

Umweltrecht und Raumplanung verknüpfen

Handlungsbedarf vor allem bei den Richtplänen

Zwar hat man in den letzten Jahren einiges getan, um Umweltrecht und Raumplanung besser miteinander zu koordinieren. Schwachstellen bestehen aber nach wie vor, besonders in der Richtplanung und bei der politischen Planung. Eine Tagung der Vereinigung für Umweltrecht (VUR) in Solothurn ortete kürzlich die Mängel jedoch mehr in Vollzugsdefiziten als im Bedarf an neuen Vorschriften.

tti. Hüben wie drüben täten sich die Akteure schwer, ihre Herkunft zu überwinden und eine gemeinsame Sprache zu finden, bemerkte VUR-Präsident Karl Ludwig Fahrländer. Es verwundert deshalb nicht, dass es bisher erst teilweise gelungen ist, die Anliegen des Umweltrechts und der Raumplanung unter einen Hut zu bringen.

Umweltanliegen früher einbringen

Für Staatsrechtsprofessor Pierre Tschannen von der Universität Bern bieten das Raumplanungs- und das Umweltrecht bei konkreten Grossprojekten formell und materiell ausreichende Verknüpfungen. In geringerem Masse treffe das auf den Rahmennutzungsplan zu. Dürftiger jedoch sehe es beim Richtplan und bei der politischen Planung aus. Um dem entgegenzuwirken, müssten die Umweltanliegen stufengerecht (Richtplan – Nutzungsplan – Baubewilligung) dort eingebracht werden, wo umweltwirksame Weichen für die nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren gestellt werden. Beim Richtplan plädierte er dafür, raumwirksame Aussagen im Massnahmenplan zur Luftreinhaltung zwingend in den Richtplan zu übertragen, eventuell die Richtplanbehörden zu einem Umweltbericht zu verpflichten und die Umweltverbände stärker in die Richtplanung einzubeziehen.

Am Beispiel der Baubewilligung in lärmbelasteten Gebieten, der Schaffung von Bauzonen für Wohnungen und der Nutzungsplanung für umweltbelastende Anlagen wies Bundesgerichtsschreiber André Jomini (Lausanne) nach, wie die Rechtsprechung regelmässig Koordinationsprobleme zwischen Raumplanungs- und Umweltrecht lösen muss und dabei widersprüchliche Interessen pragmatisch gegeneinander abwägt.

Bund und Kantone herausgefordert

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat das Koordinationsproblem auf Richtplanstufe am Beispiel der publikumsintensiven Einrichtungen untersucht. Nach Direktor Lukas Bühlmann finden sich demnach in den Richtplänen von Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Schwyz und Uri keine näheren Aussagen dazu. Eine Mehrheit der Kantone formuliert mehr oder weniger konkrete Planungsgrundsätze. Der Aargau, St. Gallen, Bern und Solothurn kennen eine Positivplanung und legen in ihren Richtplänen die Standorte für solche Einrichtungen örtlich fest. Restriktive Standortanforderungen bestehen in den Kantonen Jura, Graubünden, Zug und Zürich (noch nicht rechtskräftig). Bemängelt wurde die Genehmigungspraxis des Bundes, denn er lasse klare Koordinationsvorstellungen vermissen und messe die kantonalen Richtpläne mit verschiedenen Ellen. Optimieren liesse sich die Praxis unter anderem, indem der Richtplanungs-Leitfaden angepasst, die Genehmigungspraxis verschärft und einzelne Grossprojekte schon im Richtplan lokalisiert würden. Zu prüfen wären nach Bühlmann zudem die Einführung einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung auf Planungsebene sowie finanzielle Anreize.

Den Boden für die abschliessenden Gruppendiskussionen bereitete der stellvertretende Rechtskonsulent des Zürcher Stadtrates, Theo Loretan, vor. Als kreative Wege für eine bessere Abstimmung von raumplanerischen und ökologischen Anliegen stellte er das Fahrleistungsmodell des Kantons Bern und das Fahrtenmodell der Stadt Zürich vor. Das erste begrenzt die Fahrleistung durch grossräumig festgelegte Fahrleistungskontingente zu bestimmten Standorten, das zweite plafoniert die zulässigen Fahrten eines Vorhabens mit Blick auf die örtlichen Belastbarkeiten (Luft hygiene, Lärm und Strassenkapazität). Insgesamt schneide das Berner Modell besser ab. Denn es enthalte mehr in die Zukunft weisende Elemente, indem es etwa lufthygienische Auflagen quantifiziere und diese mit raumplanerischen Festlegungen verbinde. Beide Modelle verfügten über eine ausreichende Gesetzesgrundlage. Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Rechtssicherheit und des Einbezugs vorhandener Anlagen bestehe aber dennoch ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Die VUR gibt im Herbst 2005 eine Publikation über obige Tagung heraus.