

VERKEHRSPROJEKTE IN DICHT BESIEDELTEN GEBIETEN

PD Dr. Peter Gresch
Inhaber der Beratungsfirma Gresch Partner, Würenlos und
Lehrbeauftragter an der ETHZ

Einleitung

Grossprojekte der Verkehrsinfrastruktur weisen häufig sehr lange Planungs- und Projektierungszeiten auf. Je dichter unser Lebensraum genutzt wird, umso grössere Schwierigkeiten bestehen für Realisierungen. Beispielsweise konnte der Bahn 2000 Abschnitt Pratteln - Hauenstein nur in dem Bereich realisiert werden, wo die Bahn im Tunnel geführt wird (Adlertunnel). Die offene Streckenführung Liestal-Sissach ist wegen zu vielen Einsprachen und Beschwerden aufs Eis gelegt. Zudem werden die abschliessenden Entscheidungen zu Grossprojekten vielfach nicht mehr durch die politischen Entscheidungsträger, sondern durch Gerichte gefällt (z.B. im Falle des Ausbaus des Flughafens Zürich).

Mit Blick auf grosse Verkehrsinfrastrukturvorhaben, die aktuell in Diskussion sind ¹, sind Wege zur effizienten Planung, Projektierung und Realisierung zu finden. Die Gesetzgebung hat Instrumente zur effizienten Vorbereitung von Verkehrsinfrastrukturprojekten bereitgestellt, doch werden sie noch wenig eingesetzt. Mit diesem Beitrag soll der Bekanntheitsgrad und das Verständnis dieser Instrumente angehoben und sollen Beispiele des erfolgreichen Einsatzes gezeigt werden.

Das Planen und Projektieren wird komplizierter

Die Vorbereitung und der Bau von Verkehrsinfrastrukturprojekten sind durch die einzelnen Sachgesetzgebungen (Eisenbahngesetz, Nationalstrassengesetz usw.) geregelt.

Durch die zunehmend intensivere Nutzung unseres Lebensraumes wachsen die Vernetzung und gegenseitige Abhängigkeit und nehmen die räumlichen Konflikte zu. Die Anwendung von Sachgesetzgebung allein genügen nicht mehr zur Durchsetzung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten.

¹ - Dritter Juradurchstich für die Bahn zwischen Basel und dem Mittelland(bzw. Zürich);

- AlpTransit: Anschluss im Mendrisiotto an das italienische Bahnnetz;
- Autobahnausbau: Luterbach-Härkingen-Rothrist;
- Seetunnel Zürich;
- Autobahnen im Raum Zürich Nord (Flughafenzubringerstrassen);
- Zufahrtlinien von Norden zum Gotthard-Basistunnel;
- Stadtbahn im Raume Zug;
- Seedamm und Passage Stadt Rapperswil,
- Durchgangsbahnhof Zürich;
- usw.

Verkehrsinfrastrukturprojekte müssen in zunehmendem Masse auf andere Nutzungsinteressen abgestimmt (koordiniert) werden. Der Gesetzgeber hat mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) und hier mit den kantonalen Richtplänen ein adäquates Koordinationsinstrument geschaffen. Gemäss Art. 8 des RPG geben die kantonalen Richtpläne eine Übersicht über den Stand der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten.

Was bedeutet dies für die Vorbereitung (Planung und Projektierung) von Verkehrsinfrastrukturprojekten ?

- a) Gemäss dem Raumplanungsbericht des (damaligen) Bundesamtes für Raumplanung von 1986 durchschreitet die Planung eines Projektes folgende Stufen: - Bedarf (Beantwortung der Frage: warum ?) - Lokalisierung (Beantwortung der Frage: wo ?) - Ausgestaltung (Beantwortung der Frage: wie ?).
- b) Andererseits wird in der Sachgesetzgebung ein Vorhaben üblicherweise in zwei Etappen vorbereitet: erste Etappe: "Konzession" oder "Generelles Projekt" oder ähnliches; zweite Etappe: "Bauprojekt", "Ausführungsprojekt" oder ähnliches.
- c) Schliesslich schreibt der Gesetzgeber bei grossen Infrastrukturvorhaben auch die Abklärung der Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung (UVP) vor.

Im Vollzug all dieser gesetzlichen Vorschriften stellt sich in der Praxis die Frage, wann (im Verfahrensablauf) und wie, diese Anforderungen stufengerecht erfüllt werden. Wie können diese Einzelelemente miteinander in Beziehung gebracht werden ?

1. Stufe : Klärung des Bedarfs

In Konzepten und Sachplänen legen die Träger von Infrastrukturprojekten ihre Vorstellungen über die erwünschte Entwicklung in ihren Bereichen dar. Sie begründen vor diesem Hintergrund ihre Vorhaben. Die Frage, ob ein Verkehrsinfrastrukturprojekt als nötig erachtet wird, ist weitgehend eine politische Frage, die häufig in Volksabstimmungen durch den Souverän entschieden wird (z.B. bei der Bahn 2000, AlpTransit, usw.).

2. Stufe: Lokalisierung

Ist der grundsätzliche Bedarf bejaht, stellt sich auf der nächsten Stufe die Frage, wo dieser Bedarf gedeckt werden soll. Das Instrument, das der Gesetzgeber zur Klärungen dieser Frage eingeführt hat, ist die kantonale Richtplanung. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung von Varianten und die Aufzeichnung der zu erwartenden Wirkungen dieser verschiedenen Varianten auf Raum und Umwelt. Die zu erwartenden Wirkungen werden einer Beurteilung unterzogen und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten beschrieben. Aus den verschiedenen Varianten wird durch die Beteiligten die Bestvariante herausgeschält.

Gemäss dem Instrument der kantonalen Richtpläne wird die Bestvariante als (behördenverbindliche) Festsetzung in den entsprechenden kantonalen Richtplan

aufgenommen. Nach erfolgter Genehmigung dieser Festsetzung durch den Bundesrat ist dann der Weg frei, um gestützt auf diesen räumlichen Abstimmungsnachweis, in der Sachplanung auf das entsprechende Konzessionsgesuch oder das Gesuch um Genehmigung von Generellen Projekten einzutreten.

Ist im Rahmen der Sachgesetzgebung die Konzession erteilt oder das Generelle Projekt genehmigt, ist der Weg frei für die Ausarbeitung des Bau- bzw. Ausführungsprojektes, bzw. des Betriebsreglementes (z.B. bei Flughäfen).

3. Stufe Ausgestaltung

Mit der Ausarbeitung des Bau-, bzw. Ausführungsprojektes, bzw. des Betriebsreglementes wird es dann möglich, für das vorliegende Vorhaben die zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt aufzuzeichnen. Im Bericht über die Umweltverträglichkeit ist es aufgrund der erarbeiteten Projektelemente möglich, die Frage zu beantworten, ob die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung eingehalten werden können. In Kenntnis dieses Befundes fällt die Genehmigungsbehörde den entsprechenden Entscheid.

Beispiel Nordtangente Basel - Stadt

Bedarf: Der Bedarf für eine Autobahnverbindung zwischen der schweizerischen Autobahn A1 und der französischen Autobahn A35 wurde im Rahmen des Nationalstrassenprogrammes im Bundesparlament bejaht.

Lokalisierung: Auf dem Hintergrund von Studien über die erwünschte Stadtentwicklung von Basel-Nord wurden die verschiedenen Varianten bezüglich der Linienführung und der Lage / Anzahl der Anschlüsse evaluiert und eine Bestvariante bestimmt. Diese wurde als Festsetzung in den kantonalen Richtplan Basel-Stadt aufgenommen und vom Bundesrat genehmigt. Auf dieser Basis genehmigte der Bundesrat dann das Generelle Projekt.

Ausgestaltung: Im Anschluss an die Genehmigung des Generellen Projektes wurde die Ausführungsprojekte für die einzelnen Abschnitte erarbeitet und wurden die Berichte über die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung erstellt. In Kenntnis dieser Auswirkungen wurden schliesslich die Ausführungsprojekte genehmigt.
(NB: Die ersten Abschnitte sind mittlerweile bereits dem Verkehr übergeben worden.)

Beispiel AlpTransit Uri

Bedarf: Im Rahmen der Volksabstimmung bejahte das Schweizer Volk die Frage nach der Notwendigkeit der beiden Eisenbahn-Alpentransversalen Lötschberg und Gotthard.

Lokalisierung: Nach dieser Grundsatzentscheid wurden Varianten möglicher Linienführungen ausgearbeitet. Da sich die Bundesstellen mit dem Kanton Uri nicht auf eine Variante einigen konnten, löste der Kanton Uri gemäss Art. 12 RPG das Bereinigungsverfahren aus. Im Sommer 2000 hat der Gesamtbundesrat den Entscheid zugunsten der Talvariante gefällt und den Kanton Uri beauftragt, diese Variante als Festsetzung in den kantonalen Richtplan aufzunehmen.

Ausgestaltung: Gestützt auf diese Festsetzung erarbeiten die zuständigen Stellen nun das Ausführungsprojekt und erstellen den zugehörigen Bericht über die Umweltverträglichkeit.

Beispiel Stadtbahn Glattal

Bedarf: Gestützt auf Studien über die Raumordnung und die Verkehrssituation im Glattal bejahte der Kantonsrat des Kantons Zürich den Bedarf nach einem schienengebundenen Mittelverteiler im Glattal.

Lokalisierung: Auf der Basis des Studiums verschiedener Varianten bezüglich der Linienführung beschloss der Kantonsrat Zürich 1995 die Festsetzung der Bestvariante im kantonalen Richtplan. Dieser Festsetzungsbeschluss bildete den Nachweis der räumlichen Abstimmung des Vorhabens mit andern Nutzungsinteressen im Gebiet. Der Festsetzungsbeschluss bildete die raumplanungsrechtliche Voraussetzung für die Ausarbeitung des Konzessionsgesuches an den Bundesrat.

Ausgestaltung: Gestützt auf den Konzessionsentscheid des Bundesrates wird die Projektleitung an die Erarbeitung des Ausführungsprojektes, bzw. des Bauprojektes gehen und den Bericht über die Umweltverträglichkeit erstellen.

Erkenntnisse

Aus den obigen Ausführungen lassen sich folgende Grundsätze ableiten:

- Für Verkehrsinfrastrukturprojekte muss der Bedarf nachgewiesen sein.
- Auf Gesuche um Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten darf erst dann eingetreten werden, wenn durch entsprechende Festsetzungsbeschluss im kantonalen Richtplan die raumplanungsrechtliche Voraussetzung dazu geschaffen ist.
- Für den diesbezüglichen Festsetzungsbeschluss sind:
 - die geprüften Varianten zu beschreiben;
 - die zu erwartenden Wirkungen auf Raum und Umwelt darzustellen und zu beurteilen;
 - die Bestvariante zu begründen und
 - sind die Ergebnisse der Koordination mit andern raumwirksamen Vorhaben im Richtplan aufzuführen.
- Der Bericht über die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung (UVB) den Ausführungsprojekt, bzw. Bauprojektgenehmigungsgesuch als Entscheidungsgrundlage mitzuliefern.

Mit der Einhaltung dieser Grundsätze lassen sich bei Verkehrsinfrastrukturprojekten die räumlichen Konflikte und Beeinträchtigungen der Umweltqualität reduzieren. Durch die sorgfältige und systematische Bearbeitung der einzelnen Verfahrensschritte wird die Zahl der Einsprachen und Beschwerden minimiert. Dank der Einhaltung dieser Grundsätze werden Verfahren nicht verzögert, sondern beschleunigt und wird nachhaltige Entwicklung sichergestellt.

Ev. ein Bild (Flugaufnahme des Glattales oder der Baustelle der Nordtangente) einfügen.