusehen. Dieser soll zumindest die entscheidende Richtung angeben. Die Gegenüberstellung des individuellen Anspruchs mit den Anforderungen des umweltbezogenen Rechts bedingt auch hier, dass die Ermittlung des rechtlich Zulässigen über eine ganzheitliche Problembetrachtung erfolgt. Weil aber, wie das Beispiel Richti zeigt, selbst die UVP nicht dazu geeignet ist, dem Bauherrn beliebige Auflagen zu machen - sie darf nicht über das hinausgehen, was rechtlich gefordert werden kann<sup>24</sup> -, liegt der Ball im wesentlichen wieder bei der politischen Planung. Sie hat den bundesrechtlichen ökologischen Auftrag zu erfüllen.

### **Ruf nach mehr Flexibilität**

In diesem Spannungsfeld ist der Ruf nach mehr Spielraum bei der Beurteilung von Baubewilligungen unüberhörbar geworden. Es scheint, dass die jüngste Entwicklung der Verwaltungsorganisationsformen solchen Bedürfnissen entgegenkommt. Ihr erklärtes Ziel ist es, problemgerechte Lösungen nach Möglichkeit auf dem Wege der Übereinkunft zu finden<sup>25</sup>.

Im Einzelfall bedingt dies die effektive Möglichkeit einer entsprechenden behördlichen Einflussnahme. Da wo das Verfassungs- und das Gesetzesrecht einzelne Aspekte der Abwägung konkreter als in den Planungsgrundsätzen regelt, sind Bauvorhaben im Bewilligungsverfahren vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen<sup>26</sup>. Ergeben sich aber Spielräume, die sich für ein kooperatives Ausfüllen eignen, so sollte gewährleistet werden, dass es für die Beteiligten überhaupt opportun scheint, sich auf Verhandlungen einzulassen. Faktisch bedarf es dazu eines Anreizes, der nicht nur in verbesserten bzw. adäquateren Nutzungsmöglichkeiten, sondern auch in einer Beschleunigung des Behandlungsprozesses liegen kann. Rechtlich kann ein derartiges Vorgehen dadurch institutionalisiert werden, dass man nicht nur den Behörden, sondern auch den Privaten eine eigentliche Kooperationspflicht überbindet. Man kennt solche Formen bereits aus anderen Bereichen des Umweltrechts, wo Ermessensspielräume im engen Kontakt von Verwaltung und Gesuchsteller, teilweise unter Einbezug

der Öffentlichkeit, gemeinsam ausgefüllt werden<sup>27</sup>.

Man darf sich allerdings nicht blenden lassen: Verhandlungslösungen bergen immer die Gefahr in sich, dass das Ausfüllen der Beurteilungsspielräume nicht als Optimierungsprozess, sondern als Freiraum zu einem Handeln nach Effizienzkriterien verstanden wird, eine Gefahr, die um so virulenter wird, je sektoraler die verwaltungsmässige Aufgabenteilung erfolgt<sup>28</sup>. Unter diesen Vorzeichen ist die Tendenz, Zonenvorschriften vermehrt zu flexibilisieren - so namentlich auch im Bereich ausserhalb der Bauzone -, ausgesprochen riskant. Die Regelung soll jedenfalls trotz der Beweglichkeit das angestrebte Gesamtziel, d.h. die politische und die raumbezogene Koordination, nicht gefährden.

Die offene Haltung bedingt demnach eine Vorstellung davon, wie die Integration neuer Vorhaben konkret erfolgen soll. Wenn es der Gesetzgebung hier an Klarheit gebricht, weil ihre generell-abstrakten Regeln der Einzigartigkeit jedes Raumes nicht gerecht zu werden vermögen, so stellt dies um so höhere Anforderungen an die Begründung der jeweiligen Entscheidung.

### **Konzepte als entscheidende Orientierungshilfe**

Der Übergang von der technisch-objektbezogenen zu dynamisch-raumbeobachtenden Betrachtungsweise ist gleichbedeutend mit einem Verlegen des Beobachtungsmassstabes. Im Naturschutzrecht sind solche Entwicklungen seit längerem auszumachen; sie haben jüngst zur Verabschiedung des Landschaftskonzeptes Schweiz geführt. Für den Bereich der Agglomerationen wird seit geraumer Zeit ein Ausbau der regionalen Zusammenarbeit gefordert, der die Planung verbindlicher werden lässt, dies insbesondere, um die Verkehrsprobleme aussichtsreich angehen zu können und um Entwicklungspotentiale besser auszuschöpfen. Der Gewässerschutz wiederum versteht sich spätestens seit der Revision des Gewässerschutzgesetzes als Aufgabe, die den gesamten Wasserhaushalt ins Visier nimmt, verbunden mit entsprechenden Renaturierungskonzepten. Die Liste kann beliebig verlängert werden: Energiekonzepte, Abfallplanungen, Schutz vor Naturgefahren, Bodenschutzkonzepte usw. stehen allesamt auf der Basis eines raumübergreifenden Verständnisses der ökologischen Prozesse.

Konzepte werden in der Regel als unverbindliche Beschlüsse verabschiedet. Dennoch bilden sie Entscheidungsgrund-

lagen und haben als solche die Funktion von Leitplanken für die raumrelevanten Entscheidungen der Vollzugsbehörden. Konzepte eignen sich folglich dazu, den behördlichen Spielraum auf die raumadäquate Berücksichtigung gesetzgeberischer Zielvorgaben zu fokussieren. Ihr eigentliches rechtliches Gewicht entwickeln sie im Rahmen der jeweils anstehenden Interessenabwägung, indem sie den Behörden die Integration des anstehenden Problems in eine ganzheitliche Sicht erleichtern. Die Verdichtung der rechtlichen Grundlagen im Bereich ökologischer Raumbewirtschaftung, verbunden mit dem imperativen Auftrag an die Kantone, diese zu vollziehen, zeitigt Folgen: Abweichungen von den darauf basierenden Leitvorstellungen bedürfen stichhaltiger Begründung. Voraussetzung ist allerdings, wie erwähnt, dass überhaupt ein Bewertungsspielraum besteht, der auf dem Wege einer gemeinsamen Problembewältigung ausgefüllt werden soll.

Adresse des Verfassers:

Erwin Hepperle, Dr. iur., Rutschbergstrasse 27, 8608 Bubikon

#### Anmerkungen

<sup>1</sup>Vgl. dazu *Klaus Selle*: Planung und Kommunikation. Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas, DISP 129 S. 40 ff.

<sup>2</sup>Dem Anliegen versucht man nunmehr im Rahmen der Bundespolitik explizit Nachachtung zu verschaffen. Hierfür wurde eigens ein Rat für Raumordnung und eine Raumordnungskonferenz des Bundes geschaffen (vgl. Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben, SR 172.016).

<sup>3</sup>Z.B. wurde die Raumplanung bewusst nicht in die Aufzählung der Rechtsgebiete aufgenommen, die anlässlich der UVP zu prüfen sind (Art. 3 UVPV). Das Bundesgericht hat demgegenüber erkannt, dass die Aufzählung aus materiellrechtlichen Gründen nur eine beispielhafte sein könne (BGE 116 Ib 50 ff.).

<sup>4</sup>Vgl. Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG, Art. 22 UVPV.

<sup>5</sup>Zur systematischen Einordnung ins umweltrechtliche Instrumentarium vgl. *Klaus A. Vallender/Reto Morell*: Umweltrecht. Bern 1997, S. 167 ff.

<sup>6</sup>Materiell wird die Koordination durch die Pflicht zu einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. z.B. Art. 33 GSchG, Art. 18 Abs. 1ter NHG, Art. 79 LWG, 5 WaG) oder durch inhaltliche Bezugnahme (vgl. z.B. Art. 37 GSchG, Art. 18b Abs. 2, 18c Abs. 1 und 22 Abs. 2 NHG, Art. 31b LWG, Art. 11 ff. WaG, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Wasserbaugesetz) sichergestellt.

<sup>7</sup>Hierauf ist bei der Genehmigung künftiger Nutzungspläne besonders zu achten, vgl. Art. 26 Abs. 1 RPV

<sup>8</sup>Stichworte dazu sind die Alpen-Transitgebühren, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer und die Vorstellung einer Energieabgabe; vgl. auch den Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1995-1999, BBl 1996 II S. 322 ff.

<sup>9</sup>Karlen hat vor bereits vier Jahren den Weg aufgewiesen, wie dies ausserhalb der Bauzone mit einer flexibleren, fallbezogenen Betrachtungsweise korrigiert werden könnte: *Peter Karlen*: Planungspflicht und Grenzen der Planung. Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 130 (1994) S. 117 ff.

<sup>10</sup>Vgl. Umweltrecht in der Praxis (URP) 1993 S. 169 ff., BGE 120 Ib 436 ff., URP 1995 S. 498, URP 1996 S. 206 ff.

<sup>11</sup>BGE 123 I 191, vgl. auch 119 Ib 486.

<sup>12</sup>Vgl. BGE 123 II 343, 119 Ib 486 mit weiteren Hinweisen.

<sup>13</sup>Dazu *Aldo Zangg*: Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen. Bernische Verwaltungsrechtsprechung 1983 S. 317 ff.

<sup>14</sup>Vgl. auch *Thomas Pfisterer*: Die Anliegen der Kantone im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Repertorio di Giurisprudenza Patria 1991 S. 204.

<sup>15</sup>Vgl. z.B. BGE 120 Ia 284.

<sup>16</sup>So z.B. § 237 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zürich. Für weitere Nachweise vgl. *Rita Imhof*: Luftreinhaltung und Verkehr in 11 Kantonen - Situation, Akteure und Massnahmenplan. Cahiers de l'IDHEAP no 125, März 1994.

<sup>17</sup>§ 57 PBG Zürich.

<sup>18</sup>Vgl. BGE 123 I 191, 119 Ib 489. BGE 123 II 349 ergänzt, dass bei der Beurteilung eines Bauvorhabens die mutmasslichen Auswirkungen eines beschlossenen Massnahmenplans berücksichtigt werden dürfen, würde man doch andernfalls zum Nachteil eines einzelnen Bauwilligen vom Prinzip der Lastengleichheit (dazu BGE 118 Ib 35) abrücken.

<sup>19</sup>Vgl. z.B. die allgemeine Pflicht gemäss § 226 PBG, wonach Einwirkungen auf die Umgebung im Rahmen des Zumutbaren möglichst gering gehalten werden müssen. Für eine stärkere wirkungsorientierte Nutzungsplanung auch *Hans-Georg Bächtold*, Ökologische Planung - Umsetzung und Bedeutung für den Alpenraum. DISP 128/1997 S. 10.

<sup>20</sup>Das Bundesgericht anerkennt dies, kann aber nichts daran ändern: «Planungszone und Bausperre ... genügen ... in Anbetracht der komplexen und viel Zeit in Anspruch nehmenden Planung bisweilen nicht. Trotz dieses Umstandes kann dem Regierungsrat nicht vorgeworfen werden ... dass er die kantonalen Plansicherungsinstrumente sinngemäss als abschliessend ... bezeichnete.» (BGE 123 I 186).

<sup>21</sup>Wenn der Regierungsrat nicht alle in den Massnahmenblättern des Luft-Programms festgelegten Massnahmen auch angeordnet hat, so berührt das seine eigene Zuständigkeit und betrifft nicht Massnahmen, die im Baubewilligungsverfahren angeordnet werden können, vgl. BGE 123 II 353.

<sup>22</sup>BGE 123 I 190 sucht die Verbindung über den Richtplan: «Erforderlich wäre ..., dass die beiden für die Gemeinden verbindlichen kantonalen Instrumente des Massnahmenplanes und des Richtplanes - trotz der unterschiedlichen Anordnungs-kompetenz - materiell aufeinander abgestimmt würden.»

<sup>23</sup>Vgl. z.B. Art. 8 UVPV, Art. 6 ff. StFV; Art. 26 USG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 lit. b StOV; Art. 29b USG.

<sup>24</sup>UVPV 3 Abs. 1; vgl. auch Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 31.10.1979, BBl 1979 III, 786, sowie *Theo Loretan*: Die Umweltverträglichkeitsprüfung. Zürich 1986, S. 133.

<sup>25</sup>Die Kundenorientiertheit des New Public Management wirft allerdings gerade im Umweltschutzbereich etliche Probleme auf, dazu *Ursula Brunner*: New Public Management und Umweltschutzverwaltungen - Ein Diskussionsbeitrag. URP 1998 S. 81 ff.

<sup>26</sup>BGE 114 Ib 272, 112 Ib 124.

<sup>27</sup>Art. 9 Abs. 8, 41, 41a, 43 und 43a USG. Vgl. zu weiteren Kooperationsformen *Hanspeter Pfenninger*: Rechtliche Aspekte des informellen Verwaltungshandelns - Verwaltungshandeln durch informell-konsensuale Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzrechts. Freiburg 1996.

<sup>28</sup>Vgl. dazu namentlich Brunner (oben zitiert) S. 91 ff. Die Konzentration der Planung in einem Amt bringt möglicherweise in dieser Beziehung Vorteile, vgl. NZZ vom 21.01.1998 Nr. 16 S. 55