

ARTIKEL UMWELTFOCUS

TITEL:

Wie werden bei grossen Projekten Sach-, Raum- und Umweltplanung koordiniert ?

Autoren:

Peter Gresch, PD Dr., Raumplaner ETH/NDS
Inhaber der Beratungsfirma Gresch Partner und Privatdozent ETH Zürich

Andreas Flury, Dr., dipl. Ing. ETH
Gesamtprojektleiter Stadtbahn Glattal

Alexander Ruch, Prof. Dr. iur.
Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich

Bemerkung zum Begriff "Projekte":

Die vorliegenden Ausführungen beziehen sich auf grosse Projekte der öffentlichen Hand, bzw. die im öffentlichen Interesse liegen (Eisenbahnen, Autobahnen und Hauptstrassen, Flughäfen, Überlandleitungen).

1. Einleitung

Für die Realisierung von Autobahnen und andern Strassen, von Eisenbahnen, Flugplätzen, Übertragungsleitungen usw. genügte früher die sachbezogene, auf Werkrealisierung gerichtete Gesetzgebung. Mit der ergänzenden Enteignungskompetenz wurden bei Nutzungskonflikten die Interessen der Bauherrschaft durchgesetzt.

Die zunehmende Belastung unserer Umwelt führte dazu, dass der Gesetzgeber vorzuschreiben begann, dass, bevor ein Vorhaben bewilligt werden kann, die zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt abgeklärt werden müssen.

Mit der zunehmenden Verknappung unseres Lebensraumes nahmen die Konflikte um die Nutzung des Bodens zu. Das Enteignungsrecht allein genügt nicht mehr als Instrument des Konfliktmanagements.

Der Gesetzgeber musste Instrumente schaffen, die eine frühzeitige Koordination und Abstimmung der verschiedenen Nutzungsinteressen ermöglichen. Mit den entsprechenden Formulierungen im Raumplanungsgesetz wurde die kantonale Richtplanung als Instrument der Koordination unter anderem zwischen den verschiedenen Ebenen unseres Staatswesens geschaffen.

Aus Gründen der Kompetenzordnung und der historisch-politischen Werdegänge ist die Gesetzgebung (Sach-, Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung) immer noch getrennt. In der Praxis jedoch greifen die verschiedenen Aspekte ineinander. Es ist dem Praktiker in der Rechtsanwendung überlassen, damit zurechtzukommen und herauszufinden, welche Aufgabe und Rolle den einzelnen Instrumenten zukommt und wie sie zueinander gestaffelt zum Einsatz gebracht werden müssen.

Im Nachfolgenden wird dargestellt, basierend auf einer Gesetzesanalyse und der praktischen Erfahrung, wann und wie die einzelnen Instrumente zum Einsatz kommen.

2. Die Instrumente der Sach-, Raum- und Umweltplanung

Welche Instrumente sind durch die Gesetzgebung gegeben?

Sachgesetzgebung

Die Planung und Projektierung von Projekten im Sinne primärer Aufgabenerfüllung sind durch die einzelnen Sachgesetzgebungen (Eisenbahngesetz, Nationalstrassengesetz usw.) geregelt.

Kantonale Richtpläne

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) fordert, dass "raumwirksame Tätigkeiten", die einander ausschliessen, behindern, bedingen oder ergänzen, bezüglich der Raumnutzung aufeinander abgestimmt werden müssen (Koordinationsbedürftigkeit als Kriterium zur Aufnahme grosser Vorhaben in die kantonale Richtplanung).

Gemäss Art. 8 des RPG haben die kantonalen Richtpläne die Übersicht über den Stand der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten zu geben.

Raumwirksame Tätigkeiten kommen auf allen drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) vor. Im kantonalen Richtplan muss sichtbar sein, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aller drei staatlichen Ebenen aufeinander abgestimmt (koordiniert) sind. Richtplanung ist als "Management räumlicher Konflikte" zu verstehen.

Die Koordination raumwirksamer Tätigkeiten ist kein freiwilliger Akt, sondern Verpflichtung. Aus diesem Grund sind die Richtpläne für die Behörden verbindlich. Diese Verbindlichkeit gilt nicht nur bezüglich der Ergebnisse der Koordination, sondern auch für den Prozess der Koordination (Richtplanung). Behördenverbindlichkeit heisst unter anderem, dass die Träger raumwirksamer Tätigkeiten ihre Absichten rechtzeitig bekannt geben müssen und zur Zusammenarbeit mit den über- und untergeordneten Behörden verpflichtet sind.

Das Raumplanungsgesetz beschneidet die Kompetenzen, die im Rahmen der Sachgesetzgebung zugewiesen sind, nicht. Es sagt lediglich, dass diese Kompetenzen gemäss Sachgesetzgebung mit Koordinationspflichten aufgefüllt werden und somit

tatsächlich erst zum Tragen kommen können, wenn der raumplanerische Abstimmungsnachweis (Festsetzung im kantonalen Richtplan) erbracht ist.

Konzepte und Sachpläne des Bundes (RPG Art. 13)

Im RPG sind Sachpläne im 2. Kapitel des zweiten Titels "Besondere Massnahmen des Bundes" erwähnt, der nur aus Art. 13 besteht mit der Überschrift: "Konzepte und Sachpläne".

Art. 13 RPG lautet:

"1 Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

2 Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt."

Sachpläne und Konzepte des Bundes im Sinne des Raumplanungsgesetzes gehören zu den sogenannten "Grundlagen" kantonalen Richtplanung. Das bedeutet aber nicht, dass die Sachpläne des Bundes ohne Mitwirkung der betroffenen Kantone zustandekommen.

Die Erarbeitung von Konzepten und Sachplänen geschieht im Rahmen der Sachplanung. Sachpläne und Konzepte dienen der bundesinternen Abstimmung.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (USG Art.9)

Art. 9 USG bestimmt, dass, bevor eine Behörde über die Planung und Errichtung von Anlagen entscheidet, sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit zu prüfen hat. Die Prüfung geschieht aufgrund eines mit dem Projekt eingereichten Berichtes über die Umweltverträglichkeit (UVB). Umweltverträglichkeit wird dabei so verstanden, dass die umweltrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind.

Bei mehrstufigen Verfahren sind für jede Stufe entsprechende UVB's zu erstellen.

Die UVP behandelt nicht Varianten, sondern die Auswirkungen eines zur Genehmigung eingereichten Vorhabens. Das Variantenstudium gehört zum Instrumentarium der kantonalen Richtplanung.

3. Das Drei Phasen-Konzept

Es ist heute festzustellen, dass die Integration der Vorschriften über die UVP eigentlich keine grossen Probleme mehr stellt. Hingegen ist die Unbeholfenheit, mit der mit den Vorschriften bezüglich der kantonalen Richtpläne (kantonalen Richtplanung) umzugehen ist, sehr gross. Hinzu kommen die Schwierigkeiten bezüglich des Einsatzbereiches dieser Instrumente.

Gemäss dem Raumplanungsbericht des (damaligen) Bundesamtes für Raumplanung von 1986 durchschreitet die Planung eines Projektes folgende Phasen:

- Bedarf (Beantwortung der Frage: warum ?) - Lokalisierung (Beantwortung der Frage: wo ?) - Ausgestaltung (Beantwortung der Frage: wie ?).

Das "Drei-Phasen-Konzept" ist ein gangbarer Weg, um die oben erwähnten Schwierigkeiten zu überwinden (siehe Fig.1).

4. Überblick Gesamtablauf

Im Vollzug aller 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 ?

Grundsätzlich sind die einzelnen Verfahren je nach Sachgesetzgebung:

- einstufig: z.B. Baubewilligungen (z.B von Einkaufszentren)
- zweistufig: z.B: Eisenbahnprojekte
- dreistufig: z.B. Autobahnen.

Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich auf einstufige Verfahren. Mit entsprechenden Anpassungen gelten sie auch für mehrstufige Verfahren.

Klärung des Bedarfs (Phase 1)

In Konzepten und Sachplänen legen die Träger von Projekten ihre Vorstellungen über die erwünschte Entwicklung in ihren Bereichen dar. Sie begründen vor diesem Hintergrund ihre Vorhaben. Die Frage, ob ein Projekt als nötig erachtet wird, ist weitgehend eine politische Frage, die häufig in Volksabstimmungen durch den Souverän entschieden wird.

Lokalisierung (Phase 2)

Ist der grundsätzliche Bedarf bejaht, stellt sich in der nächsten Phase die Frage, wo dieser Bedarf gedeckt werden soll. Das Instrument, das der Gesetzgeber zur Klärung dieser Frage eingeführt hat, ist, wenn es sich um ein koordinationsbedürftiges Vorhaben handelt, die kantonale Richtplanung.

Der Gesuchsteller meldet sein (koordinationsbedürftiges) Vorhaben zuhanden der Koordination im kantonalen Richtplan an (Vororientierung). Mit der Aufnahme der Koordinationsarbeit wechselt das Vorhaben gemäss Richtplanterminologie in die Kategorie "Zwischenergebnis".

Im Vordergrund steht in dieser Phase die Entwicklung von Varianten und die Aufzeichnung der zu erwartenden Wirkungen der 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. Die Bestvariante wird als (behördenverbindliche) Festsetzung in den entsprechenden kantonalen Richtplan aufgenommen. Im Festsetzungsbeschluss werden die Ergebnisse der Koordination festgehalten.

Ausgestaltung (Phase 3)

Nach erfolgter Genehmigung dieser Festsetzung durch den Bundesrat ist der Weg frei, um, gestützt auf diesen räumlichen Abstimmungsnachweis, die eigentliche Projektierung an die Hand zu nehmen und die zu erwartenden Wirkungen auf die Umwelt abzuschätzen (UVP).

Im Bericht über die Umweltverträglichkeit ist es aufgrund des vorliegenden Projektes möglich, die Frage zu beantworten, ob die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung eingehalten werden können. In Kenntnis dieses Befundes fällt die Genehmigungsbehörde den entsprechenden Entscheid.

5. Beispiel Stadtbahn Glattal

In Fig. 3 wird für zweistufiges Verfahren der Ablauf am Beispiel der Stadtbahn Glattal illustriert.

In Fig. 4 wird der Trasseeverlauf der Stadtbahn Glattal dargestellt.

6. Erkenntnisse

Aus den obigen Ausführungen lassen sich folgende Grundsätze ableiten:

- Für Projekte, die der Öffentlichkeit oder die der Öffentlichkeit dienen, muss der Bedarf nachgewiesen sein.
- Auf Gesuche um Genehmigung von solchen Projekten darf erst dann eingetreten werden, wenn durch entsprechende Festsetzungsbeschlüsse 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
 - die Ergebnisse der Koordination mit andern raumwirksamen Vorhaben im Richtplan aufzuführen.
- Der Bericht über die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung (UVB) ist den für die Genehmigung zuständigen Behörden als Entscheidungsgrundlage mitzuliefern.

Mit der Befolgung dieser Grundsätze lassen sich bei Projekten 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.