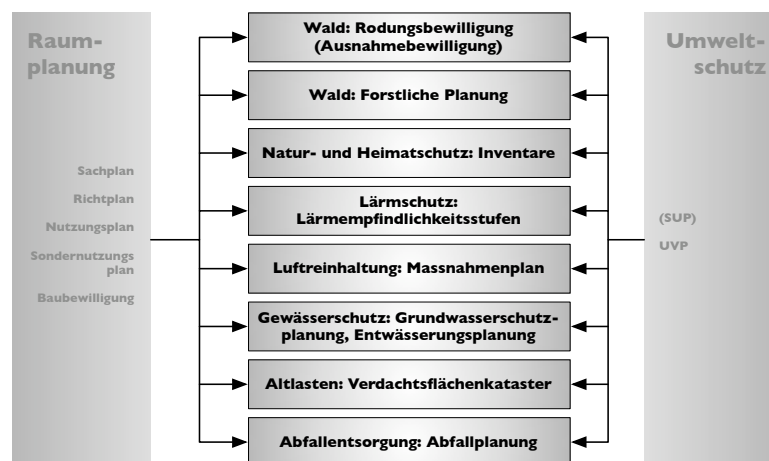


RECHTSGUTACHTEN

KOORDINATION ZWISCHEN UMWELTSCHUTZ UND RAUMPLANUNG: VORSCHLÄGE ZUR RECHTLICHEN UMSETZUNG



Rudolf Muggli, Rechtsanwalt, Helvetiastrasse 5, Postfach 179, 3000 Bern 6

Bern, 20. Dezember 2007

INHALTSVERZEICHNIS

I. Auftrag	4
II. Begriffe	6
III. Zusammenfassung	8
IV. Problemanalyse	10
4.1 Ausgangslage	10
4.2 Begriffsverständnis	11
4.2.1 Umweltschutz	11
4.2.2 Raumplanung	13
4.3 Was ist unter gewährleisteter Koordination zu verstehen?	18
4.3.1 Koordinationsbegriff	18
4.3.2 Ziel der Koordination des Umweltschutzes mit der Raumplanung	19
4.3.3 Von Parlament und Bundesrat geäußerte Meinungen	20
4.3.4 Fazit	24
4.3.5 Vorschlag einer Definition gelungener Koordination	25
V. Bestehendes Koordinationsinstrumentarium	30
5.1 Ausgangslage: Vielfältiges Instrumentarium	30
5.2 Koordinationsinstrumentarium der Raumplanung	32
5.2.1 Interessenabwägung als geeignetes Koordinationsinstrument	32
5.2.2 Probleme bei der Durchführung der Interessenabwägung	33
5.2.3 Fazit für die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz	36
5.3. Koordinationsinstrumentarium des Umweltschutzes	37
5.3.1. Abfallplanung	38
5.3.2 Massnahmenplanung bei Luftverunreinigungen	40
5.3.3 Planerischer Schutz der Gewässer	45
5.4 Beurteilung des bestehenden Koordinationsinstrumentariums	48
5.4.1 Allgemeines und themenspezifisches Koordinationsinstrumentarium	48
5.4.2 Wenig „absolute“ Schutznormen im Umweltrecht	48
5.4.3 Probleme der Koordination	49
VI. Vorschläge für die Gesetzgebung	51
6.1 Materielles Recht	51
6.1.1 Begriffsvereinheitlichung	51
6.1.2 USG/RPG: Verdeutlichen der Abstimmungspflicht im USG und im RPG	51

6.1.3	Sachgebietsweise Koordinationsnormen erlassen zur Verdeutlichung und Erleichterung der Koordination	52
6.1.4	USG/RPG: Allgemeine Ausnahmeklausel als Koordinationsinstrument?	54
6.2	Verfahrensrecht	58
6.2.1	Vereinheitlichung des öffentlichen Verfahrensrechts	58
6.2.2	Raumplanerische Interessenabwägung qualitativ verbessern	58
6.2.3	Interessenabwägung besser überprüfbar machen	62
VII.	Literaturauswahl	64

I. Auftrag

Am 11. Juli 2007 hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) den Autor beauftragt, im Rahmen des gemeinsam mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) geführten Projekts „Verbesserte Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung“ einen Beitrag zur rechtlichen Umsetzung zu leisten. Der Autor soll in einem Gutachten für das BAFU

- Vorschläge für Koordinationsvorschriften zur verbesserten Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz (Stufe Gesetz oder Verordnung) erarbeiten, mit denen verdeutlicht wird, dass und wie die raumrelevanten Inhalte des Umweltrechts in Planungen berücksichtigt werden können;
- abklären, wie die Verfahren der Raumplanung rechtlich so gestärkt werden können, dass der Einbezug des raumrelevanten Umweltrechts gesichert wird;
- darlegen, wie raumrelevante Instrumente des Umweltschutzrechts in die Planungsprozesse nach Raumplanungsrecht einfließen und dabei aufzeigen, wie diese Instrumente so verbessert werden könnten, dass ihre Inhalte in der Raumplanung besser berücksichtigt werden. Die Ausführungen zu diesem Punkt sollen sich exemplarisch auf folgende Instrumente beschränken:
 - Massnahmenplanung zur Luftreinhaltung nach Art. 44a USG;
 - Planerischer Gewässerschutz nach Art. 19 ff. GSchG;
 - Planung der Abfallanlagen nach Art. 31 Abs. 1 USG.

Im Bestreben, die Vorschläge des Autors einer fachlichen Diskussion zu unterziehen, fand am 19. November 2007 ein Hearing mit folgenden Persönlichkeiten statt

- Bundesamt für Umwelt (BAFU): Dr. Florian Wild, Abteilungsleiter Recht, Urs Walker, Leiter Rechtsdienst 2, Dr. Josef Rohrer, Leiter der Sektion UVP und Raumordnung, Maurus Bärlocher, Niklaus Hilty
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Annemarie Steiner, Michael Leutwyler
- Prof. Dr. Anne-Christine Favre, Université de Lausanne, Centre de droit public, Lausanne
- Prof. Dr. Alain Griffel, Universität Zürich, Rechtswissenschaftliches Institut, Zürich
- Prof. Dr. Jacques-André Hertig, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, ENAC, Hertig&Lador SA, St. Livres VD

- Lukas Bühlmann, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), Bern
- Dr. George M. Ganz, Geschäftsführer der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK - DTAP), Zürich
- Hans-Georg Bächtold, Vertreter der Kantonsplanerkonferenz (KPK), Leiter des Amtes für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal
- Daniel Berner, représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), Chef du Service du développement territorial du Canton de Vaud, Lausanne
- Hans Bruderer, Vertreter der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU), Vorsteher des Amtes für Umwelt des Kantons Appenzell-Ausserrhoden, Herisau
- Simone Jakob, Vertreterin der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL), Amt für Natur und Umwelt Graubünden, Chur

Der Autor hat die Erkenntnisse dieses Hearings und insbesondere die einem früheren Entwurf gegenüber geäußerten Kritiken im vorliegenden Text berücksichtigt.

II. Begriffe

Begriff	Erläuterung	Quellen zum Begriffsverständnis
Interessenabwägung (pesée des intérêts)	Die Interessenabwägung ist eine Methode zur Konkretisierung von rechtlich vermittelten Handlungsspielräumen. Durch Ermitteln, Beurteilen und Gewichten der massgeblichen Interessen wird ein Entscheid gesucht, der möglichst optimal allen Interessen Rechnung trägt. Die Interessenabwägung wird in den Entscheidungsgründen offen gelegt. Die Interessenabwägung spielt im öffentlichen Recht vor allem dort eine Rolle, wo der Gesetzgeber in komplexen Verhältnissen keine fertige Lösung vorgibt, sondern das Ergebnis der Gesetzesanwendung von der Abwägung der im konkreten Fall auf dem Spiele stehenden Interessen abhängig macht.	GRIFFEL ALAIN (2001): Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich Rz. 443; WULLSCHLEGER STEFAN (1995): Interessenabwägung im Umweltrecht, URP/DEP 1995 S. 75; TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 23 ff.
Koordination (coordination)	Im allgemeinen Sprachgebrauch meint Koordination das gegenseitige Abstimmen von Handlungen oder Handlungsanweisungen, hier also das Abstimmen der gesetzlichen Regelungen „des Umweltschutzes“ und „der Raumplanung“ mit dem Ziel, unnötige innere Widersprüche zu vermeiden. Da Umweltschutz und Raumplanung sich zwar in der Zielsetzung nahe stehen, jedoch nicht deckungsgleiche Ziele verfolgen, sind unterschiedliche Bewertungen bestimmter Vorgänge aus raumplanerischer und umweltrechtlicher Sicht unvermeidbar und insbesondere noch kein Zeichen von Koordinationsmängeln. Der raumplanerische Koordinationsbegriff leitet sich aus der Definition von Planung ab: Planung ist „eine Technik der vorwegnehmen- den Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“. Die solcherart koordinierend tätige Raumplanung stellt eine Problemlösungstechnik dar, eine auf die Steuerung künftigen Handelns angelegte koordinierende Zusammenfassung zukunftsbezogener Aussagen. Der verfahrensrechtliche Koordinationsbegriff („Verfahrenskoordination“) geht vom Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der schweizerischen Rechtsordnung aus, weshalb er verlangt, dass die verschiedenen für ein einheitliches Projekt erforderlichen Bewilligungen und die Anwendung der diesen zugrunde liegenden Normen formell und materiell koordiniert werden. Fehlt diese Koordination, so wird unter Umständen Recht vereitelt, weil die isolierte Anwendung der einen Norm auf das gleiche Projekt die Anwendung einer anderen Norm verhindern kann.	TSCHANNEN PIERRE (2005): Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 S. 421 ff.; zur materiellen Koordination BGE 1A.281/2005 vom 21.7.2006 (Lens), E. 1.3
Raumplanung (aménagement du territoire)	Gegenstand der Raumplanung ist die vorausschauende Lösung der räumlichen Konflikte, die sich aus der Begrenztheit des Lebensraumes und den vielschichtigen, aus verschiedenen Gründen ständig steigenden Anforderungen an ihn ergeben. Die Aufgabe der Raumplanung ist in diesem Kontext die gezielte Steuerung allen raumwirksamen staatlichen Handelns mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung des gesamten Lebensraumes.	LENDI MARTIN (1996), Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die raumplanerische Problematik, Zürich

Begriff	Erläuterung	Quellen zum Begriffsverständnis
Umweltschutz (<i>protection de l'environnement</i>)	Nach Art. 74 BV befasst sich der Umweltschutz in der Schweiz mit dem Schutz der natürlichen Umwelt des Menschen. Gemeint ist nicht nur die rein natürliche Umwelt, sondern auch die von Menschenhand veränderte und gestaltete, soweit sie noch den natürlichen Lebensgrundlagen zugerechnet werden kann.	MORELL RETO (2002), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 74 Rz.7; zum vergleichbaren Umweltbegriff des Umweltvölkerrechts vgl. KELLER HELEN (2002), Kommentar USG, Einführung ins Umweltvölkerrecht, Rz. 2

III. Zusammenfassung

Die Motion der Rechtskommission des Ständerates „Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung“ vom 15.11.2004 beauftragt den Bundesrat, im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet wird. Namentlich soll die Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfung dadurch entlastet werden, dass schon mit den vorgelagerten raumplanerischen Entscheidungen stufengerecht die wesentlichen Voraussetzungen für die umweltgerechte und rasche Realisierung von Bauvorhaben geschaffen werden.

Die Problemanalyse zeigt, dass die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung in der Regel themenspezifisch gesucht werden muss, weil das historisch gewachsene funktionale Umweltrecht auf unterschiedlichsten Rechtsgrundlagen beruht und nicht nach einheitlichen Regeln funktioniert. Auf der anderen Seite hat die Raumplanung kein einheitliches, klar definiertes Ziel: Sie bezweckt eine nachhaltige Raumentwicklung und hat dabei alle räumlichen Ansprüche angemessen zu berücksichtigen. Was nachhaltige Raumplanung in einem konkreten Fall bedeutet, muss darum in einem klar strukturierten Planungsprozess erst definiert werden. Die Raumplanung präsentiert sich damit selbst als Koordinationsinstrument: Die Koordination unterschiedlicher, ja divergierender Interessen gehört zu den Kernaufgaben der Raumplanung. Sie ist methodisch und instrumentell darauf angelegt, auch die Anliegen des Umweltschutzes in ihr Koordinationsinstrument der umfassenden Interessenabwägung aufzunehmen. Das Ziel solcher Koordination ist es allerdings nicht, „den Umweltschutz“ „der Raumplanung“ oder umgekehrt unterzuordnen; denn beide Aufgaben stehen verfassungsrechtlich auf derselben Stufe. Aufgabe der Koordination kann es auch nicht sein, innere Widersprüche und Fehlsteuerungen des Umweltrechts zu beheben, wie sie die Motion beim Immissionsschutzrecht vermutet. Solche Korrekturen, so sie nötig werden, müssen im Umweltrecht selbst erfolgen. Richtig verstandene Koordination bedeutet so gesehen durchgehende Abstimmung in dem Sinne, dass die geltenden Umweltschutznormen auf allen Planungsstufen rechtzeitig in die raumplanerische Interessenabwägung einfließen müssen. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die längst nicht immer gelingt und darum wohl Anlass zur Motion der Rechtskommission des Ständerates gegeben hat.

Die Sichtung des geltenden Instrumentariums des Raumplanungs- und Umweltrechts zeigt, dass es heute bereits ein vielfältiges Koordinationsinstrumentarium gibt. Nicht bloss bei den allgemeinen Zielen und Grundsätzen wird die Koordination meistens klar gefordert, auch das fachspezifische Umweltschutzrecht kennt praktisch überall beträchtliche Handlungsspielräume, die eine Abstimmung mit den Zielen der Raumplanung ermöglichen, ja verlangen. Das gilt be-

sonders ausgeprägt für den Immissionsschutz (Lärmschutz, Luftreinhaltung, Schutz von nichtionisierenden Strahlen), aber auch für die Abfallplanung, den Schutz des Waldes und der Gewässer sowie die Altlastenvorschriften. Der Gesetzgeber hat also bisher stets darauf geachtet, keine starren, Überlegungen der Raumplanung und der Verhältnismässigkeit unzugänglichen Normen zu erlassen. „Absolute“, die Interessenabwägung stark einschränkende Normen gibt es im funktionalen Umweltschutzrecht praktisch nur beim Moorbiotop- und Moorlandschaftsschutz. Diese Regeln gehen indessen auf eine Volksinitiative zurück.

Die von der Motion angesprochenen Koordinationsprobleme erweisen sich damit als Vollzugsprobleme. Sie haben ihren Grund wahrscheinlich bei von der Komplexität der Aufgabe überforderten Behörden etwa in der kommunalen Nutzungsplanung sowie bei den methodischen Schwierigkeiten und den Lücken des Abstimmungsinstrumentariums für strategische Raumpläne (Sachpläne des Bundes und Richtpläne der Kantone). Es wird deshalb empfohlen, die bereits bestehenden zahlreichen Koordinationsnormen im geltenden Recht zu verdeutlichen und das Instrumentarium für die Prüfung der Umweltauswirkungen von Raumplänen auszubauen. Der qualitativ verbesserte und vor allem stufengerechte Einbezug von Überlegungen zu den Umweltauswirkungen könnte mehr Planungssicherheit für die nachfolgenden Stufen schaffen und damit zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. Wichtig erscheint auch, dass die Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie die Gerichte die Einhaltung von Mindeststandards bei der raumplanerischen Interessenabwägung überprüfen. Mit der Durchsetzung von Mindeststandards bei der raumplanerischen Interessenabwägung wird ein zentraler Beitrag zur Koordination mit dem Umweltschutz geleistet.

IV. Problemanalyse

4.1 Ausgangslage

Mit der Motion der Rechtskommission des Ständerates "Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung" wird der Bundesrat beauftragt, im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet wird¹. Zudem soll die Projekt-UVP dadurch entlastet werden, dass mit den raumplanerischen Entscheiden stufengerecht die wesentlichen Voraussetzungen für die umweltgerechte und rasche Realisierung von Bauvorhaben geschaffen werden.

Seit 2003 führt das BAFU zusammen mit dem ARE eine gemeinsame Projektorganisation, in der Instrumente entwickelt werden, mit denen Umweltschutz und Raumplanung besser koordiniert werden können. In dieser Projektorganisation sind mehrere Teilprojekte („Störfallvorsorge und Raumplanung“, „Beurteilungsinstrumente SUP und NHB“, „Umweltschutz und Richtplanung“ und „Rechtsänderungen“) mit einer umfassenden Zielsetzung in Bearbeitung. Im Rahmen dieser Teilprojekte sind mehrere Arbeiten publiziert worden, deren Ergebnisse in das vorliegende Dokument eingeflossen sind:

- BAFU / ARE (HRSG., 2002): Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346;
- BAFU / ARE (HRSG., 2005): Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung; Umweltmaterialien Nr. 179;
- MUGGLI RUDOLF (2007): Rechtliche Möglichkeiten der Koordination des Störfallvorsorge-rechts mit dem Raumplanungsrecht; Rechtsgutachten vom 12. April 2007, publiziert bei www.bafu.admin.ch/recht (Rechtsgutachten/Berichte).

Das Teilprojekt „Rechtsänderungen“ soll die rechtliche Umsetzung des Gesamtprojekts vorbereiten. Es verfolgt in diesem Rahmen folgende Ziele:

- Evaluation der rechtlichen Möglichkeiten zur besseren Koordination von Umweltschutz und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der bestehenden raumrelevanten Umweltschutzzinstrumente, wie beispielsweise Inventargebiete nach NHG, Altlastenkataster, forstliche Planungen, Lärmbelastungskataster, luftreinhalterische Massnahmenplanung oder Grundwasserschutzzonen;

¹ RK-S 04.3664 vom 15.11.2004

- Formulierung von Vorschlägen für die Gesetzgebung, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung im Rahmen der kantonalen Richtplanung und im Rahmen der Bundes-Sachplanung besser gesichert werden kann (Koordinationsbestimmungen).

4.2 Begriffsverständnis

Diskussionen über eine verbesserte Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung setzen eine Klärung des Verständnisses über die Begriffe sowie die Aufgaben von Umweltschutz und Raumplanung sowie über deren gegenseitiges Verhältnis im Kontext der schweizerischen Rechtsordnung voraus². Der Begriff der Raumplanung beispielsweise wird in der Schweiz für sehr Unterschiedliches verwendet: In einem sehr engen Sinne kann darunter die Bodennutzungsplanung oder in der präziseren deutschen Terminologie die Bauleitplanung³ verstanden werden, also jene Richt- und Nutzungsplanung, die eine Überbauung vorbereitet und ermöglicht. Dem schweizerischen Recht näher liegt ein von den Zielen und Instrumenten her gesehen breiteres Begriffsverständnis, wie es unten in Ziff. 4.2.2 erläutert wird und das heute zeitgemässer als „Raumentwicklung“ bezeichnet wird („Gesamtverantwortung für den Lebensraum“)⁴.

Zu klären ist also vorweg, was womit koordiniert werden soll.

4.2.1 Umweltschutz

4.2.1.1 Begrifflicher Anknüpfungspunkt: natürliche Lebensgrundlagen

Nach Art. 74 BV⁵ befasst sich der Umweltschutz in der Schweiz mit dem Schutz der natürlichen Umwelt des Menschen. Gemeint ist nicht nur die rein natürliche Umwelt, sondern auch die von Menschenhand veränderte und gestaltete, soweit sie noch den natürlichen Lebensgrundlagen

² siehe zu den Merkmalen, den Gemeinsamkeiten und den Unterschieden von Umweltschutz und Raumplanung in der schweizerischen Rechtsordnung beispielsweise TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 415 ff.; MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, S. 18

³ STICH RUDOLF/SCHMITT-EICHSTAEDT GERD (2005), Handwörterbuch der Raumordnung, ARL, Hannover, S. 75 ff.

⁴ vgl. dazu den Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

zugerechnet werden kann⁶. Das ruft mitunter nach Detailabgrenzungen beispielsweise im Bereich des Landschafts- und Kulturgüterschutzes.

4.2.1.2 Kodifikation

Die Regeln des schweizerischen Rechts über den Umweltschutz, mit denen die Koordination sicherzustellen ist, finden sich in zahlreichen, je in einem besonderen historischen Kontext entstanden Erlassen⁷. Eine Gesamtkodifikation oder ein Rahmenerlass wie bei der Raumplanung fehlt, weshalb selbst Widersprüche und Konflikte innerhalb des funktionalen Umweltschutzrechts nicht ausgeschlossen werden können⁸. So können die Instrumente dieses Umweltschutzrechts sehr verschieden sein, was natürlich Konsequenzen hat, wenn nach der Koordination mit „der Raumplanung“ gefragt wird.

Das schweizerische Umweltrecht ist weitgehend Bundesrecht, da sich die Kantone angesichts fehlender Lücken auf den Vollzug konzentrieren. Selbständiges kantonales Umweltrecht ist zwar dort möglich, wo der Bund von seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz nicht vollständig Gebrauch gemacht hat. Doch ist dieses angesichts der umfassenden Regelungen des Bundes selten geworden⁹.

Von steigender Bedeutung ist dagegen angesichts zunehmender internationaler Verflechtung das Umweltvölkerrecht¹⁰. Nach schweizerischer Doktrin ist das in der Schweiz geltende Völkerrecht Landesrecht, d.h. landesweit einheitlich geltendes Recht. Soweit es nicht der konkretisierenden Umsetzung durch den Gesetzgeber bedarf, wirkt es also unmittelbar¹¹.

⁶ MORELL RETO (2002), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 74 Rz.7; zum vergleichbaren Umweltbegriff des Umweltvölkerrechts vgl. KELLER HELEN (2002), Kommentar USG, Einführung ins Umweltvölkerrecht, Rz. 2

⁷ die aktuelle Liste der zum schweizerischen Umweltrecht zählenden Erlasse findet sich bei www.bafu.admin.ch/dokumentation/umweltrecht/

⁸ Walter Haller spricht von einer für das schweizerische Umweltrecht charakteristischen Rechtszersplitterung: HALLER WALTER (HRSG., 2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 1

⁹ siehe zu den Schranken des kantonalen Umweltrechts Art. 65 USG; MORELL RETO (2002), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 74 Rz. 9

¹⁰ Die zunehmenden internationalen Verflechtungen aller Art werden meistens mit dem Begriff der „Globalisierung“ umschrieben.

¹¹ KELLER HELEN (2002), Kommentar USG, Einführung ins Umweltvölkerrecht, Rz. 25 ff.

4.2.1.3 Erste Schlussfolgerungen für die Koordination

Im Ergebnis kann mit einer für das hier abzuhandelnde Thema zulässigen Vereinfachung gesagt werden, dass mit „dem Umweltschutz“ das in zahlreichen Erlassen wie dem USG, dem GTG, dem CO₂G, dem GSchG, dem WaG, dem NHG usw. niedergelegte funktionale Umweltschutzrecht des Bundes und der Kantone sowie das in der Schweiz direkt anwendbare Umweltvölkerrecht mit den fachspezifischen Regeln und Vollzugsinstrumenten gemeint ist.

Das verdeutlicht, dass der mit der Raumplanung zu koordinierende Umweltschutz auf unterschiedlichsten Gesetzesgrundlagen beruht und unter anderem deshalb auch nicht nach einheitlichen Regeln funktioniert.

Erstes Fazit ist also, dass die Koordination mit der Raumplanung in der Regel sachgebietspezifisch gesucht werden muss. Dort und nicht bei den allgemeinen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entscheidet sich, wie der Umweltschutz von der Raumplanung Gebrauch macht und wie er deren Entscheidablauf – die umfassende Interessenabwägung – lenkt und eingrenzt. Meistens lässt die Umweltschutznorm dabei mehr oder weniger grosse Entscheidungsspielräume für die Berücksichtigung raumplanerischer Interessen oder des Verhältnismässigkeitsprinzips offen¹². Eine einfache Koordinationsformel über das ganze funktionale Bundesumweltrecht hinweg erscheint somit schwer vorstellbar.

4.2.2 Raumplanung

4.2.2.1 Begrifflicher Anknüpfungspunkt: räumliche Konflikte

Gegenstand der Raumplanung ist die vorausschauende Lösung der räumlichen Konflikte, die sich aus der Begrenztheit des Lebensraumes und den vielschichtigen, aus verschiedenen Gründen ständig steigenden Anforderungen an ihn ergeben¹³. Die Notwendigkeit solcher Planung beruht auf der Erkenntnis, dass jedes menschliche Leben mit Ansprüchen an den Lebensraum verbunden ist und dass steigende Anspruchsintensität zu erhöhtem Planungsbedarf sowie zu steigender gesamtgesellschaftlicher Verantwortung führt¹⁴.

¹² TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 497

¹³ LENDI MARTIN (1996), Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die raumplanerische Problematik, Zürich, S. 6; zum Planungsbegriff im Umweltrecht TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar USG, Art. 31 Rz. 8

¹⁴ TUROWSKI GERD (2005), Handwörterbuch der Raumordnung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 894 mit zahlreichen Hinweisen

Die Aufgabe der Raumplanung ist in diesem Kontext die gezielte Steuerung *allen* raumwirksamen staatlichen Handelns mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung des gesamten Lebensraumes¹⁵. Nachhaltig ist diese Entwicklung, wenn sie die heutigen und die absehbaren künftigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen sowie ökologischen Bedürfnisse ausgewogen berücksichtigt¹⁶. Die vom Verfassungsrecht stellvertretend dafür verwendeten Formeln heissen „geordnete Siedlungsentwicklung“ sowie „zweckmässige und haushälterische Bodennutzung“ (Art. 75 in Verbindung mit Art. 73 BV). Angesichts des föderalistischen Staatsaufbaus kommt der Grundsatz der umfassenden Koordination raumwirksamer Tätigkeiten über alle staatlichen Ebenen hinzu¹⁷.

Dieses verfassungsrechtliche Raumplanungsverständnis zeigt, dass die Koordination von staatlichen Sachpolitiken bezüglich ihrer räumlichen Auswirkungen beispielsweise aus dem Umweltbereich zur Kernaufgabe der Raumplanung zählt: Die Raumplanung sollte die unterschiedlichen aus diesen Sachpolitiken hervorgehenden Ansprüche aufeinander abstimmen, ohne im Voraus eine Rangfolge unter diesen Ansprüchen zu kennen, soweit der Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht selbst punktuell Wertungshierarchien geschaffen hat.

4.2.2.2 Kodifikation

Die Regeln des schweizerischen Rechts über die Raumplanung sind einheitlicher als beim notwendigerweise durch sektorielle Regelungen geprägten Umweltschutzrecht, weil das Bundesraumordnungsrecht über alles staatliche raumplanerische Handeln hinweg wenigstens die Grundsätze und insbesondere ein Standardset an Instrumenten umfasst. Unter dem Dach dieser materiellen und instrumentellen Grundsätze herrscht jedoch grösste Vielfalt, was sich etwa darin ausdrückt, dass jeder der 26 Kantone ein eigenes kantonales Raumplanungsrecht kennt, welches je nach Kanton mit dem Baurecht, dem Verkehrsrecht, dem Natur- und Heimatschutzrecht, dem Umweltrecht oder wenigstens Teilen davon gemeinsam kodifiziert sein kann.

¹⁵ Dass diese Betrachtung nicht auf die Schweiz beschränkt sein kann, sondern gleich wie beim Umweltschutz die internationalen Zusammenhänge einbeziehen muss, erscheint selbstverständlich, auch wenn es dafür noch kaum Planungsinstrumente gibt. Vgl. dazu beispielsweise das im Mai 1999 vom Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister der Europäischen Union vorgeschlagene Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)

¹⁶ VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO (2002), St. Galler Kommentar zur BV, Art. 73 Rz 14 ff., insbesondere Rz. 39; vgl. zu den Anforderungen an eine nachhaltige Raumentwicklung WACHTER DANIEL (2006), Nachhaltige Entwicklung: Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, Zürich/Chur, S. 108 ff.

¹⁷ Abstimmungspflicht: Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 RPG: die staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden beplanen alle denselben Lebensraum!

Erschwerend für die Koordination mit dem Umweltschutz wirkt, dass die Raumplanung nicht nur in den gesetzlichen Normen konkretisiert wird, sondern in erster Linie in den auf allen staatlichen Ebenen anzutreffenden Raumplänen¹⁸. Vor allem in ihnen verwirklicht sich der Einbezug der Normen des Umweltschutzes in das raumwirksame Handeln.

4.2.2.3 Fazit für die Koordination

Angesichts der umfassenden, zahlreiche Sachpolitiken einbeziehenden Zielsetzung der Raumplanung ist eine allgemeine Definition des Produkts „gelungene Raumplanung“ oder präziser „nachhaltige Raumentwicklung“ schwerlich möglich. Was im konkreten Fall eine den Zielen des Gesetzgebers optimal entsprechende Raumplanung ist, lässt sich nach heutigem Verständnis nicht anhand von messbaren Kennzahlen wie z.B. Schwellenwerten, Grenzwerten und dergleichen wiedergeben; denn dafür bräuchte es eine bisher nicht erreichte Einigung auf konkrete Bezugsgrössen¹⁹.

In Ermangelung solcher Bezugsgrössen wird die Qualität der Raumplanung vorab gesichert durch Verfahrensvorschriften wie die weitgehende Planungspflicht und das Erfordernis einer umfassenden Interessenabwägung vor dem Planungsentscheid (Art. 2 RPG)²⁰. Leitlinien für die Interessenermittlung und -gewichtung bilden die Ziele und Grundsätze der Raumplanung so-

¹⁸ Unter Raumplänen wird hier die Gesamtheit aller Planungen verstanden, welche die Raumentwicklung beeinflussen wollen, seien dies nun gesetzlich umschriebene oder weitere Pläne: Leitbilder, Konzepte, Sachpläne, Richtpläne, Rahmennutzungspläne, Sondernutzungspläne usw.

¹⁹ Das bedeutet nicht, dass ein solches Kennzahlensystem in Weiterentwicklung des heutigen Planungsinstrumentariums nicht wünschbar wäre. Die Verwendung einer Art Steuerungscockpit wie die in der Betriebswirtschaft bekannte balanced scorecard erscheint auch in der Raumplanung nicht abwegig. Für die nachhaltige Entwicklung gibt es jedenfalls bereits gut fundierte Ansätze (vgl. das Monitoring nachhaltige Entwicklung von BFS und ARE). Zweifellos müsste eine Beurteilung auf ein breites Bündel an Kennzahlen abstützen, weil diese isoliert gesehen nur beschränkt aussagekräftig sind. Beispielsweise das oft als Indiz für eine wenig wirksame Raumplanung angeführte statistische Bodenverbrauchsmass von gegen „1 m² pro Sekunde“ besagt für sich allein wenig, weil der Bodenverbrauch zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige Beurteilungsmass darstellt. Es müsste beispielsweise in Bezug zum Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sowie zur Siedlungsstruktur gesetzt werden. Vgl. dazu die differenzierte Beurteilung der schweizerischen Raumentwicklung in BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (HRSG., 2005), Raumentwicklungsbericht 2005, Bern, S. 57 ff.

²⁰ TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 2 ff., insbesondere Rz. 25

Gesamtheit der raumplanerisch möglichen Lösungsvarianten

Teilmenge der bei Beachtung der
Vorschriften des
Umweltschutzes (z.B.
Immissionsschutz,
Gewässerschutz, Natur- und
Heimtatschutz usw.) möglichen
raumplanerischen
Lösungsvarianten

wie sämtliche übrigen direkt oder indirekt raumrelevanten öffentlichrechtlichen Normen²¹. Dass diese Leitlinien untereinander in Konflikt stehen können, sie deshalb gewichtet und gegeneinander abgewogen werden müssen, ist systemimmanent. Die Gewichtung führt selten zum einzig möglichen Entscheid, sondern wird regelmässig mehrere rechtmässige Lösungsvarianten aufzeigen, die je ihre spezifischen Vor- und Nachteile haben. Es ist dann an

der zuständigen demokratisch legitimierten

Behörde, die aus ihrer Sicht zweckmässigste auszuwählen²². Zur Vermeidung von unsachlichen Entscheiden haben die Planungsbehörden über diese Interessenabwägung mindestens bei Nutzungsplänen nachvollziehbar Auskunft zu geben²³. Gewichtung und Abwägung von *Interessen* bedeuten in diesem Zusammenhang nicht, dass sich die Raumplanungsbehörden über geltendes *Recht* hinwegsetzen dürften: Die Planungszuständigkeit umfasst nicht die Kompetenz zur Missachtung des rechtlichen Rahmens für die Interessenabwägung; denn dies würde einen Eingriff in die Zuständigkeiten des Gesetzgebers bedeuten²⁴.

²¹ TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 18 ff.; zum Verhältnis zwischen RPG und Sachgesetzgebung gilt Folgendes: Massstab der umfassenden Interessenabwägung bilden die Anforderungen der Sachgesetzgebung sowie die Planungsziele und Grundsätze des RPG. Sind einzelne Aspekte der Interessenabwägung durch Verfassung oder Gesetz bereits konkret geregelt, so ist vorweg die Vereinbarkeit des Vorhabens mit diesen Vorschriften zu klären. Erst wenn dies zutrifft, kommt es zu einer Abwägung aller zu berücksichtigenden Interessen, soweit die konkrete gesetzliche Regelung dafür Raum lässt (BGE Bauma 1A.122/2004 vom 30.5.2005, E. 2.1).

²² Art. 2 Abs. 3 RPG, siehe dazu TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 60 ff. In der Gerichtspraxis wird diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass das Planungsermessen in der Regel ausdrücklich den Planfestsetzungsbehörden überlassen wird, die Änderung eines Planungsentscheids ist also nur unter qualifizierten Voraussetzungen möglich: vgl. als Beispiel den BGE 117 IA 302 (Flims). Das Bundesgericht verlangt bei der Ausübung solchen Planungsermessens den Nachweis einer „sachlich vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen“, also einer nachvollziehbaren Interessenabwägung: vgl. z.B. BGE Zürich 1A.246/2005 vom 31.3.2006, E. 2.4/2.5., vgl. zur Natur raumplanerischer Entscheide TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 1 Rz. 4

²³ Art. 47 RPV, vgl. dazu MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern

²⁴ Interessenabwägung heisst also nicht, dass die Bedeutung von konkreten Rechtsnormen abgewogen und von deren Anwendung dispensiert werden dürfte.

Die Legalität²⁵ und darüber hinaus auch die Legitimität des solcherart getroffenen raumplanerischen Entscheids wird durch die qualifizierten Verfahrensvorschriften des RPG gewährleistet. Beispiele dafür sind die Information und Mitwirkung der Bevölkerung²⁶, die öffentliche Auflage und die volle Überprüfbarkeit durch mindestens eine kantonale Instanz²⁷. Auf Bundesebene können Nutzungspläne und Baubewilligungen ab dem 1. Januar 2007 mit öffentlichrechtlicher Einheitsbeschwerde auf Verletzung von Bundesrecht überprüft werden²⁸.

Schliesslich werden raumplanerische Festlegungen wie die Art und das Mass der Bodennutzung, aber auch alle weiteren raumbezogenen öffentlichrechtlichen Normen nach Art. 22 RPG mit Polizeibewilligung durchgesetzt. Eine breit gefasste und für die kantonalen Verfahren verbindliche Baubewilligungspflicht stellt sicher, dass keine bedeutsamen Bau- und Umnutzungsvorhaben der behördlichen Kontrolle entgehen: Abgrenzungskriterium ist, ob mit dem Vorhaben so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse an einer vorgängigen Kontrolle besteht²⁹.

Die Verflechtung von Raumplanung und Umweltschutz ist offensichtlich: Umweltschutz gehört zu den Zielen der Raumplanung und umgekehrt ist Raumplanung ein Instrument des Umweltschutzes. Das bedeutet in erster Linie, dass Umweltschutznormen verschiedenster Art die raumplanerische Interessenabwägung lenken und einschränken. Weil der Umweltschutz aber nur eines von vielen Zielen der Raumplanung darstellt, bleibt der „Partner“ bei der Koordination mit dem Umweltschutz weniger ein konkretes Ziel oder ein bestimmter Grundsatz der Raumplanung, sondern das raumplanerische Verfahren des sachlichen und nachvollziehbaren Abwägens unter verschiedenen Interessen. Dieses Verfahren zur Festsetzung von Plänen ist explizit darauf ausgerichtet, neben anderen auch die Ziele und Normen des Umweltschutzes aufzunehmen und über die umfassende Interessenabwägung in den raumplanerischen Gesamtentscheid zu integrieren (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG)³⁰.

²⁵ d.h. die formale Gesetzmässigkeit

²⁶ Art. 4 RPG, vgl. MUGGLI RUDOLF (1999), Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 3 ff.

²⁷ Art. 33 und 34 RPG, zur Rechtsweggarantie im Raumplanungsrecht vgl. AEMISEGGER HEINZ/HAAG STEPHAN (1999), Kommentar RPG, Art. 33 Rz. 3 ff.; JOMINI ANDRÉ (1999), Kommentar RPG, Art. 34 Rz. 1 ff.; BGE St. Moritz 1A.23/2006/1P.65/2006 vom 3. November 2006 E. 2.1

²⁸ gemäss dem am 1.1.2007 in Kraft getretenen neuen Bundesgerichtsgesetz: KIENER REGULA/KUHN MATTHIAS (2006): Das neue Bundesgerichtsgesetz - eine (vorläufige) Würdigung, in ZBl 2006 S. 152; ferner SPORI NIKLAUS (2007): Neue Bundesrechtspflege - Auswirkungen auf die Raumplanung, in Raum&Umwelt Nr. 1/2007

²⁹ BGE 119 Ib 222, E. 3a (Ingenbohl), BGE 120 Ib 379 S. 384 E. 3e (Basel)

³⁰ TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 1 Rz. 27 ff., siehe auch RUCH ALEXANDER (199), Kommentar RPG, Einleitung Rz. 57 sowie BGE 1A.281/2005 vom 21.7.2006 (Lens), in URP/DEP 2006 887, E. 1.3

4.3 Was ist unter gewährleisteter Koordination zu verstehen?

4.3.1 Koordinationsbegriff³¹

Im *allgemeinen Sprachgebrauch* meint Koordination das gegenseitige Abstimmen von Handlungen oder Handlungsanweisungen, hier also auf den ersten Blick wohl einmal das Abstimmen der gesetzlichen Regelungen „des Umweltschutzes“ und „der Raumplanung“ mit dem Ziel, unnötige innere Widersprüche zu vermeiden. Da Umweltschutz und Raumplanung sich zwar in der Zielsetzung nahe stehen, jedoch nicht deckungsgleiche Ziele verfolgen, sind unterschiedliche Bewertungen bestimmter Vorgänge aus raumplanerischer und umweltrechtlicher Sicht unvermeidbar und insbesondere noch kein Zeichen von Koordinationsmängeln³².

Der *raumplanerische Koordinationsbegriff* leitet sich aus der Definition von Planung ab: Planung ist „eine Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“. Die solcherart koordinierend tätige Planung stellt eine Problemlösungstechnik dar, eine auf die Steuerung künftigen Handelns angelegte koordinierende Zusammenfassung zukunftsbezogener Aussagen³³. Die Raumplanung kennt eine Reihe von explizit für diese Zwecke bereitgestellten Abstimmungs- und Koordinationsinstrumenten³⁴.

Der *verfahrensrechtliche Koordinationsbegriff* („Verfahrenskoordination“) geht vom Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der schweizerischen Rechtsordnung aus, weshalb er verlangt, dass die verschiedenen für ein einheitliches Projekt erforderlichen Bewilligungen bzw. die Anwendung der diesen zugrunde liegenden Normen formell und materiell koordiniert werden. Fehlt diese Koordination, so wird unter Umständen Recht vereitelt, weil die isolierte Anwendung der einen Norm auf das gleiche Projekt die Anwendung einer anderen Norm verhindern

³¹ siehe dazu insbesondere TSCHANNEN PIERRE (2005): Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP / DEP 2005 S. 421 ff.

³² dazu MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, S. 18 ff. mit den dortigen Verweisen auf die Literatur

³³ TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 2 ff.,

³⁴ für die Schweiz insbesondere die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sowie die umfassende Interessenabwägung, siehe TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 2 ff., in Deutschland das Raumordnungsverfahren, siehe HÖHNBERG ULRICH (2005), Handwörterbuch der Raumordnung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 486

kann. Art. 25a RPG hat den in der Rechtsprechung geschaffenen Begriff der Verfahrenskoordination positivrechtlich normiert³⁵.

4.3.2 Ziel der Koordination des Umweltschutzes mit der Raumplanung

Weniger klar erscheint, was mit einer Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung genau bezweckt wird; denn insbesondere die Raumplanung hat nicht schon von vornherein eindeutige Ziele, wie dies bisweilen geltend gemacht wird (Ziff. 4.3.3.1b). Deshalb berücksichtigt die Raumplanung nicht nur Nutzungsinteressen³⁶. Sie ist nach dem vorne in Ziff. 4.2.2 Gesagten vielmehr ein Prozess, der die unterschiedlichen räumlichen Interessen offen legt, unter ihnen abwägt und schliesslich mit einem Raumplan die Entwicklungsrichtung für eine bestimmte Zeit festlegt. Daraus leitet sich Folgendes ab:

- Das Ziel solcher Koordination kann nicht sein, generell „die Raumplanung“ „dem Umweltschutz“ oder umgekehrt „den Umweltschutz“ „der Raumplanung“ unterzuordnen; denn das wäre keine Koordination von verfassungsrechtlich gleichgestellten Normenkomplexen, sondern eine Hierarchie, wie sie der Gesetzgeber nur in einzelnen Ausnahmefällen vorgesehen hat³⁷. Die Unterordnung der einen Aufgabe unter die andere würde die Durchsetzung des untergeordneten Teils verhindern, was nur vom Gesetzgeber selbst vorgesehen werden kann, sich also nicht schon aus dem Koordinationserfordernis ableiten lässt. So könnte beispielsweise die generelle Unterordnung des (bundesrechtlichen) Umweltschutzrechts unter das über weite Strecken kantonale Raumplanungsrecht zu einer Vereitelung von Bundesrecht führen, soweit das Bundesumweltschutzrecht nicht selbst den kantonalen Planungsbehörden solche Kompetenzen eingeräumt hat³⁸. Überdies schliessen die Raumplanungsziele die Umweltschutzziele ausdrücklich mit ein (Art. 1 RPG).

³⁵ siehe zur Entstehungsgeschichte und zum Begriff der Verfahrenskoordination MARTI ARNOLD, Kommentar RPG, Art. 25a Rz. 15; WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER (2006), Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Art. 25a Rz. 10

³⁶ grundsätzlich dazu TSCHANNEN PIERRE (1998), Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 S. 488 ff.

³⁷ vgl. dazu beispielsweise das weitgehende Veränderungsverbot für Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung nach Art. 78 Abs. 5 BV; siehe dazu die Übersicht bei MARTI ARNOLD (2004): Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 576

³⁸ In vielen Fällen hat der Bundesgesetzgeber den kantonalen Planungsbehörden gestaltende Kompetenzen eingeräumt, so etwa bei der Festsetzung von Lärmempfindlichkeitsstufen (Art. 43 LSV), bei der Festsetzung der Massnahmenpläne Luftreinhaltung (Art. 44a USG) usw., vgl. dazu im Detail MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, S. 50 ff.

- Ein Ziel der Koordination kann die Vermeidung von Widersprüchen sein, die sich durch die parallele und nicht aufeinander abgestimmte Anwendung der Normenkomplexe des Umweltschutzes und der Raumplanung *in einem konkreten Fall* ergeben. Die Vermeidung solcher Widersprüche und als Folge davon der Vereitelung von Bundesrecht ist das Ziel des in Art. 25a Abs. 3 RPG vorgesehenen Verbots widersprüchlicher Verfügungen zum gleichen Vorhaben (materielle Verfahrenskoordination)³⁹. Noch nicht widersprüchlich ist natürlich, wenn ein Vorhaben nach dem einen Normenkomplex zulässig erscheint, nach dem andern dagegen nicht; denn die kumulative Anwendung aller geltenden Normen ist zwingend, solange der Gesetzgeber das Verhältnis der einen Norm zur andern nicht abweichend geregelt hat⁴⁰.

4.3.3 Von Parlament und Bundesrat geäusserte Meinungen

4.3.3.1 Auffassung des Parlaments

a. Motionstext

Die überwiesene Motion RK-S⁴¹ verlangt, im Bereich des Vollzuges und der Gesetzgebung seien Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet werde. Was das Parlament unter mangelhafter beziehungsweise gewährleisteter Koordination versteht und welche Ziele es damit verfolgt, hat es nicht verdeutlicht.

Immerhin hat die Motion im Sinne eines Beispiels als Koordinationsmangel bewertet, wenn die Umweltaspekte erst beim konkreten Bauprojekt über die Projekt-UVP einfließen und nicht bereits bei der zeitlich vorgelagerten Sach-, Richt- und Nutzungsplanung. Sie verlangt darum, dass die Projekt-UVP dadurch entlastet werde, dass (bereits) mit den raumplanerischen Entscheiden stufengerecht die wesentlichen Voraussetzungen für die umweltgerechte und rasche Realisierung von Bauvorhaben geschaffen werden.

Die Kommission hat sich – ausgehend von festgestellten Koordinationsproblemen – nicht mit den Ursachen solch mangelhafter Koordination auseinandersetzen müssen, sondern deren Be-

³⁹ MARTI ARNOLD (1999), Kommentar RPG, Art. 25a Rz. 39; WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER (2006), Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Art. 25a Rz. 69

⁴⁰ BGE 114 Ib 227 E. 5b (Salgesch): „Soweit ein Bundesgesetz sein Verhältnis zu einer andern Regelung nicht selber bestimmt (z.B. Art. 18 Abs. 3 RPG), müssen nach der verfassungsrechtlichen Ordnung (vgl. etwa BGE 103 Ia 334 ff., 102 Ia 359 f.) die verschiedenen Gesetzgebungen miteinander koordiniert angewendet werden.“; ferner TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in UR/P/DEP 2005 425

⁴¹ RK-S 04.3664 vom 15.11.2004

hebung in Auftrag gegeben. Es wird also zu klären sein, ob das geltende Raumplanungs- und Umweltrecht die gewünschte Abstimmung schon heute mehr oder weniger ausdrücklich verlangt, bloss ermöglicht oder im Gegenteil verhindert. Wenn es sie nicht verhindert, so könnten die von der Kommission festgestellten Koordinationsmängel auch auf die Rechtsanwendung zurückgehen. Dies war den Urheberinnen und Urhebern nach der Begründung der Motion zu schliessen bewusst. Die Rede ist von Vollzugsmängeln, weil in der Raumplanung schon nach geltendem Recht dem Umweltschutz stufengerecht Rechnung zu tragen sei⁴².

b. Diskussionsvoten

Während der Nationalrat die Motion diskussionslos überwiesen hat⁴³, fand im Ständerat eine kurze Diskussion statt, die weitere Hinweise auf das angestrebte Ziel und das Begriffsverständnis zu geben vermag. So stellte der Kommissionssprecher unter Bezugnahme auf parlamentarischen Beratungen zur Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie zur Präzisierung der Verbandsbeschwerde⁴⁴ fest, dass in der Kommission Einigkeit darüber bestehe, wonach „eines der Hauptprobleme der schweizerischen Raumplanungs- und Umweltrechtsprechung die mangelhafte und ungenügende Koordination zwischen diesen beiden Rechtsgebieten“ sei⁴⁵. Das folgende Zitat verdeutlicht, weshalb die Kommission zu diesem Befund kam:

„Das Raumplanungsrecht auf nationaler Ebene enthält vorwiegend Grundsätze, die im Einzelfall nicht einfach zu konkretisieren sind. Das Umweltrecht dagegen ist viel konkreter und im Einzelfall deshalb nur wenig flexibel. Das hat zur Folge, dass raumplanerisch an sich richtige und vernünftige Lösungen verunmöglicht werden, weil das Umweltrecht dem entgegensteht. Ursache hierfür ist unter anderem der Umstand, dass man im Umweltrecht in räumlich kleinen Dimensionen, im Raumplanungsrecht dagegen in grossräumigen Kategorien denkt. So ist beispielsweise eine Konzentration von immissionenverursachenden Bauten und Anlagen wünschbar. Das Umweltrecht steht dem aber entgegen, weil es eben die auf das

⁴² Auszug aus der Motionsbegründung: „Den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung muss im Rahmen der Richtplanung der Kantone bereits nach geltendem Recht stufengerecht Rechnung getragen werden. In der Praxis ist der Vollzug dieser Koordinationspflicht ungenügend. (...); dazu im Detail MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, S. 45 ff.; BGE 1A.281/2005 vom 21.7.2006 (Lens), in URP/DEP 2006 887, E. 1.3: „L'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise à l'art. 25a LAT“

⁴³ AB 2006 N 1521

⁴⁴ vgl. zum Ergebnis die Revision des USG vom 20. Dezember 2006, AS 2007 2701

⁴⁵ AB 2005 S. 656

Kleingliedrige ausgerichteten Betrachtungsweisen als richtig erachtet. Dies ist letztlich aber auch umweltpolitisch problematisch.

Mit ihrer Motion will die Kommission für Rechtsfragen nun erreichen, dass wieder eine grössere Flexibilität möglich ist, was bedingt, dass gesetzliche Anpassungen zu machen sind. Es ist uns durchaus klar, dass dies ein komplexes Unterfangen sein und dieses Unterfangen Zeit brauchen wird. Möglicherweise wird das Problem jedoch auch vom Bundesrat und von der Verwaltung als dringend beurteilt, sodass gesetzgeberisch ein stufenweises Vorgehen vorgesehen wird. Zu denken ist beispielsweise an die Schaffung von Ausnahmeregelungen, die es im konkreten Einzelfall erlauben, die Anliegen der Raumplanung und des Umweltschutzes besser unter einen Hut zu bringen. Dies ist die kurzfristige Optik.

Mittelfristig wird eine umfassende Bearbeitung der Koordinationsproblematik zu mannigfaltigen Änderungen von Gesetzen und Verordnungen führen müssen. Nur so können wir wieder eine Situation erreichen, welche die Realisierung von grösseren Projekten nicht zu einem jahrelangen juristischen Hindernislauf macht, sondern erlaubt, unter konkreten Vorgaben volkswirtschaftlich, raumplanerisch und ökologisch gute Projekte auch tatsächlich in vernünftiger Zeit zu realisieren.“

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kommission der Auffassung war

- das Umweltrecht enthalte viel konkretere Normen als die Raumplanung und sei deshalb im Einzelfall nur wenig flexibel;
- dem Umweltrecht sei eine kleinräumige Betrachtungsweise eigen, was umweltpolitisch problematisch sei;
- das Umweltrecht verhindere deshalb gelegentlich raumplanerisch an sich richtige und vernünftige Lösungen wie z.B. die Konzentration von immissionsverursachenden Bauten und Anlagen, was ebenfalls umweltpolitisch problematisch sei;
- es müsse folglich mit Gesetzesänderungen wieder für mehr „Flexibilität“ gesorgt werden, damit die Realisierung von grösseren Projekten nicht zu einem jahrelangen juristischen Hindernislauf führe, sondern volkswirtschaftlich, raumplanerisch und ökologisch gute Projekte in vernünftiger Zeit realisierbar seien.

Die Analyse dieser Auffassung zeigt, dass die Kommission das Ziel der „Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung“ genau genommen in der Behebung von Widersprüchen im Umweltrecht oder genauer im Immissionsschutzrecht (wohl vor allem im Luftreinhalte-recht) selbst erblickt hat. Wenn das Umweltrecht tatsächlich wie von der Kommission vermutet eine räumliche Entwicklung verhindern würde, die auch *umweltpolitisch* erwünscht ist, dann

wäre das nicht ein Koordinationsmangel zwischen den beiden Gesetzgebungen, sondern eher ein konzeptioneller Mangel der Umweltschutzgesetzgebung selbst (Fehlsteuerung).

Auch der Hinweis auf die nach Ansicht der Kommission durch mangelhafte Koordination verursachten Verfahrensverzögerungen zeigt, dass unklare oder gar widersprüchliche Normen des Umweltschutzrechts – genauer des Luftreinhalterechts – selber vermutet werden; denn bei klarer Rechtslage sollten ja alle Instanzen rasch entscheiden können und es wäre unerklärlich, warum es Opponenten gelingen konnte, erfolgreich gegen konkrete und rechtmässige Bauvorhaben Beschwerde zu erheben. Dass überhaupt Rechtsmittel ergriffen werden, kann nicht als Mangel der Gesetzgebung oder der Koordination betrachtet werden; denn Hauptursache von Rechtsstreitigkeiten sind Interessenkonflikte, die sich nicht ohne Verletzung des Rechtsstaatsprinzips durch die Gesetzgebung aus der Welt schaffen lassen⁴⁶. Die Gesetzgebung kann lediglich dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden rasch über solche Interessenkonflikte entscheiden⁴⁷.

Die vom Kommissionssprecher erwähnten Beispiele stammen aus dem Luftreinhalterecht, insbesondere aus den bekannten Fällen „Verkehrsintensiver Einrichtungen“. Es ist nicht bekannt, ob die Kommission auch in anderen Umweltbereichen wie dem Lärmschutz, dem Gewässerschutz, dem Schutz des Waldes usw. Koordinationsmängel mit der Raumplanung festgestellt hat.

c. Ergebnis

Während die von Motionstext und -begründung verlangte Koordination vor allem den frühzeitigen stufengerechten Einbezug des Umweltschutzrechts in die Raumplanung anvisiert,

⁴⁶ Zu denken ist etwa an den Interessengegensatz zwischen den Bewohnern der Zentren und des ländlichen Raums, zwischen Arbeitenden oder Arbeitspendlern und Wohnenden, zwischen mobilen und wohnenden sowie Erholung suchenden Menschen, zwischen Gesunden und verstärkt Schutzbedürftigen (Art. 13 Abs. 2 USG) usw. Delikat ist die Abwägung schon deshalb, weil jeder Mensch in den verschiedensten Rollen beteiligt ist, also etwa an seinem Wohnort nicht die gleichen Interessen verfolgt wie an seinem Arbeits- oder Einkaufs- bzw. Freizeitort.

⁴⁷ Aufschlussreich zu den von den Bauenden tatsächlich wahrgenommenen Verfahrenshindernissen ist die im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) ausgearbeitete Studie ECONCEPT (2007), Befragung von Schweizer Bauseuchsstellern, Zürich: Ziel der Befragung war, die aus der Sicht von Bauherren wichtigsten Probleme in den Verfahrenen von Raumplanung und Bauprojektierung zu identifizieren, die mit dem Bauen in der Schweiz verbunden sind. Zudem war die Frage zu klären, ob es interkantonale Unterschiede gibt und wie diese begründet sind. Da die Untersuchung vor dem Hintergrund der viel beklagten Wachstumsschwäche der Schweiz erfolgte, beschränkte sich die Untersuchung folglich auf gewerblich-industrielle Bauvorhaben. Demgegenüber halten Vertreter des Detailhandels ganz im Sinne des Kommissionssprechers an der These fest, dass das Umweltschutzrecht raumplanerisch richtige und vernünftige Lösungen verunmöglichen soll: vgl. ESPACE.MOBILITÉ: Stellungnahme zur Motion der Rechtskommission Ständerat „Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung“ (04.3664), Factsheet vom 19.9.2006, Bern

mithin eine methodische Verbesserung sowie eine Effizienzsteigerung beim *Raumplanungsverfahren* bezweckt, scheint die Kommission eher *Fehlsteuerungen im Umweltschutzrecht selbst* zu erkennen. Ob die Beurteilung zutrifft, das Umweltrecht, insbesondere aber das Luftreinhalterecht, verhindere eine auch aus ökologischer Sicht erwünschte konzentrierte Siedlungsentwicklung, wird – da ihr eine seit längerer Zeit intensiv geführte Diskussion⁴⁸ zugrunde liegt – noch zu diskutieren sein (unten Ziff. 5.3.2).

Im gleichen Sinne wird zu prüfen sein, wie und mit welchen Erwartungen die Umweltaspekte bereits in der strategischen Raumplanung (Sach- und Richtplanung) erfasst werden können mit dem Ziel, die Projekt-UVP zu entlasten (unten Ziff. 6.2.2). Die Frage wäre dann, inwiefern es beispielsweise realistisch ist, in den kantonalen Richtplänen die in der nachfolgenden Nutzungsplanung sowie insbesondere im Baubewilligungsverfahren erwarteten Umweltfragen solcherart abzuhandeln, dass die Verfahren ohne durch vertiefte Abklärungen verursachte Verzögerungen durchgeführt werden können (Entlastung der Projekt-UVP)⁴⁹.

4.3.3.2 Auffassung des Bundesrates

Der Bundesrat hatte bereits in seinem Bericht über den Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Bewilligungsverfahren eine bessere Berücksichtigung der Umweltanliegen in der Sachplanung des Bundes, der kantonalen Richtplanung sowie der kommunalen Nutzungsplanung verlangt⁵⁰. Er beantragte dem Parlament deshalb die Annahme der Motion der RK-S.

4.3.4 Fazit

Offenbar besteht im Parlament keine ausdiskutierte und folglich konsolidierte Meinung darüber, was gewährleistete Koordination zwischen „Umweltschutz“ und „Raumplanung“ bedeutet. Es wird kaum unterschieden zwischen der Abstimmung auf der Gesetzgebungs-

⁴⁸ Motion UREK-N (99.3574) vom 23.11.1999 sowie Motion Büttiker (98.3589) vom 15.12.1998, vgl. dazu MUGGLI RUDOLF (2002), Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL), Bern, S. 15; ferner BUNDESAMT FÜR UMWELT/BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (HRSG. 2006): Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan. Umwelt-Vollzug Nr. 0605, Bern, S. 11

⁴⁹ Damit wird die Methode der Strategischen Umweltprüfung SUP angesprochen, vgl. dazu MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, S. 82 ff. mit den dortigen Verweisen auf die SUP-Richtlinie der EU sowie der Zusammenfassung auf S. 89

⁵⁰ Bericht des Bundesrates über den Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Bewilligungsverfahren (in Erfüllung des Postulat 01.3266 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 17. September 2019, in BBl 2004 1611 ff.

ebene einerseits und bei der Rechtsanwendung (materielle Verfahrenskoordination) andererseits sowie Vollzugsmängeln, die ja trotz klarer Regeln immer möglich bleiben. Auch klingt verschiedentlich an, dass als Koordinationsmangel bisweilen auch eine aus der Sicht bestimmter Nutzungsinteressen unbefriedigende Gewichtung von Schutz- und Nutzinteressen empfunden wird – was auf eine Kritik an konkreten Interessenabwägungen hinausläuft.

Im folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, eine eigene Definition vorzuschlagen.

4.3.5 Vorschlag einer Definition gelungener Koordination

4.3.5.1 keine Frage der Normenhierarchie ...

Koordination von Raumplanung und Umweltschutz kann nach hier vertretener Auffassung keine Frage der Normenhierarchie sein, weil die Raumplanung grundsätzlich alle vom Gesetzgeber im Raumplanungsrecht und in der Sachgesetzgebung vorgegebenen Interessen als gleichwertig behandelt und behandeln muss. Sie ist nach geltendem Recht nicht befugt, von den ihr vorgegebenen gesetzlichen Normen zu dispensieren. Sie ist deshalb darauf angewiesen, dass ihr der Gesetzgeber mit seinen Normen ausreichend Spielraum für die Interessenabwägung einräumt. Das ist nach hier vertretener Meinung und entgegen oft gehörten Meinungen der Fall, weil das geltende Umweltrecht zahlreiche Normen bis hin zu Ausnahmeregelungen kennt, die explizit auf die Abstimmung mit raumplanerischen Interessen abzielen (siehe unten Ziff. 5.3)⁵¹.

Meinungen, denen zufolge bereits ein Koordinationsmangel vorliegen soll, wenn das Umweltrecht einen raumplanerisch möglichen Standort für ein Projekt verhindert, erliegen nach hier vertretener Ansicht einem Missverständnis über der Funktion der Raumplanung: Die Raumplanung kennt keine Interessenhierarchie, sondern verweist für die Prioritätensetzung auf den Planungsprozess (Art. 1 und 3 RPG). In der Methode der umfassenden Interessenabwägung darf deshalb nicht einfach ein wesentlicher Aspekt ausgeblendet werden; denn sonst würden räumliche Konflikte verdeckt statt gelöst.

⁵¹ wichtige Beispiele im Immissionsschutzrecht sind die Erleichterungen (Art. 17 USG, Art. 25 Abs. 3 USG) sowie die Ausnahmegewilligungen beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten (Art. 31 Abs. 2 LSV); zu den sehr grossen Spielräumen der Kantone im Luftreinhalterecht siehe auch MUGGLI RUDOLF (2002), Publikumsintensive Einrichtungen - Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL), Bern, S. 60

Von Nahem betrachtet scheinen also nicht bloss die Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung zu interessieren, sondern auch die bekannten Konflikte zwischen wirtschaftlichen Interessen und Umweltinteressen. Für die Regelung solcher Interessenkonflikte ist das Raumplanungsverfahren zuständig, das versuchen muss, alle gesetzlichen Normen gesamthaft anzuwenden, was regelmässig zur Prüfung von Alternativen und nötigenfalls zu Abstrichen beim einen oder anderen Interesse führt. Dass sich beispielsweise generell die Wirtschaftsinteressen gegen die Umweltinteressen durchsetzen könnten, ist aber wie gesagt nicht das Ziel der „Raumplanung“ und kann es auch nicht sein, schon weil nach herrschender Meinung eine Wirtschaftsentwicklung ohne Rücksichtnahme auf die Umwelt nicht nachhaltig und damit nicht zukunftsfähig ist⁵². Die Raumplanung muss Alternativen aufzeigen, die es erlauben, *beiden* Interessen möglichst weitgehend Rechnung zu tragen. Das ist zwar anspruchsvoll, dürfte aber nach hier vertretener Meinung möglich sein⁵³.

4.3.5.2 und keine Frage der inneren Widersprüche ...

Es kann nach hier vertretener Auffassung auch nicht Aufgabe einer in der Rechtsanwendung angesiedelten Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung sein, echte oder vermeintliche innere Widersprüche des einen oder anderen Normenkomplexes zu beheben; denn dafür ist der Gesetzgeber zuständig. Wenn die geltende Umweltschutzgesetzgebung also eine vom Gesetzgeber als umweltpolitisch sinnvoll erachtete räumliche Entwicklung verhindern würde, wie die RK-S anzunehmen schien (4.3.3.1b), so könnte nicht „die Raumplanung“ oder präziser gesagt die Raumplanungsbehörde diesen Widerspruch beheben, sondern nur der Gesetzgeber, der solche kontraproduktive Normen erlassen hat. Das schloss die RK-S denn auch nicht aus und verlangte Vorschläge für Gesetzesänderungen (Ziff. 4.3.3.1).

Allerdings liegen bis heute keine klaren Hinweise vor, dass das schweizerische Umweltrecht Normen umfasst, die eine umweltpolitisch sinnvolle räumliche Entwicklung verhindern. Bis zum Beweis des Gegenteils muss angenommen werden, dass die Raumplanung im Einklang mit dem Umweltrecht Lösungen treffen kann, die eine angemessen konzentrierte räumliche Entwicklung ermöglichen⁵⁴. Noch keinen Beweis für derartige Koordinationsmängel stellt nach hier vertretener Auffassung dar, dass nicht alle Interessengruppen mit der sie betreffenden kon-

⁵² Art. 2 Abs. 4 und Art. 73 BV; Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, in BBl 2002 3947

⁵³ siehe für den Fall des Luftreinhalterechts MUGGLI RUDOLF (2002), Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL), Bern, S. 60

⁵⁴ MUGGLI RUDOLF (2002), Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL), Bern, S. 69

kreten Umsetzung der Umweltschutzgesetzgebung in der Raumplanung einverstanden sind und eine weitergehende Berücksichtigung ihrer Interessen verlangen⁵⁵.

4.3.5.3 ... sondern eher eine Frage der durchgehenden Abstimmung

Geht man davon aus, dass die jeweiligen Normenkomplexe des Umweltschutzes und der Raumplanung selbst für ihre Zielkonformität und innere Widerspruchsfreiheit besorgt sein müssen, dann besteht die gelungene Koordination im gesuchten Sinne darin, dass die geltenden Umweltschutzziele und -normen auf allen Stufen rechtzeitig in die raumplanerische Interessenabwägung einfließen. Nur so kann die nachfolgende Planungsstufe von konsistenten und damit Rechtssicherheit vermittelnden behördenverbindlichen Vorgaben profitieren.

Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Wortlaut der Forderung der Motion RK-S, anscheinend jedoch weniger mit dem Votum des Kommissionssprechers. Dessen Feststellungen dürften sich eher auf die im Raumplanungs- und Umweltrecht üblichen Zielkonflikte zwischen Nutz- und Schutzinteressen beziehen, die nach der Meinung der Kommission offenbar von einzelnen kantonalen Vollzugsbehörden und den Gerichten nicht richtig gelöst worden sind. Nach hier vertratener Ansicht verbietet indessen das Luftreinhalterecht des Bundes und die dazu vorliegende Rechtsprechung selbst starke Konzentrationen von Verkehrsintensiven Einrichtungen im bestehenden Siedlungsgebiet nicht, sofern der kantonale Massnahmenplan nach Art. 44a USG als grossräumiges Koordinationsinstrument dies aufgrund seiner Gesamtsicht als zielkonform einstuft. Entsprechende Projekte in mit Luftschadstoffen überlasteten Gebieten müssen also in erster Linie die auf Art. 11 und 12 USG gestützten verschärften Emissionsbegrenzungen dieses Massnahmenplans respektieren. Auf dieser Basis wurde in jüngerer Zeit eine beträchtliche Anzahl grosser neuer Verkehrsintensiver Einrichtungen im Siedlungsgebiet gegen namhafte Opposition baubewilligt, so dass kaum ohne Weiteres davon ausgegangen werden darf, dass das Luftreinhalterecht des Bundes die vom Kommissionssprecher zwar nicht ausdrücklich, aber

⁵⁵ vgl. insbesondere für die Luftreinhaltepolitik und die dort umstrittene Frage der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit von emissionsbegrenzenden Massnahmen beim Einkaufsverkehr: INSTITUT FÜR UMWELTECHNIK UND OEKOLOGIE GMBH/ ADVOKATUR DR. WALDER & PARTNER (Hrsg., 2005), Einkaufen und Mobilität – Studienbericht, Luzern (www.espacemobilitate.ch). Zu dieser Diskussion ist festzuhalten, dass die von den Betreibern von Einkaufs- und Freizeitzentren beanstandeten Massnahmen auf kantonale Massnahmenpläne nach Art. 44a USG oder kantonales Raumplanungs- und Baurecht – beispielsweise § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG-ZH – zurückgehen, also nicht direkt vom Bundesrecht vorgeschrieben werden. Das Bundesumweltschutzrecht macht sie gestützt auf Art. 11 USG möglich, erlaubt aber auch andere Wege zur Sanierung übermässig belasteter Luft: MUGGLI RUDOLF (2002), Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL), Bern, S. 67

doch implizit angesprochenen „Verkehrsintensiven Einrichtungen“ im Siedlungsgebiet verhindert (siehe hinten Ziff. 5.3.2)⁵⁶.

Die Feststellung, dass das geltende Luftreinhalterecht des Bundes die Koordination mit der Raumplanung ermöglicht, ja sogar verlangt, heisst natürlich nicht, dass alles zum Besten stünde und die Sorge der RK-S unbegründet wäre. Die grosse Zahl von Bundesgerichtsentscheiden und Publikationen zum Thema ist vielmehr ein Indiz dafür, dass die konkrete Umsetzung der Koordination in diesem Bereich der Praxis Mühe bereitet und verbesserungsfähig ist. Ebenso klar erscheint, dass mit geeigneten Mitteln für Rechtssicherheit zu sorgen ist, damit im Sinne der Motion ein Beitrag zur Reduktion von Zahl und Dauer der Verfahren geleistet werden kann. Zu diesen Zweck soll im Folgenden das bestehende Koordinationsinstrumentarium dargestellt und auf Verbesserungen untersucht werden.

Vor allzu grossen Erwartungen sei indessen gewarnt:

- Dass selbst eine durchgehende Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung Interessenkonflikte und Wertungsunterschiede nicht aufheben kann, ergibt sich schon aus der Aufgabe der Raumplanung, unterschiedliche Interessen im Rahmen der vom Gesetzgeber eingeräumten Spielräume auf dem Weg des planerischen Diskurses (Mitwirkung nach Art. 4 RPG) und der umfassende Interessenabwägung nach Möglichkeit unter einen Hut zu bringen. Das Ergebnis dieser raumplanerischen Verfahren ist in den meisten Fällen nicht Harmonie, sondern Prioritätensetzung in einem konkreten Umfeld⁵⁷.
- Die Einbettung von Projekten mit Auswirkungen auf Raum und Umwelt bleibt im dicht-besiedelten Raum immer ein komplexes Vorhaben: Was in der ländlichen Weite oft ohne Opposition möglich ist, bleibt im Interessengeflecht der Zentren nur mit grossen Anstrengungen realisierbar. Diese Komplexität ist nicht nur auf den Umweltschutz zurückzuführen, sondern mindestens ebenso häufig auf schieren Platzmangel. Dies gilt insbesondere für die rasch wachsenden Raumbedürfnisse des Verkehrs. In der gebauten Siedlung sind grössere Veränderungen stets nur mit bedeutenden Einschnitten möglich und geraten gerade deshalb regelmässig in Konflikte, die in einem demokratischen Rechts-

⁵⁶ Beispiele: Sihlcity (Stadt Zürich, Fahrtenbeschränkung, vgl. dazu den Tagesanzeiger vom 16. März 2007: „Sihlcity: 8800 Fahrten pro Tag), WestSide (Stadt Bern, Fahrleistungsmodell, BGE 131 II 470), diverse Fachmärkte in Spreitenbach (IKEA, BGE 1A.125/2005 vom 21. September 2005), Pratteln (Media Markt, BGE 1A.110/2006 vom 19. April 2007), Stans (Einkaufszentrum Länderpark, BGE 1A.318/2005 vom 27. Februar 2007)

⁵⁷ siehe zu diesem Thema die berechtigte Skepsis gegenüber der Forderung nach umfassender Harmonisierung bei TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 510 ff.

staat selten mit einfachen und raschen Verfahren geklärt werden können⁵⁸. Diese Verfahren bringen aber auch die Chance für Projektverbesserungen mit sich, müssen sich also auch für die Projektierenden nicht nur negativ auswirken.

- Zum Ziel, die Verfahren generell zu verkürzen und zu vereinfachen, darf man von einer besseren Koordination von Umweltschutz und Raumplanung sicher einen Beitrag erwarten. Da die Ursachen langer Verfahren vielfältig sind, bleibt offen, wie gross dieser Beitrag sein kann⁵⁹.

⁵⁸ Ein illustratives Beispiel ist das Projekt der Stadion Zürich AG für das neue Hardturm-Stadion in Zürich (BGE 131 II 81; URP/DEP 2005 15, URP/DEP 2004 530): Da der Stadionneubau über ein PPP-Projekt finanziert werden muss, sind sehr beträchtliche zusätzliche Mantelnutzungen erforderlich, die umstrittene Auswirkungen auf das Stadtquartier zeitigen dürften. Die damit verbundenen Konflikte haben sich wohl für niemanden überraschend in langen Verfahren niedergeschlagen. Das Baubewilligungsverfahren ist zur Zeit noch nicht abgeschlossen (Ende 2007).

⁵⁹ siehe dazu die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, in BBl 1998 2591 ff.; Bericht des Bundesrates über Massnahmen zur Deregulierung und administrativen Entlastung, in BBl 2000 994 ff.; MARTI ARNOLD ET AL. (1994): Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen - Anregungen für Gesetzgebung und Praxis in den Kantonen = Simplification, accélération et coordination des procédures d'autorisation de construire - Recommandations pour la législation et la pratique cantonales, EJPD/Bundesamt für Raumplanung, Bern; Jäger Christoph (2005): Was braucht es für die rasche Erteilung einer Baubewilligung? Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in Raum&Umwelt 2005 S. 49 ff.

V. Bestehendes Koordinationsinstrumentarium

5.1 Ausgangslage: Vielfältiges Instrumentarium

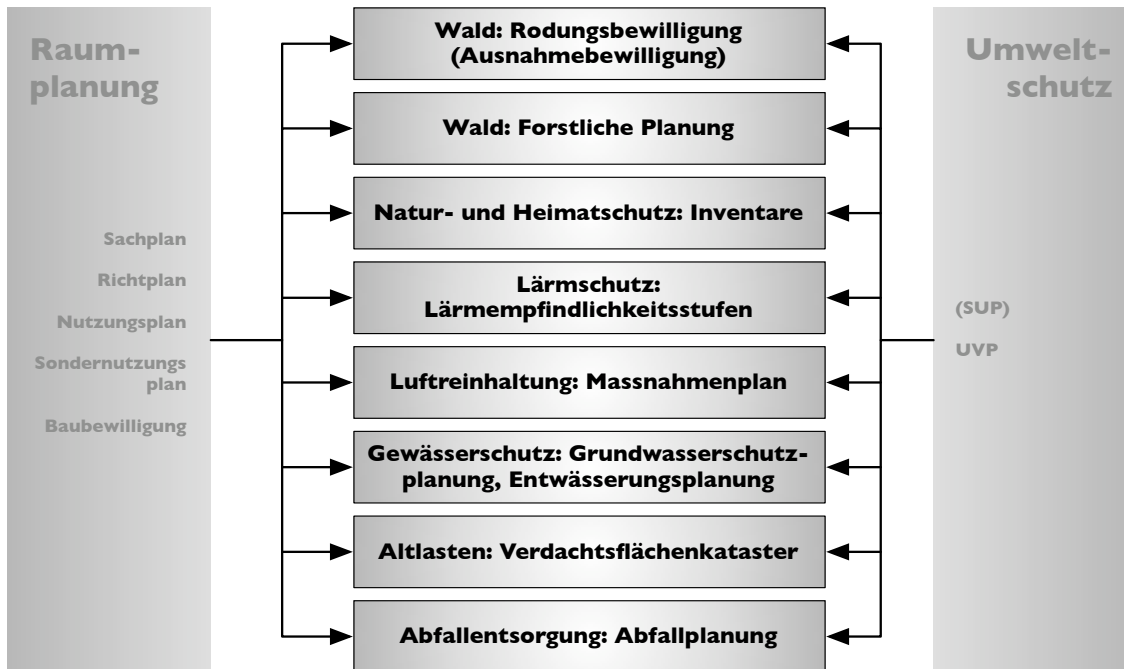


Abbildung 5.1: Vielfältiges Koordinationsinstrumentarium

Die instrumentellen Verflechtungen zwischen Raumplanung und Umweltschutz sind vielfältig und selbstverständlich geworden. In fast allen Umweltschutzbereichen hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass mit planerischen Instrumenten entweder eigenständiger oder der Raumplanung entliehener Art den konkreten räumlichen Entwicklungsbedürfnissen Rechnung getragen wird. Beispielhaft seien hier die Grundwasserschutzplanung, das generelle Entwässerungsprojekt GEP und das regionale Entwässerungsprojekt REP, die Rodungsbewilligung und die forstliche Planung, die Lärmempfindlichkeitsstufenzuordnung bzw. -planung, die Massnahmenplanung Luftreinhaltung und die kantonale Abfallplanung erwähnt⁶⁰. Selbst im Bereich der Mobilfunkantennen (nichtionisierende Strahlung) schliesst das Bundesgericht neuerdings eine räumliche Planung der Standorte, also eine Abstimmung der vom Bund geregelten Bereiche

⁶⁰ siehe zu diesem Instrumentarium eingehender TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 423 ff.; MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern, Ziff. 6.5.3; MUGGLI RUDOLF (2007), Rechtliche Möglichkeiten der Koordination des Störfallvorsorgerechts mit dem Raumplanungsrecht, Rechtsgutachten vom 12. April 2007, Ziff. 5.1

Fernmeldeversorgung sowie Schutz vor nichtionisierenden Strahlen einerseits und der von den Kantonen geregelten Bereiche Ortsbild- und Landschaftsschutz nicht mehr aus, obwohl es dort weniger um eine Umweltplanung als um eine Ortsbildschutzplanung gehen dürfte⁶¹.

Auch bei den generellen Verfahrensregeln mangelt es nach den vorliegenden Untersuchungen nicht an praxiserprobten Koordinationsinstrumenten:

- In der Sach-, Richt- und Nutzungsplanung besteht die allgemeine Pflicht, den Umweltaspekten stufengerecht Rechnung zu tragen (Art. 1 und 3 RPG, Art. 2 und 3 RPV). In der Sach- und Richtplanung ist sie gesetzlich noch recht schwach verankert. Insbesondere fehlt das Instrument der Strategischen Umweltprüfung (SUP), das die Europäische Union zur Zeit einführt⁶².
- In der Nutzungsplanung muss sogar ausdrücklich über die Ergebnisse des Einbezugs des Umweltrechts Bericht erstattet werden (Art. 47 RPV)⁶³.
- Im Projektbewilligungsverfahren – sei dies formell ein Baubewilligungsverfahren oder ein Planerlass- oder ein Konzessionsverfahren – liefert die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)⁶⁴ die nötigen Grundlagen für eine Abstimmung unter den Normen des Bau-, Raumplanungs- und Umweltrechts⁶⁵. Die UVP ist kein eigenes Verfahren, sondern ausdrücklich als Prüf- und Koordinationsinstrument in die bestehenden Projektbewilligungsverfahren eingebettet. Sie setzt überdies nicht erst beim Detailprojekt ein, sondern ausdrücklich bereits dort, wo eine frühzeitige und umfassende Prüfung erstmals möglich

⁶¹ BGE 1A.129/2006 vom 10. Januar 2007, E. 5.3 (Zermatt), sieht zum Thema auch MARTI ARNOLD in ZBl 2007 453

⁶² Die „Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ ist mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EG am 21. Juli 2001 in Kraft getreten und musste nach ihrem Artikel 13 innerhalb von drei Jahren – also bis zum 20. Juli 2004 – in nationales Recht umgesetzt werden. Siehe dazu beispielsweise MUGGLI RUDOLF (2004): Umweltprüfung vor der Projektierung, in URP/DEP 2004 S. 463 ff

⁶³ MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern

⁶⁴ präziser als der mittlerweile gebräuchliche Begriff Umweltverträglichkeitsprüfung wäre der Begriff der „Umweltauswirkungsprüfung“ (Environmental Impact Assessment)

⁶⁵ Bericht des Bundesrates über den Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Bewilligungsverfahren, in BBl 2004 1611; BUNDESAMT FÜR UMWELT (HRSG., 2004): Evaluation UVP. Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit Empfehlungen zur Optimierung. Kurzbericht. Bern, einen Überblick über den aktuellen Stand des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung liefert der Tagungsband „UVP - Erfahrungen und Perspektiven“, URP/DEP 2004 365 ff.

ist (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Das kann zur Abwicklung der UVP in mehreren Stufen führen⁶⁶. Mit der UVP werden auch im Interesse der Verfahrensbeschleunigung die Umweltauswirkungen eines Projekts zur Entscheidungsvorbereitung möglichst umfassend erhoben und bewertet. Die Praxis zeigt, dass die Gerichte aufgrund einer UVP leichter entscheiden können. Die Entscheidung, ob ein Vorhaben realisiert werden soll oder nicht, liegt also ausserhalb der UVP. Aufgrund ihrer Funktion der Entscheidungsvorbereitung unter Umweltvorsorgegesichtspunkten ist die UVP ein Instrument der Umweltpolitik und keine Planungsmethode (wie z. B. die Nutzwertanalyse oder die Ökologische Risikoanalyse). Innerhalb einer UVP können indessen verschiedene Methoden zur Analyse, zur Prognose und zur Bewertung zum Einsatz kommen. Die UVP folgt einem in der UVPV und in einem Handbuch des Bundes festgelegten Ablauf.

Im folgenden soll das konkrete Koordinationsinstrumentarium näher beleuchtet und auf seine Zweckmässigkeit überprüft werden.

5.2 Koordinationsinstrumentarium der Raumplanung

5.2.1 Interessenabwägung als geeignetes Koordinationsinstrument

Da die Aufgabe der Raumplanung in der gezielten Steuerung allen raumwirksamen staatlichen Handelns mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung des gesamten Lebensraumes besteht, ist sie *selbst* vor allem einmal ein Koordinationsinstrument (Ziff. 4.2.2.1.)⁶⁷. Ihr Werkzeug für die Koordination ist die umfassende und im Entscheid dokumentierte Interessenabwägung (Art. 1 und 3 RPG, Art. 2 und 3 sowie 47 RPV). Die allen Themen – also nicht nur den in Art. 1 und 3 RPG genannten – offene Interessenabwägung erlaubt es, die im konkreten Fall wesentlichen Gesichtspunkte einzubeziehen, soweit die Rechtsordnung dafür Spielräume offen lässt.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die in Entwicklung befindliche Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung sehr viele Gemeinsamkeiten mit der raumplanerischen Interessenabwägung aufweist, weil die Nachhaltigkeitsbeurteilung ebenfalls versucht, ein möglichst breites Bündel an Indikatoren heranzuziehen. In die raumplanerische Interessenabwägung übertragen heisst das, dass die Nachhaltigkeitsbeurteilung darauf angelegt ist, umfassend zu sein in dem Sinne, dass keine wesentlichen Interessen ausser Betracht fallen. Es darf

⁶⁶ RAUSCH HERIBERT (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 736 und 768 mit Verweisen

⁶⁷ WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Stämpfli Bern, Art. 1 Rz. 53 ff: Raumplanung als Mittel zur Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten

deshalb erwartet werden, dass die Nachhaltigkeitsbeurteilung in Zukunft wichtige Impulse für die Methodik der raumplanerischen Interessenabwägung liefern wird⁶⁸.

Die Raumplanung erweist sich damit als generell offen für alle Koordinationsbedürfnisse des Umweltschutzrechts⁶⁹. Eine Ergänzung des Raumplanungsrechts erscheint darum auf den ersten Blick für eine bessere Abstimmung zwischen Raumplanung und Umweltschutz nicht erforderlich.

Dieser theoretische Befund bedeutet natürlich nicht, dass die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz keine praktischen Probleme bereiten würde. Namentlich liegen die Abstimmungsmöglichkeiten zwischen den beiden Disziplinen nicht immer auf der Hand. Überdies ist zu berücksichtigen, dass das bestehende Abstimmungsinstrumentarium nicht immer in den Händen professioneller oder gar in solchen Dingen erfahrener Akteure liegt, sondern insbesondere in der kommunalen Nutzungsplanung von Laienbehörden benutzt wird⁷⁰. Es ist deshalb von einem erheblichen, bisher leider nicht quantifizierbaren Vollzugsdefizit auszugehen.

Auf die in der Praxis auftretenden Klippen sei nachfolgend eingegangen:

5.2.2 Probleme bei der Durchführung der Interessenabwägung

Die Anforderungen an die umfassende Interessenabwägung sind gerade wegen ihrer thematischen Offenheit hoch. Eine Interessenabwägung kann dementsprechend komplex sein. Sorgfalt und Systematik bei der Durchführung schlagen sich dafür direkt in der Qualität des Entscheids nieder; denn diese Offenheit der Interessenabwägung ist der Garant dafür, dass wirklich alle wesentlichen Gesichtspunkte stufengerecht einbezogen werden und damit aus der Sicht massgeblicher Rechtsnormen wie beispielsweise des Umweltschutzes keine Hindernisse entgegenstehen.

⁶⁸ siehe dazu MUGGLI RUDOLF (2004): Umweltprüfung vor der Projektierung, in URP/DEP 2004 S. 463 ff.; Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg., 2007): Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern; Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg., 2004): Kurzleitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung, Bern

⁶⁹ WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Stämpfli Bern, Art. 1 Rz. 23 ff: Raumplanung als Mittel zur Erfüllung von anderen raumordnungsrelevanten Staatsaufgaben

⁷⁰ siehe dazu und zu den damit verbundenen Unzulänglichkeiten am Beispiel der Bauzonenabgrenzung nach Art. 15 RPG: BERTSCHI MARTIN (2001): Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Zürich, insbesondere Rz. 603 ff.: Probleme der Umsetzungsstrukturen

a. Methodische Probleme

Zur Zeit gibt es in der Schweiz noch wenig eingespielte praktische Methoden zur Durchführung der Interessenabwägung⁷¹. Hier wäre die Raumplanungswissenschaft gefordert, die leider in der Schweiz mit bedauerlich schmalen Ressourcen auskommen muss. Hinzu kommt, dass die Entscheidungsträger in der Regel den pragmatischen, aus kurzfristiger Sicht einleuchtend scheinenden Weg bevorzugen. Dieser hat den Nachteil, dass schnell einmal wichtige Elemente unreflektiert übernommen oder ausgeblendet werden und dafür dem auf den ersten Blick Offensichtlichen zum Durchbruch verholfen wird.

Die Erfahrung, dass der Einbezug der Umweltschutznormen in die Interessenabwägung wegen der damit verbundenen Anforderungen an Wissen und Erfahrung verbreitet zu wünschen übrig lässt, bewogen den Verordnungsgeber, in Art. 47 RPV ausdrücklich auf diese Anforderung hinzuweisen und wenigstens für die Nutzungsplanung eine Berichterstattung an die Genehmigungsbehörde vorzuschreiben⁷². Die dafür von leider nur wenigen Kantonen erarbeiteten Leitfäden können als methodische Wegleitung zur korrekten Interessenabwägung verstanden werden⁷³. In der Praxis wird dann aber regelmässig deutlich, dass einige Laienbehörden damit überfordert sind.

b. Überprüfungs- und Durchsetzungsprobleme

Wann ist eine Interessensabwägung misslungen? Die Interessenabwägung kann etwa

- gar nicht stattfinden, beispielsweise weil das gewünschte Ergebnis der Planung von vornherein feststeht (Abwägungsausfall);
- lückenhaft sein, beispielsweise weil den Planungsbehörden mangels Sachkenntnis einzelne einzubeziehende Interessen oder deren richtige Gewichtung entgehen (Ermittlungsdefizit), oder

⁷¹ vgl. aus planungstechnischer Sicht immerhin GILGEN KURT (2006): Planungsmethodik in der kommunalen Raumplanung, vdf Zürich: Entscheidungstheorie, Entscheidungstechniken, Bewertungstechniken, Sensitivitätsanalyse, Sensitivitätsmodelle; aus juristischer Sicht TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 23 ff.: Rationalisierung des Planungsermessens durch eine besondere Argumentationstechnik

⁷² BGE 1A.281/2005 du 21.7.2006 (Lens); siehe zur Entstehungsgeschichte und zum Zweck von Art. 47 RPV: MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern, S. 23 ff.

⁷³ siehe dazu insbesondere AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG DES KT. BERN (HRSG., 2000): Bericht zu Planungen der Gemeinde – Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, Bern

- insofern misslungen sein, weil die beteiligten Interessen verkannt oder auf nicht vertretbare Weise gewichtet werden (Fehlbeurteilung)⁷⁴.

Das schweizerische Rechtsmittelsystem bietet nur beschränkten Raum für die rechtliche Prüfung der Qualität der Interessenabwägung, weil sie nur in ganz bestimmten Fällen zum Verfahrensthema gemacht werden kann:

- Eine Überprüfung der Interessenabwägung in den für die Umweltvorsorge besonders bedeutsamen behördenverbindlichen Plänen ist weitgehend ausgeschlossen. Bei Sach- und Richtplänen ist in der Regel eine gerichtliche Prüfung beispielsweise erst bei grundeigentümerverbindlicher Umsetzung – also meist zu spät – möglich. Das kann zu späterem Scheitern konkreter Projekte und zu unerwünschten Verfahren führen – ein Aspekt, den die RK-S durchaus im Auge gehabt haben dürfte⁷⁵.
- Private können das Erfordernis der umfassenden Interessenabwägung grundsätzlich nur zur Verteidigung eigener aktueller Interessen zum Beschwerdethema machen⁷⁶. Das führt dazu, dass die Qualität der Interessenabwägung nur aus dem Gesichtswinkel privater Betroffenheit, also meist der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV aufgegriffen wird.
- Auch die für die Wahrnehmung öffentlicher Interessen geeignetere Verbandsbeschwerde ist gegen eine raumplanerische Interessenabwägung nur in ganz wenigen ausgewählten Fällen möglich, so etwa wenn die Planfestsetzung in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG erfolgt oder wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.
- Die Überprüfung der umfassenden Interessenabwägung und damit des Vorliegens einer genügenden Koordination mit dem Umweltrecht obliegt deshalb weitgehend der für die Genehmigung von Nutzungsplänen (Art. 26 RPG) oder kantonalen Richtplänen (Art. 11 RPG) zuständigen Behörde. Bei Sachplänen des Bundes gibt es ohnehin nur die akzessorische Überprüfung im Rahmen von entsprechenden Bewilligungsverfahren.

⁷⁴ zum Verfahren und zu den Rechtsfehlern der Interessessenabwägung TSCHANNEN PIERRE (1999), Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 23 ff.

⁷⁵ Das Scheitern eines in einem Sachplan vorgezeichneten konkreten Werks kann aber immerhin Zeichen setzen, in welcher Richtung Verbesserungen in der sachplanerischen Interessenabwägung nötig sind: BGE 128 II 1 (Böttstein) am Beispiel des Sachplans Militär

⁷⁶ siehe statt vieler BGE 1A.266/2006 vom 25. April 2007 (Wikon)

- Punktuell kann die Behördenbeschwerde Abhilfe schaffen, wie sie etwa Art. 34 Abs. 2 RPG⁷⁷ und im Umweltschutzrecht vorab die Art. 56 Abs. 2 und 57 USG, Art. 12 Abs. 1 NHG sowie Art. 46 Abs. 3 WaG in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 BGG vorsehen.

Auch wenn eine Beschwerdemöglichkeit zur Überprüfung der Interessenabwägung führt, werden die Rechtsmittelbehörden nur mit Zurückhaltung eine eigene Interessenabwägung an die Stelle der fehlerhaften setzen. Dies gilt vor allem dann, wenn der Entscheidbehörde ein Planungsermessen zusteht⁷⁸. Zweckmässiger und stufengerechter ist dann abgesehen von klaren und offensichtlichen Fällen die Rückweisung an eine mit der nötigen Fachkenntnis sowie umfassender Überprüfung ausgestatteter Behörde. Die Aufgabe der Rechtsmittelbehörden muss sich in Ermangelung eigener Planungskapazitäten weitgehend auf die Prüfung beschränken, ob überhaupt eine vertretbare Interessenabwägung stattgefunden hat. Diese beschränkte Kognition genügt dem Anspruch, dem Erfordernis der durchgehenden Abstimmung zum Durchbruch zu verhelfen⁷⁹.

5.2.3 Fazit für die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz

Das RPG bietet schon vor seiner Konzeption der Raumplanung her optimale Voraussetzungen für die Koordination mit dem Umweltschutz. Die Koordinationsaufgabe wird überdies verdeutlicht in den Artikeln 1 und 3 RPG sowie den Artikeln 2, 3 und 47 RPV.

Hinter den von der RK-S festgestellten Koordinationsproblemen stehen darum mehr methodische sowie im Kenntnisstand der Vollzugsbehörde liegende Mängel. Hinzu kommt, dass die sehr eingeschränkten Rechtsmittelmöglichkeiten bei der Überprüfung der Interessenabwägung vorab auf Sach- und Richtplanstufe in vielen Fällen einer Behebung von Mängeln und einer Fortbildung der Methodik entgegenstehen. Dies gilt vor allem dann, wenn es um eine Richt- oder Nutzungsplanung geht, die keine formalisierte Prüfung der Umweltaspekte wie beispielsweise eine UVP umfasst.

⁷⁷ WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Stämpfli Bern, Art. 33 Rz. 51, Art. 34 Rz. 41a; zur Geschichte der Behördenbeschwerde im RPG AEMISEGGER HEINZ/HAAG STEFAN, Kommentar RPG, Art. 33 Rz. 2

⁷⁸ Beispiel: Den eidgenössischen Strassenbaubehörden steht bei der Ausgestaltung des Nationalstrassennetzes ein Planungsermessen zu. Das Bundesgericht prüft deshalb nur, ob sich die für das umstrittene Projekt vorgenommene Interessenabwägung im Rahmen des Bundesrechts hält und ob insbesondere alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen worden sind (BGE 1E.16/2005 vom 14.2.2006, E. 3, Ostast der Umfahrung Biel).

⁷⁹ siehe beispielsweise BGE 128 II 1 (Böttstein, Sachplan Militär)

5.3. Koordinationsinstrumentarium des Umweltschutzes

Angesichts von Umfang und Breite des Umweltschutzrechts beschränkt sich die folgende Darstellung des Koordinationsinstrumentariums mit der Raumplanung auf die drei Themen Abfallplanung, Massnahmenplanung bei Luftverunreinigungen und Grundwasserschutzplanung.

Anzufügen ist, dass auch andere Themen mit starkem räumlichem Bezug wie der Landschaftsschutz⁸⁰, die Abwasserentsorgung⁸¹, der Lärmschutz⁸², der Schutz des Waldes⁸³ und der Schutz vor nichtionisierenden Strahlen⁸⁴ sowie in einem gewissen Sinne auch die Altlastenvorschriften⁸⁵ je ein eigenes fachspezifisches Instrumentarium mit entsprechenden Handlungsspielräumen für die Abstimmung mit der Raumplanung aufweisen⁸⁶. Auf sie soll im folgenden aber nicht näher eingegangen werden.

⁸⁰ zu denken ist hier vorab an räumliche Vorgaben des Bundesinventars BLN, aber auch an den Moorlandschaftsschutz: MARTI ARNOLD (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 507 ff.

⁸¹ zu denken ist an den generellen Entwässerungsplan GEP, aber auch an die regionale Entwässerungsplanung REP: GRIFFEL ALAIN (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 386

⁸² wichtig sind hier beispielsweise die Bezüge zur Raumplanung durch die Unterscheidung in Planungswerte und Immissionsgrenzwerte sowie die nutzungsplanerische Lärmempfindlichkeitsstufenzuweisung: RAUSCH HERIBERT (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 271 ff.; weiter FAVRE ANNE-CHRISTINE (1998): Restrictions en matière de construction et d'affectation résultant de la législation sur l'environnement – La protection contre le bruit, in URP/DEP 1998 387

⁸³ wichtig sind hier die mit dem WaG eingeführte Begrenzung des dynamischen Waldbegriffs gegenüber Bauzonen, aber auch die Möglichkeit einer Rodungsbewilligung sowie die forstliche Planung, welche es erlaubt, unter den verschiedenen Nutzungsansprüchen an den Wald Prioritäten zu setzen: MARTI ARNOLD (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 464

⁸⁴ die NIS-Verordnung enthält teilweise mit dem Lärmschutz vergleichbare Abstimmungsregeln

⁸⁵ vgl. dazu WIESTNER HEIDI (1998), Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Vorschriften des Altlasten- und Bodenschutzrechts, in URP/DEP 1998 457 ff.; mit der Revision des USG 2005 (in Kraft seit dem 1.11.2006) versuchte das Parlament, die durch Verdachtsflächen gehemmte Siedlungsentwicklung an belasteten Standorten mit neuen Regeln zu deblockieren – also mit neuen Regeln eine bessere Abstimmung zwischen den Anliegen des Umweltschutzes und der Raumplanung zu erreichen; vgl. zur Darstellung und Bewertung dieser Revision die Beiträge zur Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Umweltrecht: Die Umsetzung des neuen Altlastenrechts, in URP/DEP 2007 559 ff., siehe insbesondere zur neuartigen privatrechtlichen Abstimmungsnorm TRÜEB HANS RUDOLF (2007), Die so genannte Bauherrenaltlast, URP/DEP 2007 616 ff.

⁸⁶ siehe dazu die wertvolle Übersicht über die Verknüpfungen der Raumplanung mit dem funktionalen Umweltschutzrecht bei WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern, Art. 1 Rz. 26 ff., ferner TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 497

5.3.1. Abfallplanung

Nach Art. 31 USG erarbeiten die Kantone eine Abfallplanung. Sie ermitteln dabei ihren Bedarf an Abfallanlagen, vermeiden Überkapazitäten und legen die Standorte der Abfallanlagen fest⁸⁷. Die Abfallplanung verlangt somit eine planerische, d.h. systematische und vorausschauende Lösung der Aufgabe, eine den Anforderungen des Umweltschutzrechts entsprechende Abfallentsorgung sicherzustellen. Die Abfallplanung eines Kantons dient namentlich

- der Ermittlung der zu erwartenden Abfallarten und -mengen;
- der konzeptionellen Umsetzung der Ziele und Grundsätze zur Vermeidung, Behandlung, Verwertung und Ablagerung nach den Vorgaben des Art. 31 USG und Art. 15 bis 18 TVA;
- der Ermittlung des Bedarfs und der möglichen Standorte für Abfallanlagen sowie
- der Festsetzung der Standorte und des Versorgungsgebiets von Abfallanlagen.

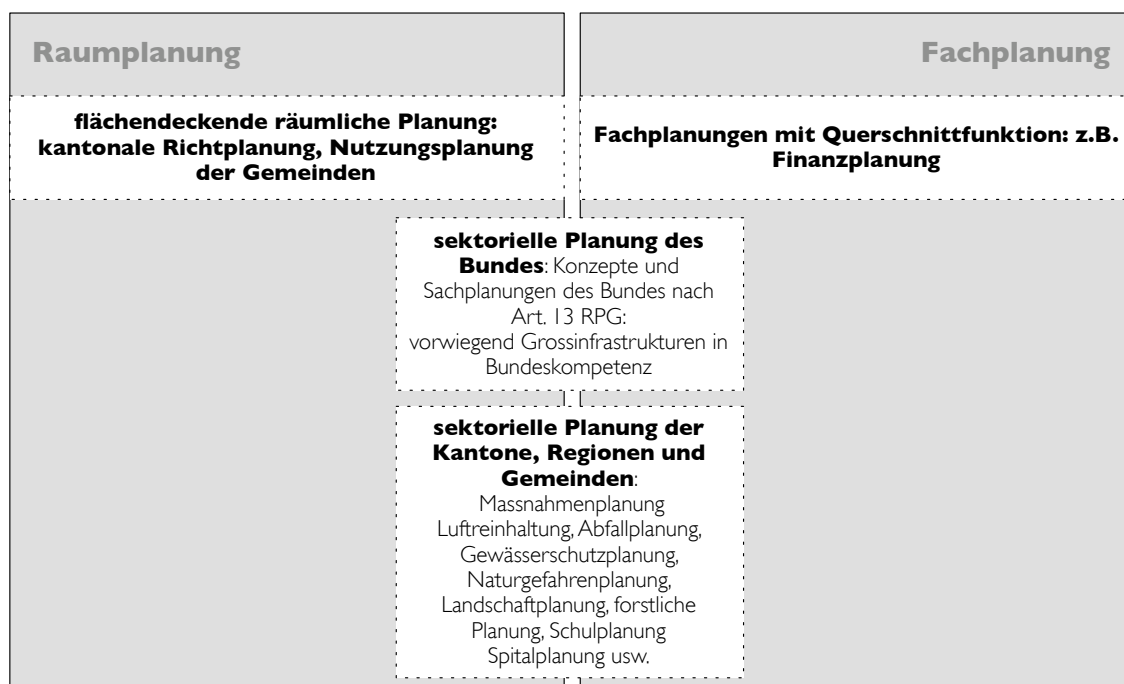


Abbildung 5.3.1.: Lokalisierung der Abfallplanung im Umfeld staatlicher Planung

Der Themenkatalog und die Abbildung 5.3.1 zeigen, dass es nur in einem Ausschnitt der sektoriellen Planung „Abfall“ um spezifisch raumplanerische Entscheide geht. Die von den Kantonen verlangte Abfallplanung mündet aber in einen Raumbedarf und in Standortsicherungen, also typische Raumplanungsaufgaben. Das USG verweist für sie auf das Instrumentarium der

⁸⁷ TSCHANNEN PIERRE (2000), Kommentar USG, Art. 31 Rz. 1 ff.

Raumplanung⁸⁸. Die Kantone verwenden für die grossräumige Standortsicherung mit Vorteil den kantonalen Richtplan⁸⁹, für die grundeigentümergebundene Festlegung sicher aber den Nutzungsplan (Art. 17 TVA). Dies ergibt sich jedenfalls für Abfallanlagen mit bedeutenden räumlichen Auswirkungen schon aus der Planungspflicht nach Art. 2 RPG. Zweckmässig erscheint beispielsweise das Vorgehen des Kantons Bern, der die Ergebnisse der Abfallplanung, eine sektorielle Fachplanung, als „Sachplan Abfall“ festgesetzt hat. Die rechtliche Grundlage für solche sektorielle Fachplanungen des Kantons findet sich im Baugesetz des Kt. Bern⁹⁰, für die Abfallplanung darüber hinaus in Ausführung von Art. 31 USG sowie von Art. 15 ff. TVA im Abfallgesetz des Kt. Bern⁹¹. Der räumliche Teil der Abfallplanung findet seine Verankerung in der Raumplanung, indem die Standorte der wichtigen Abfallanlagen im kantonalen Richtplan festgesetzt werden⁹². Die kantonale Abfallplanung bildet damit als sektorielle Fachplanung eine Grundlage für die flächendeckende und alle raumwirksamen Tätigkeiten umfassende kantonale Richtplanung (Art. 6 RPG).

Art. 31 USG ist ein Musterbeispiel, wie das Umweltschutzrecht schon vom Gesetzgeber durch Verweis auf die Instrumente der Raumplanung mit dieser koordiniert werden kann. Zusätzlicher Koordinationsbedarf zwischen Umweltschutz und Raumplanung scheint sich aus der umweltschutzrechtlichen Abfallplanung keiner zu ergeben, wenn die Kantone sich auf die Aufgabe des kantonalen Richtplanes besinnen, Plattform der flächendeckenden Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten mit weitreichenden Auswirkungen zu sein und ihn deshalb auch in der Abfallplanung auf die von Art. 17 TVA vorgezeichnete Weise einsetzen. Weder bedarf es für die Abstimmung mit der Raumplanung zusätzlicher Planungsinstrumente noch besonderer Verfahrensvorschriften; denn diese sind im RPG ausreichend beschrieben.

⁸⁸ TSCHANNEN PIERRE (2000), Kommentar USG, Art. 31 Rz. 27 ff.

⁸⁹ vgl. zur Richtplanpflicht wenigstens für grosse Abfallanlagen die Zusammenfassung bei TSCHANNEN PIERRE (2000), Kommentar USG, Art. 31 Rz. 28, weiter zur Entstehungsgeschichte und zum Umfang der Planungspflicht für Abfallanlagen BGE 126 II 26 E. 3, zur Richtplanpflicht E. 4b, c; TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 504

⁹⁰ REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2003): Sachplan Abfall Kanton Bern: Der Sachplan Abfall fasst die Ergebnisse der kantonalen Abfallplanung zusammen. Die Abfallplanung wird vom Regierungsrat beschlossen (Art. 6 Abs. 2 AbfG-BE). Die darin enthaltenen Festlegungen sind behördenverbindlich (Art. 57 Abs. 1 BauG-BE).

⁹¹ Art. 6 und 7 des Gesetzes über die Abfälle (AbfG) vom 18. Juni 2003

⁹² Art. 7 AbfG-BE

Sinnvoll könnte allenfalls sein, die nicht räumlichen Teile der Abfallplanung unter den Kantonen bezüglich Verfahren und Rechtswirkungen zu harmonisieren („Fachplanung“)⁹³. Für das hier abzuhandelnde Thema der Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung kann die Frage aber offen gelassen werden.

5.3.2 Massnahmenplanung bei Luftverunreinigungen

Nach Art. 44a USG erlassen die Kantone in Gebieten mit übermässigen, aus verschiedenen Quellen stammenden Luftschadstoffbelastungen behördenverbindliche Massnahmenpläne, mit denen sie ihre Strategie und die vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Belastungssituation aufzeigen⁹⁴. Der Massnahmenplan gibt den Behörden Gelegenheit, angesichts der komplexen Zusammenhänge bei der Entstehung von übermässigen Luftschadstoffbelastungen die bezüglich Kosten und Wirkung optimale Massnahmenkombination vorzusehen und dabei dem Grundsatz der Lastengleichheit für alle Luftschadstoffverursacher Rechnung zu tragen. Bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte gilt also nicht einfach ein relatives Bauverbot, wie es etwa Art. 22 USG beim Lärmschutz vorsieht. Die auf mehrere Verursacher zurückgehende Grenzwertüberschreitung löst vielmehr ein Planungsverfahren aus, das die Probleme aus einer Gesamtsicht angehen soll. Verschärfte Emissionsbegrenzungen dürfen somit nicht nur bei neuen Anlagen angeordnet werden, sondern es muss nach Möglichkeit auch von bereits vorhandenen Emittenten ein Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität verlangt werden⁹⁵.

Der Massnahmenplan nach Art. 44a USG ist eine sektorielle Fachplanung, die unter anderem auch raumwirksame Massnahmen festlegt⁹⁶. Rechtlich gesehen stellt er eine behördenverbindliche Verwaltungsverordnung dar. Er stützt sich nicht auf das Raumplanungsgesetz, sondern wie die Abfallplanung nach Art. 31 USG auf das USG.

⁹³ TSCHANNEN PIERRE (2000), Kommentar USG, Art. 31 Rz. 43 hält eine gewisse Harmonisierung der kantonalen Abfallplanungen bezüglich Form, Verfahren und Rechtswirkungen für wünschbar.

⁹⁴ umfassend dazu LORETAN THEO (1998), Kommentar USG, Art. 44a Rz. 1 ff., weiter RAUSCH HERIBERT (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 200 ff.

⁹⁵ vgl. zu Inhalt und Tragweite des Lastengleichheitsprinzips GRIFFEL ALAIN (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 164 ff.

⁹⁶ TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 507: „Kurz: Der Massnahmenplan ist für die Luftreinhaltung, was der Richtplan für die Raumplanung“; siehe dazu als Beispiele REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2001), Massnahmenplan Luft 2000/2015, Massnahmen P1 und P2; BAUDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (2002), Luft-Programm, Ergänzung 2002, Massnahme PV2

Das Umweltrecht regelt in Art. 44a USG sowie Art. 31 bis 34 LRV im Wesentlichen nur das Ziel, den groben Inhalt und die Rechtswirkungen des Massnahmenplans. Im Übrigen geniessen die Kantone bei der Massnahmenplanung grösste Freiheit. Verfahrensvorschriften gibt es abgesehen von allgemeinen verfassungs- und umweltrechtlichen Grundsätzen, der Verpflichtung zu regelmässiger Überprüfung, zur Umsetzung innert 5 Jahren sowie zur Information der Öffentlichkeit keine, was nicht unproblematisch erscheint. Schliesslich ist auch keine Überprüfung beispielsweise in Form einer Genehmigung durch Bundesbehörden oder gar eine gerichtliche Überprüfung beispielsweise auf Einhaltung von verfassungs- und umweltrechtlichen Grundsätzen vorgesehen. Es handelt sich eben um eine primär politische Planung, die bei der Emissionsbegrenzung der zweiten Stufe *koordinieren* und Prioritäten setzen soll. Es bedarf politischer Wertung, zu entscheiden, mit welchem Massnahmenbündel – für das unter Umständen erst noch Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen – die Aussicht auf eine Sanierung innert bestimmter Zeiträume erwartet werden kann. In Kauf genommen hat der Gesetzgeber, dass diese Wertungen von Kanton zu Kanton anders ausfallen, selbst wenn deren Siedlungsräume eng miteinander verflochten sind⁹⁷. So fehlt beispielsweise eine Art. 6 Abs. 4 RPG vergleichbare Norm, die eine gegenseitige Abstimmung unter den Kantonen verlangen würde. In Kauf genommen hat er ferner, dass die für die Umsetzung des Massnahmenplans erforderlichen Erlasse und Pläne ausbleiben; denn der Massnahmenplan wirkt nur ausnahmsweise grundeigentümerverbindlich als Verfügungsgrundlage auf konkrete Projekte ein⁹⁸. Auch fehlt im Bundesrecht eine Zielerreichungskontrolle. Es bleibt also, obwohl das mit dem Verfassungs- und dem Bundesumweltschutzrecht kaum vereinbar erscheint⁹⁹, de facto den Kantonen überlassen, ob sie in übermässig mit Luftschadstoffen belasteten Gebieten ausreichende Massnahmen vorsehen wollen¹⁰⁰.

⁹⁷ zu denken ist insbesondere an interkantonale Agglomerationen wie das Limmattal, das Genferseebecken zwischen Genf und Lausanne, der Raum Olten-Gäu (SO) und Aarau-Zofingen (AG)

⁹⁸ TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 506 bis 508; zur „Schlieren-Praxis“ des Bundesgerichts betreffend überdurchschnittliche Luftschadstoffemittenten BGE 124 II 272 (Schlieren): Es ging in diesem Fall entgegen häufig geäusserten Meinungen nicht um konkrete Massnahmen der verschärften Emissionsbegrenzung, sondern um die Frage, ob es angesichts eines noch nicht in kommunale Parkplatzvorschriften umgesetzten Massnahmenplanes Luft zulässig sei, gegenüber überdurchschnittlichen Luftschadstoffemittenten einfach auf verschärfte Emissionsbegrenzungen zu verzichten und so die Ermessensspielräume gar nicht zu nutzen; eingehend dazu MUGGLI RUDOLF (2002): Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern, Ziff. 6.2.1

⁹⁹ vgl. dazu die Erklärung des Ständerates zum Gesetzeswortlaut „Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen“ in Art. 44a Abs. 1 USG: LORETAN THEO (1998), Kommentar USG, Art. 44a Rz. 7

¹⁰⁰ vgl. zu den damit verbundene Vollzugsproblemen der Luftreinhaltungspolitik des Bundes den Prüfungsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. Mai 1994, in BBl 1994 V 835

Im Lichte der Überlegungen der RK-S (Ziff. 4.3.3.1) könnte man somit zum Schluss kommen, dass bei der Massnahmenplanung nicht zu wenig, sondern fast schon zu viel Flexibilität besteht.

Der im Gegensatz zur Abfallplanung fehlende Verweis auf die Instrumente der Raumplanung bedeutet nicht, dass die Massnahmenplanung nicht auch von der räumlichen Planung Gebrauch machen kann und soll¹⁰¹. Versteht man die Massnahmenplanung nämlich als sektorielle Fachplanung wie die Abfallplanung, dann bildet sie eine Grundlage für die räumliche Planung, namentlich aber für die kantonale Richtplanung (Abbildung 5.3.1)¹⁰². Allerdings verlangt das Bundesrecht dies im Gegensatz zum Abfallrecht nicht ausdrücklich. Das dürfte indessen kein Problem darstellen, weil sich soweit ersichtlich bisher kein Kanton auf den Standpunkt gestellt hat, eine enge Verknüpfung des Massnahmenplans mit der kantonalen oder regionalen Richtplanung sei unzulässig.

Da die Massnahmenplanung nach Art. 44a USG grundsätzlich für eine enge Verknüpfung mit der kantonalen Raumplanung offen ist und auch keine konkreten raumplanerischen Massnahmen vorschreibt oder untersagt, erscheint die Annahme wenig begründet, das Luftreinhalte-recht des Bundes verhindere im Sinne der Überlegungen der RK-S (Ziff. 4.3.3.1) eine erwünschte räumliche Entwicklung¹⁰³. Es ist grundsätzlich Sache des Massnahmenplans, die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen¹⁰⁴. Dies gilt um so mehr, als es soweit ersichtlich bisher keine Massnahmenplanung gibt, die gestützt auf das Luftreinhalte-recht des Bundes eine konzentrierte Siedlungsentwicklung verhindern, also beispielsweise „Verkehrsintensive Einrichtungen“ in den Agglomerationen generell untersagen würde. Im Gegenteil gibt es Massnahmenpläne, die explizit darauf angelegt sind, in enger Abstimmung auf die kantonale und regionale Richtplanung „Verkehrsintensive Einrichtungen“ auf der „grünen Wiese“ zu verhindern und deren Ansiedlung in den Agglomerationen oder doch am Agglome-

¹⁰¹ LORETAN THEO (1998), Kommentar USG, Art. 44a, Rz. 27 und 28

¹⁰² siehe dazu neuerdings den revidierten Massnahmenplan Luftreinhaltung des Kantons Freiburg vom 8. Oktober 2007, 1. Teil Grundlagen, Ziff. 3.2 mit Verweisen auf die raumplanerischen Massnahmen zur Luftreinhaltung, 2. Teil Massnahmen, Ziff. 8.2.3 Raumplanung und Verkehr, insbesondere die Massnahmen 10 bis 13; allgemein zu dieser Verflechtung von Luftreinhaltung und Raumplanung MUGGLI RUDOLF (2002): Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern, Ziff. 2.3.3: Rolle der Verkehrs- und Raumordnungspolitik in der neueren Massnahmenplanung, mit Verweisen auf Literatur und Rechtsprechung; weiter Ziff. 3.3 Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr als Aufgabe moderner kantonalen Richtplanung

¹⁰³ vgl. zu den entsprechendem Vermutungen, die hinter der Motion der RK-S stehen, Ziff. 4.3.3.1 vorne

¹⁰⁴ BGE 1A.144/2003 vom 4. Januar 2005 (Seedamm-Center, Pfäffikon SZ), E. 2.5.1

rationsrand zu begünstigen¹⁰⁵. Allerdings ist umstritten, ob sie das Ziel mit den vorgesehenen Massnahmen erreichen werden. Es lässt sich heute aber auch nicht belegen, dass sie ihren Zielbeitrag verfehlen werden. Die Kritik an ihnen macht im Wesentlichen nur geltend, der Luftschadstoffanteil des Einkaufsverkehrs werde überschätzt, weshalb die vorgesehenen Massnahmen (der Fahrten- oder Fahrleistungsbeschränkungen) für die Zielerreichung nutzlos, d.h. unverhältnismässig seien¹⁰⁶. Dieser Kritik ist entgegenzuhalten, dass das Bundesumweltschutzrecht keine Fahrtenbeschränkungen vorschreibt und das Bundesgericht bisher Fahrtenbeschränkungen beim Einkaufsverkehr als im allgemeinen verhältnismässige Umsetzung von Art. 11 und 12 USG angesehen hat. Die laufende Evaluation bisheriger Massnahmenpläne wird erst zeigen, ob in diesem Punkt Korrekturen nötig sind. An den allgemein gehaltenen Normen des Bundesumweltschutzrechts zur Massnahmenplanung würde das aber nach dem Gesagten nichts ändern.

Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu „Verkehrsintensiven Einrichtungen“ gibt keinen Anlass zur Annahme, das Luftreinhalterecht des Bundes lasse sich nicht über die Massnahmenplanung mit der erwünschten Siedlungsentwicklung abstimmen. Dass „Verkehrsintensive Einrichtungen“ im Siedlungsgebiet über die Anbindung an den öffentlichen Verkehr und über eine Begrenzung des Aufkommens an motorisiertem Individualverkehr ebenfalls einen im Massnahmenplan und im Einzelfall festzulegenden Beitrag zu den Luftreinhaltezielen leisten müssen, ergibt sich schon aus Art. 74 BV sowie dem Lastengleichheitsprinzip. Dieser Beitrag muss keinen Widerspruch zu den Raumordnungszielen darstellen, sofern die Umsetzung von den Kantonen zweckmässig koordiniert wird. Die neuere Rechtsprechung zeigt, dass ein Projekt für eine „Verkehrsintensive Einrichtung“ im Gegensatz zu einer verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung nur dann gescheitert ist, wenn die Massnahmenplanung noch nicht abgeschlos-

¹⁰⁵ AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG DES KANTONS BERN/BERNER WIRTSCHAFT (2005): Das Berner Fahrleistungsmodell - Grundlagen und Anwendung, Bern; REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2002), Kantonaler Richtplan, Massnahme B19: Abstimmung von Siedlung und Verkehr

¹⁰⁶ INSTITUT FÜR UMWELTECHNIK UND OEKOLOGIE GMBH/ ADVOKATUR DR. WALDER & PARTNER (HRSG., 2005), Einkaufen und Mobilität – Studienbericht, Luzern (www.espacemobile.ch)

sen war und ein Vorhaben diese zu unterlaufen drohte¹⁰⁷. Das Bundesgericht hat damit lediglich gesagt, dass Versäumnisse im kantonalen Umsetzungsprozess das bundesrechtliche Emissionsbegrenzungskonzept nicht ausser Kraft setzen dürfen. Wo die Massnahmenplanung indessen abgeschlossen und eine Bewilligung in Übereinstimmung mit diesem erteilt wurde, hat es diese Bewilligungen geschützt¹⁰⁸.

Als Ergebnis lässt sich feststellen, dass der Beitrag des motorisierten Individualverkehrs zur Luftreinhaltung angesichts von dessen Bedeutung für die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung einen wichtigen Konfliktpunkt in der Luftreinhaltspolitik darstellt. Deshalb werden Massnahmenplanung und Raumplanung in diesem Bereich immer umstritten und Gegenstand von Auseinandersetzungen unter den Interessengruppen sein. Das Bundesumweltschutzrecht erzwingt aber angesichts seines Verweises auf die Massnahmenplanung für die zweite Stufe der Emissionsbegrenzung kein Vorgehen, das sich nicht in Übereinstimmung mit den Raumordnungszielen bringen liesse¹⁰⁹. Bisher hat die Rechtsprechung zum Luftreinhalterecht eine entsprechende Interessenabwägung denn auch nie verhindert, sondern einzig Untätigkeit der Behörden sanktioniert¹¹⁰.

Schwierig ist beim Luftreinhalterecht also nicht die angeblich verunmöglichte Abstimmung auf die Raumplanung, sondern die Komplexität des Zusammenwirkens zwischen Richt- und Nut-

¹⁰⁷ BGE 1A.144/2003 vom 4. Januar 2005 (Seedamm-Center, Freienbach), E. 3.2.2.: „Das Bundesamt hält es für erforderlich, sich im Rahmen dieser Prüfung mit den allenfalls zu treffenden Massnahmen nach dem ZUDK-Massnahmenplan auseinanderzusetzen. Diese Auseinandersetzung ist indessen im vorliegenden Zeitpunkt für die Gerichte nur insofern möglich, als festzustellen ist, dass die bewilligte Anzahl Parkplätze offensichtlich höher liegt, als nach der Massnahmenplanung zulässig ist, während die fehlende Wegleitung gerade keine Aussage darüber erlaubt, welche Parkplatzzahl bewilligt werden könnte. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, dies nachzuholen. Vielmehr ist es Sache der zuständigen exekutiven und allenfalls legislativen Behörden, die entsprechenden Vorgaben des Umweltschutzgesetzes und der Luftreinhalte-Verordnung umzusetzen. Unter diesen Umständen widerspricht die Festsetzung der Parkplatzzahlen, wie sie im angefochtenen Entscheid bestätigt wurde, materiell und formell dem Massnahmenplan Lufthygiene und verletzt insofern Bundesrecht.“

¹⁰⁸ BGE 1A.318/2005 vom 27. Februar 2007 (Stans, Länderpark), BGE 1A.27/2005 vom 27. Mai 2005 (Bern, WestSide)

¹⁰⁹ zum gleichen Befund kommt die Fallstudie im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung: HERTIG&LADOR SA (2006): Installations à forte fréquentation – Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, St. Livres, S. 5: „Die aktuelle Gesetzgebung bietet hinsichtlich der Bekämpfung schädlicher Einwirkungen tatsächlich Lösungen an, welche die Realisation von Publikumsintensive Einrichtungen in den urbanen Zonen, die schon stark belastet und einer Luftreinhalte-Massnahmenplanung unterstellt sind, ermöglichen.“

¹¹⁰ MUGGLI RUDOLF (2002): Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern, Ziff. 6.2.1: Luftreinhalterecht erlaubt Interessenabwägung, aber keine Untätigkeit; dieser Befund wurde beispielsweise bestätigt im BGE 1A.144/2003 vom 4. Januar 2005 (Seedamm-Center, Freienbach), E. 3.2.2

zungsplanung auf der einen Seite sowie der Massnahmenplanung auf der anderen Seite. Es besteht aus diesem Grunde tatsächlich Handlungsbedarf im Sinne der Motion RK-S: Die Luftreinhaltestrategie aus dem kantonalen Massnahmenplan muss mit klaren Handlungsanweisungen im kantonalen Richtplan verankert werden, damit für die Nutzungsplanung Klarheit über den Einfluss der Luftreinhaltung besteht. Nur dann wird auch das erforderliche Mass an Rechtssicherheit geschaffen, das beispielsweise Investoren für ihre langfristigen Standortentscheide benötigen. Der Vollzug wird also im Sinne des Anliegens der Motion RK-S erleichtert, wenn die räumlichen Massnahmen der Luftreinhaltung im kantonalen Richtplan verankert sind (Ziff. 6.1.3.2)¹¹¹.

5.3.3 Planerischer Schutz der Gewässer

Das schweizerische Gewässerschutzrecht hat eine eigenständige räumliche Planung geschaffen mit dem Instrumentarium der regionalen und kommunalen Entwässerungsplanung (REP, GEP)¹¹², den Gewässerschutzbereichen, den Grundwasserschutzzonen und den Grundwasserschutzarealen¹¹³. So stellt der planerische Schutz des Grundwassers – erweitert und neu zusammengefasst in der Gewässerschutzverordnung 1998 – sogar eine eigenständige grundeigentümergebundene Planung mit differenzierten Eigentumsbeschränkungen zur Verfügung, die sich nicht auf das RPG, sondern auf Art. 20 GSchG stützt¹¹⁴. Dass es eine eigenständige räumliche Planung im Gewässerschutzrecht gibt, dürfte historisch bedingt sein; denn das Gewässerschutzrecht ist auf Bundesebene älter als das Raumplanungsrecht. Vor dem Bundesgesetz über die Raumplanung hatte das Gewässerschutzrecht gleichsam stellvertretend raumplanerische Aufgaben wie beispielsweise die Einführung einer Art Bauzone übernommen¹¹⁵.

¹¹¹ BGE 1A.27/2005 vom 27. Mai 2005 (Bern, WestSide); siehe die gleich lautende Forderung bei TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 509; ferner BUNDESAMT FÜR UMWELT, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2006): Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Umwelt-Vollzug Nr. 0605, Bern

¹¹² Art 10 und 11 GSchG, Art. 4 und 5 GSchV

¹¹³ siehe dazu GRIFFEL ALAIN (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich, Rz. 395 ff.

¹¹⁴ JÄGER CHRISTOPH (2003), Der planerische Schutz der Gewässer unter Berücksichtigung der Gewässerschutzverordnung vom 28.10.1998, Lizentiatsarbeit der Universität Bern vom 24.9.1999; BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (Hrsg., 2004), Wegleitung Grundwasserschutz, Bern

¹¹⁵ Das zweite schweizerische Gewässerschutzgesetz führte 1971 erstmals eine durchsetzbare Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet ein, indem es das Bauen auf Areale beschränkte, die von einem generellen Kanalisationsprojekt erfasst sind, also auf einen nach raumplanerischen Gesichtspunkten festgelegten Perimeter. Ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes musste für nicht zonenkonforme Bauvorhaben ein „sachlich begründetes Bedürfnis“ nachgewiesen werden (Art. 20 aGSchG).

Bei der Neuordnung des planerischen Gewässerschutzes in der Gewässerschutzverordnung vom 28.10.1998 scheint eine weitergehende Angleichung der Instrumente von Gewässerschutz und Raumplanung kein Thema gewesen zu sein. Immerhin schreibt Art. 46 GschV vor, dass bei der Erstellung der Richt- und Nutzungsplanung die regionalen und kommunalen Entwässerungsplanungen sowie die Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und -areale zu berücksichtigen sind (Art. 46 GschV).

Behördenverbindliche Gewässerschutzplanungen wie die flächendeckende Ausscheidung von Gewässerschutzbereichen nach Art. 19 Abs. 1 GSchG sollten deshalb als Grundlagen für den kantonalen Richtplan dienen (Art. 6 RPG)¹¹⁶. Mindestens die wesentlichen Ergebnisse der aus der Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche, von bedeutenden Grundwasserschutzzonen sowie Grundwasserschutzarealen zusammengesetzten gesamträumlichen Gewässerschutzplanung sollten zudem in den kantonalen und regionalen Richtplänen ihren Niederschlag finden. Andernfalls kann die Richtplanung nicht wirklich die raumwirksamen Tätigkeiten im gesamten Gebiet eines Kantons bzw. einer Region koordinieren und über längere Zeit steuern¹¹⁷. Eine solche Übernahme, wiewohl sie vom Gesetzgeber nicht vorgeschrieben ist, erscheint einfach möglich und erlaubt im Ergebnis eine gute Koordination¹¹⁸.

Etwas weniger einfach scheint die Koordination bei der Nutzungsplanung: Zum einen kennt das Gewässerschutzrecht einem Nutzungsplan nach Art. 14 RPG vergleichbare grundeigentümerverbindliche und parzellenscharfe Pläne in Form der Grundwasserschutzzonen. Wegen des eigenständigen, von den Kantonen zu regelnden Erlassverfahrens können sie aber, wenn ihre Berücksichtigung in der Nutzungsplanung nach Art. 46 Abs. 1 GSchV unterbleibt, in Konflikt mit den Nutzungszonen nach RPG geraten. Dies ist namentlich dann möglich, wenn die Grundwasserschutzzonen in Bauzonen liegen¹¹⁹. Zur Vermeidung von Widersprüchen muss deshalb bei der Genehmigung einer Nutzungsplanung durch die zuständige kantonale Behörde auf diesen Punkt geachtet werden. Wurde die umfassende Interessenabwägung und die dazugehörige Berichterstattung (Art. 47 RPV) korrekt vorgenommen, so sollten eigentlich heute kei-

¹¹⁶ TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 504; WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern, Art. 2 Rz. 45 und Art. 17 Rz. 14; MOOR PIERRE, Kommentar RPG, Art. 14 Rz. 93

¹¹⁷ Christoph Jäger spricht sich beispielsweise für eine Aufnahme der Gewässerschutzbereiche im kantonalen Richtplan aus: JÄGER CHRISTOPH (2003), Der planerische Schutz der Gewässer unter Berücksichtigung der Gewässerschutzverordnung vom 28.10.1998, Lizentiatsarbeit der Universität Bern vom 24.9.1999, S. 33

¹¹⁸ siehe als mögliches Beispiel die Richtplankarte des Kantons Aargau, Legende E. 1.1. (Grundwasser), ferner im Richtplantext Leitsatz 6 f)

¹¹⁹ dies gilt insbesondere für die Zonen S1 und S2 mit Bauverbot

ne Planungsfehler mehr vorkommen. Insofern ist also auch hier eine Koordination ohne weiteres gewährleistet (Art. 46 GSchV).

Das bestehende Instrumentarium des GSchG und des RPG schliesst also Konflikte aufgrund divergierender räumlicher Ansprüche nicht automatisch aus. Es ist aber darauf angelegt, solche zu vermeiden. Die Koordination der „gewässerschutzrechtlichen räumlichen Planung“ mit der räumlichen Planung nach RPG scheint in der Praxis denn auch keine grösseren Probleme zu bieten. Lediglich zur Verfahrensvereinfachung liesse sich überlegen, ob das GSchG nicht wie im Abfallrecht oder im Waldrecht auf die räumliche Planung nach RPG verweisen und sich verstärkt deren Instrumente bedienen könnte. Es gibt denn auch Kantone, welche die Grundwasserschutzzonen und -areale im Nutzungsplanverfahren erlassen oder sie als Bestandteile der kommunalen Nutzungspläne behandeln. Im Sinne einer schweizweiten Harmonisierung könnte diese Regelung zur schweizweiten Norm gemacht werden.

Im Ergebnis lässt sich aber auch bei der Gewässerschutzplanung feststellen, dass die Abstimmung zwischen Umweltschutz und Raumplanung keine grösseren Probleme bietet, die ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordern würden.

5.4 Beurteilung des bestehenden Koordinationsinstrumentariums

5.4.1 Allgemeines und themenspezifisches Koordinationsinstrumentarium

Die drei Umweltbereiche Abfallentsorgung, Luftreinhaltung sowie Grundwasserschutz zeigen beispielhaft, dass der Gesetzgeber nicht bloss in grundsätzlicher Art auf der Seite der Raumplanung und des umweltrechtlichen Verfahrensrechts wie etwa der UVP, sondern auch bei den besonderen Vorschriften des Umweltschutzrechts die Tür für eine wirksame gegenseitige Abstimmung von Umweltschutz und Raumplanung stets offen gelassen hat.

Dass die Koordination in der Praxis bisweilen zu wünschen übrig lässt, scheint ein Vollzugsproblem zu sein. Diesem sollte in einem föderalistischen Staat mit nicht durchweg professionellen Verwaltungsstellen weniger mit Gesetzesänderungen als mit organisatorischen oder kommunikativen Massnahmen begegnet werden.

Bei den in jüngerer Zeit vor allem als Beispiele für eine mangelhafte Koordination angeführten Luftreinhalte-Fällen gibt es mittlerweile genügend Untersuchungen, die belegen, dass es zwar beträchtliche (Interessen)Konflikte gibt, diese aber nicht auf eine mangelhafte Abstimmung zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht zurückgehen, weil gerade hier ein fachspezifisches, ausgesprochen föderalistisch ausgerichtetes Planungsinstrument mit grossen Gestaltungsspielräumen die nötige Flexibilität einräumt (Ziff. 5.3.2)¹²⁰.

5.4.2 Wenig „absolute“ Schutznormen im Umweltrecht

Darüber hinaus lässt sich nach Ansicht des Autors dieser Studie feststellen, dass die „absoluten Schutznormen“, Normen also, die keine Interessenabwägung zulassen oder die diese sehr stark einschränken, im schweizerischen Umweltrecht ausgesprochen selten sind. Der Gesetzgeber war also immer pragmatisch genug, um die nötigen Spielräume ins Normenwerk einzubauen. Bisweilen geht die Flexibilität wie etwa im Lärmschutz und in der Luftreinhaltung so weit, dass

¹²⁰ siehe insbesondere die Fallstudien in den beiden Publikationen HERTIG&LADOR SA (2006): Installations à forte fréquentation – Meilleure coordination entre protection de l’air et aménagement du territoire, St. Livres; MUGGLI RUDOLF (2002): Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern

die Zielerreichung gefährdet erscheint¹²¹. Als grosse Ausnahme präsentieren sich die auf eine Volksinitiative zurückgehenden Moor- und Moorlandschaftsschutzvorschriften des Art. 78 BV¹²². Sie sind einer Interessenabwägung am wenigsten zugänglich. Wie bereits dargelegt, enthalten dagegen die Luftreinhaltevorschriften keine derartigen „absoluten Schutznormen“, indem beispielsweise ab einer bestimmten Luftbelastung ein Bauverbot für bestimmte Anlagen gelten würde. Vielmehr kommt in solchen Fällen regelmässig die kantonale Massnahmenplanung zum Zuge (Ziff. 5.3.2).

Die Handlungsspielräume des fachspezifischen Umweltschutzrechts sind also beträchtlich: Das Umweltrecht ist mit wenigen Ausnahmen wie beispielsweise beim Moorschutz flexibel genug für die Abstimmung mit den Zielen der Raumplanung¹²³.

5.4.3 Probleme der Koordination

Erschwert, nach Ansicht des Autors aber nicht verunmöglicht, wird die Koordination in der Praxis

- bisweilen durch einen Vollzug durch Milizbehörden, denen der Überblick über die zahlreichen anwendbaren Vorschriften aufgrund ihrer Qualifikation und Erfahrung gar nicht zur Verfügung steht – dies gilt insbesondere für die Nutzungsplanung¹²⁴;
- gelegentlich durch fehlende Grundlagen über der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Projekte – dies insbesondere bei der Sach- und Richtplanung.

Während der erste Punkt in der Vollzugskompetenz der Kantone liegt und vom Bundesrecht nur beschränkt verbessert werden kann¹²⁵, liesse sich der zweite Punkt – der im übrigen der Motion RK-S entgegen käme (Ziff. 4.3.3.1a) – im Bundesrecht durch einen Ausbau und eine

¹²¹ vgl. zum Lärm den Bericht des Bundesrates über Stand und Perspektiven der Lärmbekämpfung in der Schweiz vom 26. Oktober 2005 (in Erfüllung der Postulate 99.3389 UREK-NR vom 17. August 1999 und 00.3572 Leutenegger-Oberholzer vom 6. Oktober 2000), in BBl 2005 6589; zur Luftreinhaltung den Prüfungsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. Mai 1994, in BBl 1994 V 835

¹²² MARTI ARNOLD (2004), Umweltrecht – ein Lehrbuch, Zürich Rz. 575

¹²³ zum vergleichbaren Befund siehe TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 498

¹²⁴ in der Praxis scheinen diese Probleme nach neuesten Untersuchungen nicht sehr ins Gewicht zu fallen, möglicherweise handelt es sich bei den öffentlich diskutierten Problemfällen um wenige Einzelfälle: siehe dazu ECONCEPT (2007), Befragung von Schweizer Baugesuchsstellern, Zürich

¹²⁵ vgl. immerhin die qualitätssichernden Anforderungen an die kantonale Raumplanung in den Artikeln 25 Abs. 2, 25a, 26, 33 und 34 RPG

Verdeutlichung des allgemeinen umweltrechtlichen Koordinationsinstrumentariums verbessern. Dazu gehört in erster Linie die Hebung der Qualität der Interessenabwägung, was verfahrensrechtlich durch eine ausgebauten Berichterstattung über den Einbezug der Umweltschutzaspekte in die Raumplanung bis hin zu formalisierten, der Umweltverträglichkeitsprüfung nachgebildeten strategischen Umweltprüfungen (SUP) oder neuerdings auch Nachhaltigkeitsprüfungen (NHB) umgesetzt werden kann (Ziff. 6.2.2).

Im Folgenden werden für die Diskussion Vorschläge gemacht, wie der Gesetzgeber das bestehende Koordinationsgebot ausbauen und seine Handhabung erleichtern könnte. Die Vorschläge erheben weder Anspruch auf Vollständigkeit noch beruhen sie bereits auf vertieften themenspezifischen Abklärungen. Solche werden unerlässlich sein, wenn der allgemeine Befund dieser Studie zum Thema Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung Zustimmung finden sollte. Nicht unerwähnt bleiben darf, dass viele Verbesserungen auch durch weitere Vollzugshilfen sowie durch eine konsequente Schulung des mit diesen Koordinationsaufgaben betrauten Vollzugspersonals erreicht werden können.

VI. Vorschläge für die Gesetzgebung

6.1 Materielles Recht

6.1.1 Begriffsvereinheitlichung

Die sehr heterogene Begriffsverwendung im kantonalen Bau- und Planungsrecht ist schon seit längerem als Quelle von Missverständnissen und Verfahrensverzögerungen bezeichnet worden. Die Rechtszersplitterung führt dazu, dass ohne nähere Kenntnis der kantonalen und lokalen Begriffsverwendung eine Gesetzesvorschrift gar nicht zuverlässig interpretiert werden kann. Das Ergebnis ist eine Abschottung der Dienstleistungsmärkte und eine kostspielige Unsicherheit über den Zeitbedarf für die Realisierung von Bauprojekten. Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung von Baubegriffen¹²⁶ versucht hier mit einer Definition von vorerst 40 Begriffen und Messweisen Abhilfe zu verschaffen. Es leuchtet ein, dass in einer weiteren Harmonisierungsstufe auch versucht werden könnte, das Umweltrecht dort in diese Harmonisierung einzubeziehen, wo Berührungspunkte mit dem Bau- und Planungsrecht bestehen. In welcher Richtung diese Vereinheitlichung ablaufen würde, müsste eingehend geprüft werden, weil das Bundesumweltschutzrecht immerhin den Vorteil hat, landesweit gültig zu sein, während das Bau- und Planungsrecht auch begrifflich wesentlich zersplitterter ist.

Eine Begriffsvereinheitlichung sollte begleitet werden von einem für alle Vollzugsbehörden einfach zugänglichen Begriffsverzeichnis.

6.1.2 USG/RPG: Verdeutlichen der Abstimmungspflicht im USG und im RPG

Wiewohl die gegenseitige Abstimmung von Aspekten der Raumplanung und des Umweltschutzes eine vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehene Aufgabe darstellt (Ziff. 5.2 und 5.3), könnte eine Verdeutlichung doch Sinn machen. Die Überlegung, dass das Zusammenwirken von Umweltschutz und Raumplanung offenbar nicht für alle Vollzugsbehörden eine Selbstverständlichkeit darstellt, würde jedenfalls für eine solche Verdeutlichung oder Klärung sprechen. Die im Parlament geäusserten Meinungen zum Thema (Ziff. 4.3.3.1) legen den Schluss nahe, dass das allgemeine und themenspezifische Koordinationsinstrumentarium von Umweltschutz und Raumplanung noch zu wenig bekannt ist.

¹²⁶ http://www.bpuk.ch/dokumente/de/IVHB/Konkordat151205_d.pdf

Auf der Seite des Umweltschutzrechts dürften natürlich die besonderen Koordinationsregeln der jeweiligen Umweltschutzbereiche nicht verunklärt werden. Die neue Koordinationsvorschrift gehört deshalb wohl in den allgemeinen Teil des USG (Grundsätze). Prüfwert könnte beispielsweise eine Ergänzung von Art. 1 USG sein, wonach Vorsorge auch mit den Instrumenten der vorausschauenden Raum- und Umweltplanung zu betreiben ist.

Auf der Seite des Raumplanungsrechts ginge es darum, die schon bestehenden Hinweise auf den Umweltschutz in der Umschreibung der Planungspflicht in Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG zu verdeutlichen. Klargestellt würde damit, dass nicht bloss die nötigen räumlichen Planungen erarbeitet werden müssen, sondern dass diese gleichzeitig untereinander und mit den weiteren Fachplanungen wie namentlich den Umweltplanungen abzustimmen sind.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, präzisere umweltplanerische Mindestinhalte des kantonalen Richtplans vorzusehen (Art. 8 RPG, Art. 5 RPV).

6.1.3 Sachgebietsweise Koordinationsnormen erlassen zur Verdeutlichung und Erleichterung der Koordination

Auch die vielfältigen spezialisierten Koordinationsinstrumente der einzelnen Umweltschutzbereiche könnten da und dort mit dem Ziel der Verdeutlichung bereits bestehender Planungsaufgaben ergänzt werden. Das Waldrecht (Art. 15 Abs. 3 WaV) und das Abfallrecht (Art. 15 ff. TVA, Ziff. 5.3.1) enthalten diese Verweisungen bereits und könnten als Muster dienen.

Folgende Beispiele erscheinen dem Autor diskussionswürdig:

6.1.3.1 Störfallrecht

Das Störfallrecht enthält in Art. 10 USG eine klare Koordinations- und Konfliktlösungsregel in Form des Störerprinzips, das sowohl in die projektbezogene Nutzungsplanung als auch in die Baubewilligungen einfließt. Diese Regel vermag indessen nicht immer zu befriedigen, wenn sie nicht mit den Massnahmen einer vorausschauenden Raumplanung ergänzt wird. Nach hier vertretener Auffassung verlangt das Abstimmungsgebot der Raumplanung schon heute die Berücksichtigung von Anlagen, die der StfV unterstehen, sofern an diesen ein öffentliches Interesse besteht (Art. 1 Abs. 1 RPG). Weiter verlangt Art. 2 RPG von den Behörden aller Stufen den Einbezug der räumlichen Auswirkungen von Risiken sowie der Störfallvorsorge in ihre Planungen. So kann es beispielsweise sinnvoller sein, mit geringem Aufwand dauernd eine räumliche Entflechtung von Störfallbetrieb und empfindlichen Nutzungen sicherzustellen, statt den Störfallbetrieb selbst gestützt auf Art. 10 USG zu schliessen, mit grossem Aufwand sicherer zu machen oder an einen anderen Standort zu verlegen. Das gilt vor allem dann, wenn die vertret-

baren betrieblichen Störfallvorsorgemassnahmen getroffen sind, das Risiko aber dennoch im untragbaren Bereich verharrt und ein anderer Standort wie etwa bei Eisenbahnen kaum in Frage kommt.

Weil Art. 10 USG den Umstand nicht erwähnt, dass Störfallvorsorge auch mit raumplanerischen Mitteln – beispielsweise der Wahrung eines Sichterhaltsabstandes für der StfV unterstehende Anlagen – betrieben werden kann und soll, könnte eine Verdeutlichung beispielsweise in der Störfallverordnung zweckmässig sein. Die Studie „Rechtliche Möglichkeiten der Koordination des Störfallvorsorgerechts mit dem Raumplanungsrecht“ enthält in Kapitel 7.5 Vorschläge für solche Koordinationsnormen¹²⁷.

6.1.3.2 Luftreinhalterecht

Das fachspezifische Planungsinstrument ist hier die Massnahmenplanung (Ziff. 5.3.2). Der in Art. 44a USG und Art. 31 bis 34 LRV fehlende ausdrückliche Hinweis auf die Raumplanung bedeutet nach heute kaum bestrittener Meinung nicht, dass die Massnahmenplanung nicht auch zu raumplanerischen Instrumenten greifen kann und muss¹²⁸. Ob es sich angesichts dessen rechtfertigt, Art. 44a USG oder die Luftreinhalteverordnung anzupassen, wäre zu diskutieren. Eine Aufforderung an die Kantone, vermehrt von der raumplanerischen Massnahmen der Emissionsbegrenzung Gebrauch zu machen und diese der Klarheit halber als Vorgabe (Vororientierung, Zwischenergebnis oder Festsetzung) im kantonalen Richtplan zu verankern, könnte aber gestützt auf die Erfahrungen mit der ausführlichen Diskussion über die rechtlichen Regeln für „Verkehrsintensive Einrichtungen“ nicht schaden¹²⁹.

6.1.3.3 Planerischer Schutz der Gewässer

Nachdem heute das Bundesrecht das Instrumentarium des planerischen Gewässerschutzes bereits präzise umschreibt, könnte zur Verbesserung der bereits heute vorgeschriebenen Koordination mit der Raumplanung (Art. 46 GschV) beim Erlassverfahren auf das bundesrechtliche

¹²⁷ MUGGLI RUDOLF (2007), Rechtliche Möglichkeiten der Koordination des Störfallvorsorgerechts mit dem Raumplanungsrecht, Rechtsgutachten vom 12. April 2007, Bern, Ziff. 7.5

¹²⁸ LORETAN THEO (1998), Kommentar USG, Art. 44a Rz. 26 und 27

¹²⁹ siehe dazu BUNDESAMT FÜR UMWELT, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2006): Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Umwelt-Vollzug Nr. 0605, Bern; LORETAN THEO (1998), Kommentar USG, Art. 44a Rz. 28 am Ende; ferner LORETAN THEO (1998), Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich der Luftreinhaltung, in URP/DEP 1998 416; weiter zu den möglichen gesetzgeberischen Verdeutlichungen TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 509 sowie TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 440

Instrumentarium des RPG verwiesen werden; denn es ist nicht ganz einzusehen, welcher Vorteil daraus entsteht, dass jeder Kanton das Verfahren und damit auch die Abstimmung mit der Raumplanung anders handhaben kann¹³⁰.

- Die Gewässerschutzbereiche und die Grundwasserschutzareale könnten beispielsweise als sektorielle Planung wie die Abfallplanung zur Grundlage der Richtplanung erklärt und darauf gestützt mit dem geeigneten Instrumentarium bis hin zu Nutzungsplänen nach Art. 14 RPG grundeigentümerverbindlich durchgesetzt werden.
- Ferner könnte den Grundwasserschutzzonen und allenfalls auch gewissen Grundwasserschutzarealen der Status eines Nutzungsplans nach Art. 14 bzw. 17 RPG zuerkannt und für ihren Erlass auf die Verfahrensregeln des RPG verwiesen werden. Für den vorläufigen Schutz wären Planungszonen nach Art. 27 RPG einzusetzen.

Ob sich der mit solchen Anpassungen verbundene Aufwand lohnen würde, bedürfte vertiefter Abklärungen.

6.1.4 USG/RPG: Allgemeine Ausnahmeklausel als Koordinationsinstrument?

Das kantonale Bau- und Planungsrecht sowie das Raumplanungsrecht des Bundes kennen das Institut der Ausnahmegewilligung. Dieses soll vom Gesetzgeber nicht gewollte Resultate und Härtefälle vermeiden¹³¹. Die Ausnahmegewilligung bezweckt also die *Verfeinerung* einer notwendigerweise schematischen gesetzlichen Ordnung, nicht aber eine inhaltliche Korrektur von als unbefriedigend empfundenen gesetzlichen Regeln oder Raumplänen. Für letzteres wäre der Gesetzgeber oder die Planerlassbehörde zuständig.

Das Institut der Ausnahmegewilligung gründet im *Verhältnismässigkeitsprinzip*, indem es vom Gesetzgeber nicht gewollte Härten, die der Einzelne bei Durchsetzung der gesetzlichen Regelung erleiden kann, mildert. Weiter verhindert es vom Gesetzgeber nicht gewollte Lösungen, die dem Sinn der gesetzlichen Regelung zuwiderlaufen¹³². In diesem Sinne vermag die

¹³⁰ vgl. die Auslegeordnung der Koordinationsmöglichkeiten bei JÄGER CHRISTOPH (2003), Der planerische Schutz der Gewässer unter Berücksichtigung der Gewässerschutzverordnung vom 28.10.1998, Lizentiatsarbeit der Universität Bern vom 24.9.1999, S. 35

¹³¹ RUCH ALEXANDER (1999), Kommentar RPG, Art. 23 Rz. 7 ff.

¹³² RUCH ALEXANDER (1999), Kommentar RPG, Art. 23 Rz. 11;

Ausnahmebewilligung unter Umständen Lücken im Gesetz zu überbrücken, die sich aufgrund der Auslegung nach einem klaren Wortlaut ergeben könnten¹³³.

Das Bundesumweltrecht kennt eine allgemeine Ausnahmeregelung im oben dargestellten Sinne nur für die Interessen der Gesamtverteidigung – also für die Vorbereitung des landesweiten Notstandes. Art. 5 USG erlaubt gesetzesderogierendes Verordnungsrecht, nicht aber Ausnahmebewilligungen in Verfügungsform¹³⁴. Dafür gibt es eine grosse Zahl von fachspezifischen Regelungen, die das Verhältnismässigkeitsprinzip umsetzen: Unverhältnismässiges verlangt das Umweltrecht nach hier vertretener Auffassung nirgends. Zu denken ist vorab an die Massnahmenplanung Luftreinhaltung sowie die zahlreichen Ausprägungen des Verhältnismässigkeitsprinzips beim Lärmschutz wie etwa die Erleichterungen (Art. 17 USG). Die Flexibilität geht dann bisweilen so weit, dass das Ziel des Gesetzes in Frage gestellt erscheint¹³⁵.

In der Diskussion zur Motion der RK-S wurde – wohl auch vor dem Hintergrund der Ausnahmeregelungen des kantonalen Bau- und Planungsrechts – die Prüfung von Ausnahmeregeln zwecks besserer Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz angeregt (Ziff. 4.3.3.1b). Ein solches Instrument würde beispielsweise in einem qualifizierten, rechtlich überprüfbaren Verfahren die Abweichung von bestimmten Umweltschutznormen zulassen. Auch in einem solchen Fall müsste klar sein, dass es – wie im kantonalen Bau- und Planungsrecht – nicht um Normenkorrektur gehen kann, sondern einzig um die Vermeidung von Härtefällen, die im Ergebnis nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Die Gewährung einer solchen Ausnahmebewilligung stünde damit stets unter dem Vorbehalt, dass keine gesetzeskonforme Lösung möglich ist¹³⁶. Eine solche Öffnung der Interessenabwägung über den Weg der Ausnahmebewilligung würde, wie die Erfahrungen aus dem kantonalen Bau- und Planungsrecht zeigen, höchste Anforderungen an die Vollzugsbehörden stellen, wenn das faktische Resultat nicht einfach darin bestehen soll, dass unbequeme Umweltschutzvorschriften nicht angewandt werden. Zur Vermeidung weiterer Vollzugsdefizite müssten solche Ausnahmebewilligungen

¹³³ siehe zur Methodik der Gesetzesauslegung etwa BGE 128 I 34 E. 3b S. 40 ff.; allgemeines zur Auslegungsmethodik im öffentlichen Recht BÜHLER ALFRED (2007), Inhalt und Gegenstand der Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32 Abs. 4 USG, in URP/DEP 2007 157 ff.; zu Frage der Abweichung vom Gesetzeswortlaut bei krass unbefriedigenden Auslegungsergebnissen GÄCHTER THOMAS (2005), Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts, Schulthess Zürich

¹³⁴ SEILER HANSPETER (2001), Kommentar USG, Art. 5 Rz. 18

¹³⁵ siehe dazu den Bericht des Bundesrates über Stand und Perspektiven der Lärmbekämpfung in der Schweiz (in Erfüllung der Postulate 99.3389 UREK-NR vom 17. August 1999 und 00.3572 Leutenegger-Oberholzer vom 6. Oktober 2000) vom 26. Oktober 2005, BBl 2005 6592 und 6598

¹³⁶ vgl. dazu die Rechtsprechung zum „Ausnahmegrund“ für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, der Standortgebundenheit nach Art. 24 RPG: BGE 1P.68/2007 vom 17.8.2007 (Günsberg, Mobilfunkantennen)

ausserhalb der Betroffenheitslegitimation beispielsweise mit Verbands- und/oder Behördenbeschwerde überprüft werden können.

Wegen des in Ziff. 5.3 dargestellten, äusserst vielfältigen Koordinationsinstrumentariums des Umweltschutzrechts, welches fachspezifische Entscheidungsspielräume für die Berücksichtigung raumplanerischer Interessen öffnet, sind kaum echte Fälle von Widersprüchen zwischen Raumplanung und Umweltschutz dokumentiert. Der Nutzen einer generellen Ausnahmeregelung erscheint deshalb alles andere als offensichtlich. Gerade das von der Kommission RK-S erwähnte Beispiel der Koordination von Luftreinhalterecht und Raumplanungsrecht (Ziff. 4.3.3.1b) ist aus mehreren Gründen weniger geeignet für die Koordination als der Massnahmenplan nach geltendem Recht:

- Bevor die breiten Möglichkeiten der Massnahmenplanung zur Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz ausgeschöpft sind, könnte nach dem Verbot der Normenkorrektur keine Ausnahmegewilligung erteilt werden; denn die Ausnahmegewilligung dürfte nicht dazu benutzt werden, um Mängel der kantonalen Massnahmenplanung zu beheben. Andernfalls würden diese der vom Gesetzgeber geforderten Gesamtsicht beraubt. Die Praxis zeigt, dass in der Massnahmenplanung genügend Lösungsansätze bestehen, die sowohl mit den Raumplanungs- als auch den Luftreinhaltezielen vereinbar sind¹³⁷.
- Es erscheint sehr zweifelhaft, ob ein Dispens von der Einhaltung von Luftreinhaltevorschriften im Einzelfall tatsächlich einem überwiegenden raumplanerischen Interesse zu dienen vermag. Wenn die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte in den Zentren wegen grosser Emittenten wie beispielsweise „Verkehrsintensiven Einrichtungen“ auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben würde, liesse sich das raumplanerische Ziel der Konzentration der Nutzungen nicht erreichen. Die Menschen würden nämlich verständlicherweise der schlechten Luftschadstoffsituation in den Zentren ausweichen und wieder vermehrt ausserhalb der Agglomerationen wohnen, was im Ergebnis mehr Arbeits- und Freizeitverkehr mit den entsprechenden zusätzlichen Emissionen verursachen würde. Es wäre zudem ein mit der aktuellen Raumordnungspolitik kaum zu vereinbarendes Zeichen für die Entwicklung der schweizerischen Agglomerationen, wenn der dort woh-

¹³⁷ siehe vorne Ziff. 4.3.5.2; im einzelnen MUGGLI RUDOLF (2002), Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL), Bern, Ziff. 6.3: Wie ging die Praxis bisher mit Konflikten um?; weiter HERTIG&LADOR SA (2006): Installations à forte fréquentation – Meilleure coordination entre protection de l’air et aménagement du territoire, St. Livres

nenden Bevölkerung längerfristig Luftschadstoffkonzentrationen über der Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze (Immissionsgrenzwert) zugemutet würden¹³⁸.

- Die Luftreinhaltepolitik dient dem elementaren Gesundheitsschutz namentlich auch von schwächeren Menschen (Art. 13 Abs. 2 USG)¹³⁹. Sie kann deshalb nicht leichthin Überschreitungen der Grenzwerte zulassen. Das Ziel der Raumplanung muss es deshalb sein, „Verkehrsintensive Einrichtungen“ nahe zur Wohnbevölkerung zu bringen¹⁴⁰, was nur möglich erscheint, wenn deren Emissionen im Sinne von Art. 11 USG konsequent begrenzt werden¹⁴¹.
- Im übrigen stellen die Verkehrsaufkommen bestimmter „Verkehrsintensiver Einrichtungen“ oft weniger ein Luftreinhalte- als ein Platzproblem dar; weil der für den Spitzenbedarf nötige Verkehrsraum ohne einen grossen Umbau des Siedlungsraums oft nicht verfügbar ist. So gesehen wären die oben dargestellten Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen von der Einhaltung der Vorschriften des Luftreinhalterechts kaum erfüllbar.

Da soweit ersichtlich keine weiteren Beispiele bekannt sind, in denen eine allgemeine Ausnahmeklausel zu einer besseren Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz führen

¹³⁸ vgl. zu den Zielen der Agglomerationspolitik des Bundes BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (HRSG., 2005), Raumentwicklungsbericht 2005, Bern, S. 20

¹³⁹ Der gegenwärtige Zustand der Luft führt in der Schweiz trotz den erzielten Erfolgen jedes Jahr zu schätzungsweise 3700 frühzeitigen Todesfällen, davon 300 durch Lungenkrebs. Bei Kindern kommt es zu rund 39'000 Fällen akuter Bronchitis, bei Erwachsenen sind jedes Jahr etwa 1000 neue Fälle chronischer Bronchitis die Folge. Rund 1.7 Millionen Tage mit reduzierter Aktivität gehen Jahr für Jahr auf das Konto der Luftverschmutzung. In der Landwirtschaft führt die Luftverschmutzung (namentlich durch Ozon) zu Ertragseinbussen von bis zu 15%. Die Luftverschmutzung verursacht in der Schweiz jedes Jahr Kosten in Milliardenhöhe. Diese externen Kosten, welche nicht von den Verursachern berappt werden, betreffen die Gesundheit, Ernteverluste und Schäden an Materialien und Gebäuden. Die Gesundheitskosten werden auf jährlich 4.2 Milliarden Franken geschätzt (Quelle: www.bafu.admin.ch)

¹⁴⁰ dies ist das ausdrückliche Ziel des Berner Fahrleistungsmodells: AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG DES KANTONS BERN / BERNER WIRTSCHAFT (2005): Das Berner Fahrleistungsmodell - Grundlagen und Anwendung, Bern

¹⁴¹ Ein Blick auf das in § 11 Abs. 1 des deutschen Raumordnungsgesetz vorgesehene „Zielabweichungsverfahren“ zeigt, dass die Ausnahme eben gerade nicht dazu dienen sollte, von den wichtigen Grundsätzen abzuweichen:

§ 11 ROG, Zielabweichungsverfahren

¹ Von einem Ziel der Raumordnung kann in einem besonderen Verfahren abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die **Grundzüge der Planung nicht berührt** werden.

Eine „Abweichung“ von zentralen, dem Gesundheitsschutz dienenden Normen des USG wie etwa Art. 13 und 14 USG zur Ermöglichung des Baus von Verkehrsintensiven Einrichtungen würde wohl den Rahmen eines solchen raumplanerischen Zielabweichungsverfahrens sprengen.

könnte, empfiehlt der Autor dieser Studie, die weiteren Arbeiten auf die sachgebietsspezifischen Koordinationsnormen zu konzentrieren (Ziff. 6.1.2).

6.2 Verfahrensrecht

Auch beim Verfahrensrecht bestehen schon zahlreiche Koordinationsnormen, auf die hingewiesen worden ist (Ziff. 5.1). Darüber hinaus könnten die folgenden Verbesserungen geprüft werden:

6.2.1 Vereinheitlichung des öffentlichen Verfahrensrechts

Während das Straf- und Zivilprozessrecht in der Schweiz in Vereinheitlichung begriffen sind, ist das öffentliche Verfahrensrecht immer noch äusserst heterogen und nur dort etwas vereinheitlicht, wo das Bundesrecht solches vorschreibt¹⁴². Eine stärkere Vereinheitlichung des öffentlichen Verfahrensrechts könnte dann einen Beitrag zur besseren Abstimmung zwischen Raumplanung und Umweltschutz leisten, wenn davon auch das Verfahren der Interessenabwägung – beispielsweise mit einer strategischen Umweltprüfung SUP und/oder einer Nachhaltigkeitsbeurteilung erfasst würde (Ziff. 6.2.2). Insbesondere aber könnten mit einer Verfahrensvereinheitlichung die von Bauinteressierten und Investoren zu berücksichtigenden verfahrensrechtlichen Klippen reduziert werden, was der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung im Sinne des Anliegens der RK-S dienen würde.

Zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung gibt es natürlich eine grosse Zahl weiterer Möglichkeiten, für die auf die einschlägige Literatur verwiesen werden kann¹⁴³.

6.2.2 Raumplanerische Interessenabwägung qualitativ verbessern

Die raumplanerische Interessenabwägung ist das zentrale Koordinationsinstrument in der Sach-, Richt- und Nutzungsplanung (Ziff. 5.2). Ihre Qualität ist mithin für das Ergebnis entscheidend.

¹⁴² siehe etwa Art. 33 RPG; weitere Vereinheitlichungsschritte sind mit Art. 29a BV sowie Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG verbunden

¹⁴³ MARTI ARNOLD ET AL. (1994): Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen - Anregungen für Gesetzgebung und Praxis in den Kantonen = Simplification, accélération et coordination des procédures d'autorisation de construire - Recommandations pour la législation et la pratique cantonales, EJPD/Bundesamt für Raumplanung, Bern; JÄGER CHRISTOPH (2005): Was braucht es für die rasche Erteilung einer Baubewilligung? Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in Raum&Umwelt 2005 S. 49 ff.

Eine erste Anpassung hat der neue Art. 10 Abs. 2 RPG¹⁴⁴ gebracht, der die Kantone ausdrücklicher als bisher verpflichtet, die Art und Weise der Beteiligung der Gemeinden sowie der Mitwirkung weiterer Träger raumwirksamer Aufgaben wie die beschwerdeberechtigten Verbände beim Erarbeiten der Richtpläne zu regeln. Mit dieser Verdeutlichung – die dem geltenden Art. 4 RPG und der Praxis der meisten Kantone entspricht – wird allerdings kaum etwas Neues eingeführt.

Für weitere Verbesserungen erscheint ein Ausbau der Berichterstattung, wie ihn Art. 47 RPV vorsieht, der vielversprechendste Anknüpfungspunkt¹⁴⁵. Ein solches Vorgehen entspräche auch der Forderung der Motion RK-S (Ziff. 4.3.3.1a); denn eine bessere Berücksichtigung der Umweltaspekte in der Sach-, Richt- und Nutzungsplanung ist geeignet, die Projekt-UV zu entlasten, weil nicht erst im Projektstadium auf allfällige umweltrechtliche Bauhindernisse aufmerksam gemacht wird. Der erwähnte Ausbau könnte mit folgenden Massnahmen geschehen:

- Die Berichterstattungspflicht nach Art. 47 RPV wird auf alle Raumpläne, insbesondere auf die Sach- und Richtplanung ausgedehnt. Dies entspricht im Übrigen zeitgemässer Praxis: Zu den neuen Bundessachplänen, aber auch zu den neuesten kantonalen Richtplänen liegen heute meist umfangreiche Erläuterungen und Begründungen vor. Mit dieser Berichterstattung ist kein Eingriff in das Planungsermessen der zuständigen Behörden verbunden; denn an den Zuständigkeiten wird mit einer verstärkten Transparenz von Planungsentscheiden nichts geändert. Eine ausgebauten Berichterstattungspflicht und die damit verbundene Transparenz hätte aber den Vorteil, dass allenfalls bestehende Koordinationsprobleme weniger leicht auf die lange Bank geschoben werden könnten.
- Die Berichterstattung nach Art. 47 RPV richtet sich nicht mehr nur an die Plangenehmigungsbehörden, sondern auch an die interessierte Öffentlichkeit. Der Bericht wäre demzufolge zusammen mit dem Raumplan öffentlich zuhanden der ohnehin vorgesehenen

¹⁴⁴ Der Bund hat Art. 10 Abs. 2 RPG im Rahmen der Präzisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Verbandsbeschwerde am 12. Dezember 2006 erlassen und auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt. Die Bestimmung lautet:

² Sie regeln, wie die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen nach Artikel 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 und nach Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.

¹⁴⁵ vgl. TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 433; MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern, Ziff. 8.3 und 9, ferner SAGER FRITZ, SCHENKEL WALTER (2003), Evaluation der UVP, Schriftenreihe Umwelt, Bern, wo ein Ausbau der Umweltberichterstattung im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung empfohlen wird.

Mitwirkung bekannt zu machen. Dies könnte eine Art der Umsetzung des neuen Art. 10 Abs. 2 RPG sein.

- Mit diesen Massnahmen kommt die Berichterstattung über die Interessenabwägung schon recht nahe an eine strategische Umweltprüfung (SUP) heran¹⁴⁶. Die in der SUP vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung würde weitgehend über Art. 4 RPG erzielt¹⁴⁷. Das würde voraussetzen, dass sich möglichst alle räumlichen Planungen auf die Verfahrensregeln des RPG stützen, was heute etwa bei der Massnahmenplanung nach Art. 44a USG und bei der Gewässerschutzplanung nicht der Fall ist.
- Diese ausgebauten Berichterstattungspflicht würde dem Auftrag der Motion der RK-S (Ziff. 4.1) wohl entsprechen.

Eine interessante, aber wahrscheinlich anspruchsvollere Alternative bestünde in der Einführung der SUP nach dem Modell der Europäischen Union oder auch des Kiever Protokolls zum UNO/ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen¹⁴⁸. Dabei könnte die Schweiz von den Nachbarn mit vergleichbarem Raumplanungsmodell wie Deutschland und Österreich profitieren¹⁴⁹. Nicht zuletzt würde damit eine gewisse Rechtsvereinheitlichung mit dem europäischen Ausland erreicht, was angesichts der zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtungen der Wirtschaftstätigkeit von Vorteil sein könnte.

Bei einem solchen Schritt sollte näher geprüft werden, an welchen Massstäben sich eine Umweltprüfung von Rahmennutzungsplänen und strategischen Plänen wie etwa den kantonalen Richtplänen messen soll¹⁵⁰. Soweit die Aussagen noch sehr allgemein sind, wird die Umweltprüfung nämlich anspruchsvoll; denn je weiter das jeweilige strategische Konzept von der Rea-

¹⁴⁶ siehe zum Verhältnis zwischen Planungsbericht nach Art. 47 RPV und der SUP: MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern, Ziff. 10.2; ferner MUGGLI RUDOLF (2004), Umweltprüfung vor der Projektierung, in URP/DEP 2004 457

¹⁴⁷ Die mit der SUP-Richtlinie der EU verlangte Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der Schweiz im Gegensatz etwa zu Deutschland nichts grundsätzlich Neues.

¹⁴⁸ siehe zu den Quellen MUGGLI RUDOLF (2004), Umweltprüfung vor der Projektierung, in URP/DEP 2004 457

¹⁴⁹ In Deutschland wurden die SUP mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG vom 25. Juni 2005 ins Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eingefügt.

¹⁵⁰ Das Problem für die Gerichte läge darin, dass der Bewertung innerhalb der SUP Umweltfachbegriffe zugrunde liegen. Diese beinhalten häufig unbestimmte Rechtsbegriffe wie "erhebliche Beeinträchtigung". Damit sie Wertmassstäbe bilden können, müssten diese Begriffe konkretisiert, d. h. in operationale Standards wie z.B. Schwellenwerte umgesetzt werden.

lisierung entfernt ist, desto pauschaler und ungenauer sind in der Regel auch die Informationen und desto weniger wird es möglich sein, die Umweltauswirkungen konkret abzuschätzen¹⁵¹. Noch vergleichsweise einfach liegen die Verhältnisse bei *projektnahen* strategischen Planungen wie etwa bei einem Netzbeschluss für Nationalstrassen (Sachplanebene mit SUP) und der nachfolgenden generellen Projektierung (Plangenehmigungsverfahren mit 1. Stufe UVP) sowie der anschliessenden Ausführungsprojektierung (Plangenehmigungsverfahren mit 2. Stufe UVP). Analoges gilt für die übrigen Teile des Sachplans Verkehr und für den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt. Anspruchsvoller würde demgegenüber wohl die SUP zu einem kantonalen Richtplan, der beispielsweise generell Entwicklungsschwerpunkte festlegt. Vieles wäre von der Verfügbarkeit zuverlässiger Prognosen abhängig. Doch sollte man sich da keine Illusionen machen: Mit welchem Verkehr soll etwa ein kantonaler Richtplan mit seinem Planungshorizont von 25 Jahren rechnen, nachdem die Technologie hier wie in der Vergangenheit grosse Entwicklungsschritte machen dürfte? Eher wieder einfacher wäre eine SUP zu einem kommunalen Nutzungsplan, der konkrete Arbeitszonen festlegt: Dort müssen die möglichen Umweltauswirkungen der Erschliessung, des Lärmschutzes usw. ohnehin schon heute im Detail untersucht werden (vgl. Art. 47 RPV). Die SUP kann dann dazu führen, dass für bestimmte neue Nutzungen mit weit überdurchschnittlichen Umweltauswirkungen besondere Verfahren wie etwa ein Sondernutzungsplan vorbehalten werden.

Aus den dargelegten Gründen wird hier die Ansicht vertreten, vor der Einführung einer SUP beispielsweise nach dem Vorbild der SUP-Richtlinie der Europäischen Union müssten noch verschiedene Fragen geklärt werden. Es bräuchte Präzisierungen, welche Pläne der SUP unterliegen und an welchen Massstäben diese Pläne gemessen werden¹⁵². Bei der Darstellung von Handlungsalternativen sollte sodann darauf geachtet werden, dass diese Diskussion einen realen Beitrag zum planerischen Entscheid leistet. Nur dann kann die SUP eine der UVP vergleichbare Funktion als Entscheidungshilfe erfüllen.

Mehr zur Methodik der SUP wird von der Arbeitsgruppe des Bundes zu erwarten sein, die die Beurteilungsinstrumente SUP und NHB auf ihre Praxistauglichkeit prüft¹⁵³.

¹⁵¹ siehe zum möglichen Inhalt des Umweltberichts § 14g des deutschen SUP-Gesetzes:
http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/neue_rechtsvorschriften/doc/5921.php

¹⁵² siehe zu dieser Problematik MUGGLI RUDOLF (2004): Umweltprüfung vor der Projektierung, in URP/DEP 2004 461; TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 433 ff,

¹⁵³ siehe dazu insbesondere die Anleitung BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE (2007), Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern

6.2.3 Interessenabwägung besser überprüfbar machen

Die raumplanerische Interessenabwägung ist nur beschränkt gerichtlich überprüfbar (Ziff. 5.2.2.b)¹⁵⁴. Das ist einmal auf die Regeln zur Legitimation Privater zurückzuführen: Weil Private die Interessenabwägung im schweizerischen Rechtsmittelsystem nur dann beanstanden können, wenn sie vom Plan besonders betroffen sind, sie also eine besondere Beziehungsnähe zum Planungsgegenstand nachweisen, fehlen oft die Klägerinnen oder Kläger. Weil die Einführung einer Popularbeschwerde oder eine weitere Umschreibung der erforderlichen Beziehungsnähe zur Streitsache wegen der dadurch zu erwartenden Fallzunahme ausser Betracht fallen dürfte, sollte eine mangelhafte, weil die Umweltaspekte zu wenig berücksichtigende Interessenabwägung in der Nutzungsplanung wenigstens von den Genehmigungsbehörden zurückgewiesen werden¹⁵⁵. Die Praxis zeigt, dass das nicht immer der Fall ist, beispielsweise aus föderalistischer Rücksichtnahme oder weil den Genehmigungsbehörden die Problematik selbst zu wenig aufscheint¹⁵⁶. Ebenso ist bekannt, dass der Berichterstattungspflicht nach Art. 47 RPV erst sehr begrenzt nachgekommen wird¹⁵⁷. Zu prüfen wäre deshalb ein Ausbau der Behördenbeschwerde, obwohl eine solche in der Regel nicht gerne gesehen wird und als Koordinationsinstrument unter Behörden recht schwerfällig ist.

Noch schwieriger erscheint die Überprüfung der Interessenabwägung von behördenverbindlichen Planungen (Sachpläne des Bundes, Richtpläne der Kantone). Jede Art von Beschwerde-recht von Privaten (Individualbeschwerde und Verbandsbeschwerde) wäre mit dem schweizerischen Rechtsmittelsystem unvereinbar, weshalb davon abgesehen werden sollte¹⁵⁸. Als Ausgleich käme höchstens in Frage, dass der Bundesrat zu einer bezüglich des Einbezugs der Umweltaspekte strengeren Genehmigungspraxis gelangt und die Gerichte sich bei der akzessorischen Überprüfung solcher Pläne im Rahmen von Nutzungsplanungen oder Baubewilligungen eine kritischere Haltung erlauben, wenn die Interessenabwägung in einem Sach- oder Richtplan

¹⁵⁴ AEMISEGGER HEINZ / HAAG STEFAN (1999), Kommentar RPG, Art. 33 Rz. 33 ff.

¹⁵⁵ siehe als Beispiel für die Umschreibung der erforderlichen Beziehungsnähe nach OG bzw. BGG den BGE 1P.591/2006 vom 9. Mai 2007, E. 3 (Ortsplanung Günsberg)

¹⁵⁶ siehe als Beispiel den BGE 1A.281/2005 vom 21.7.2006 (Lens), in URP/DEP 2006 887, E. 1.3: „L'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la *coordination matérielle* entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise à l'art. 25a LAT ...“

¹⁵⁷ MUGGLI RUDOLF (2005), Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern, Ziff.7.5

¹⁵⁸ so auch TSCHANNEN PIERRE (2005), Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 442

ausgeblieben oder allzu mager ausgefallen ist¹⁵⁹. Das würde ja nicht bedeuten, dass sich die Gerichte in das politische Planungsermessen einmischen, sondern bloss auf die Kontrolle hinauslaufen, ob überhaupt eine vertretbare Interessenabwägung stattgefunden hat. Es versteht sich von selbst, dass die vorgeschlagene detaillierte Erläuterungspflicht diese Prüfung erleichtern, ja erst ermöglichen würde (Ziff. 6.2.2).

¹⁵⁹ berechnigte Kritik an der Sachplanung hat das Bundesgericht beispielsweise geübt im BGE 128 II 1 (Böttstein, Sachplans Militär); etwas unkritisch gegenüber einer wenig substantzierten Interessenabwägung war es wohl im BGE 128 II 292 = URP/DEP 2002 669 (Gsteigwiler)

VII. Literaturauswahl

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2005): Handwörterbuch Raumordnung,
Hannover

AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (HRSG.) (1999): Kommentar zum Bundesgesetz über die
Raumplanung, Schulthess Zürich

AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG DES KANTONS BERN/BERNER WIRTSCHAFT (2005): Das
Berner Fahrleistungsmodell - Grundlagen und Anwendung, Bern

BAUDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (2002), Luft-Programm, Ergänzung 2002

BÜHLER ALFRED (2007), Inhalt und Gegenstand der Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32
Abs. 4 USG, in URP/DEP 2007 157 f

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (HRSG., 2005), Raumentwicklungsbericht 2005, Bern

BUNDESAMT FÜR UMWELT, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2006): Verkehrsintensive Ein-
richtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Umwelt-Vollzug Nr. 0605,
Bern

BUNDESAMT FÜR UMWELT (Hrsg., 2004): Evaluation UVP. Evaluation der Umweltverträglichkeit-
sprüfung (UVP) mit Empfehlungen zur Optimierung. Kurzbericht.
Bern

BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (HRSG., 2004), Wegleitung Grundwasser-
schutz, Bern

DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2006): Sachplan
Verkehr, Teil Programm vom 26. April 2006

ECONCEPT (2007), Befragung von Schweizer Baugesuchsstellern, Zürich, einsehbar auf der Ho-
mepage des Staatssekretariats für Wirtschaft seco, Zusammenfassung
publiziert in Der Volkswirtschaft vom 1. Mai 2007,
(<http://www.dievolkswirtschaft.ch>)

EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER (HRSG.) (2002): Die schweizerische Bun-
desverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar zur BV), Dike/
Schulthess Lachen/Zürich

- EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN (2000): Umweltvölkerrecht – Völkerrechtliche Bezugspunkt des schweizerischen Umweltrechts, Stämpfli Bern
- FAVRE ANNE-CHRISTINE (1998): Restrictions en matière de construction et d’affectation résultant de la législation sur l’environnement – La protection contre le bruit, in URP/DEP 1998 387 ff.
- GÄCHTER THOMAS (2005), Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts, Schulthess Zürich
- HERTIG&LADOR SA (2006): Installations à forte fréquentation – Meilleure coordination entre protection de l’air et aménagement du territoire, St. Livres
- INSTITUT FÜR UMWELTECHNIK UND OEKOLOGIE GMBH/ADVOKATUR DR. WALDER & PARTNER (Hrsg., 2005), Einkaufen und Mobilität – Studienbericht, Luzern
- JÄGER CHRISTOPH (1999), Der planerische Schutz der Gewässer unter Berücksichtigung der Gewässerschutzverordnung vom 28.10.1998, Lizentiatsarbeit der Universität Bern vom 24.9.1999
- JÄGER CHRISTOPH (2005), Was braucht es für die rasche Erteilung einer Baubewilligung? Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in Raum-&Umwelt 2005 S. 49 ff.
- JANSEN LUC (1998): Restrictions en matière de construction et d’affectation résultant de la législation sur l’environnement: La protection des eaux souterraines – Aspects de la pratique administrative du canton du Valais, in URP/DEP 1998 423
- KARLEN PETER (1998): Raumplanung und Umweltschutz – Zur Harmonisierung zweier komplexer Staatsaufgaben, in ZBl 1998 S. 145 ff.
- LORETAN THEO (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinhaltung, in URP/DEP 1998 407
- KIENER REGULA/KUHN MATTHIAS (2006): Das neue Bundesgerichtsgesetz – eine (vorläufige) Würdigung, in ZBl 2006 S. 152
- LENDI MARTIN (1993): Das Recht des Lebensraumes, in Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, St. Gallen
- LENDI MARTIN (1996): Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die raumplanerische Problematik, vdf Zürich

- MARTI ARNOLD ET AL. (1994): Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen - Anregungen für Gesetzgebung und Praxis in den Kantonen = Simplification, accélération et coordination des porcédures d'autorisation de construire - Recommandations pour la législation et la pratique cantonales, EJPD/Bundesamt für Raumplanung, Bern
- MUGGLI RUDOLF (2002): Publikumsintensive Einrichtungen – verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern
- MUGGLI RUDOLF (2005): Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern
- MUGGLI RUDOLF (2007): Rechtliche Möglichkeiten der Koordination des Störfallvorsorgerechts mit dem Raumplanungsrecht, Rechtsgutachten vom 12. April 2007, Bern
- PERREGAUX DU PASQUIER CHRISTA (1999): Planerischer Schutz der Gewässer – Ziele und Instrument der neuen Gewässerschutzverordnung, in Raum&Umwelt 1999, S. 27 ff.
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN (2004): Umweltrecht – ein Lehrbuch, Schulthess Zürich
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2001): Massnahmenplan Luft 2000/2015
- SPORI NIKLAUS (2007): Rechtsschutz in der Raumplanung – Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen auf die Raumplanung, in Raum&Umwelt Nr. 1/2007
- TRÜEB RUDOLF (2007): Die so genannte Bauherrenaltlast, URP/DEP 2007 616
- TSCHANNEN PIERRE (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 486 ff.
- TSCHANNEN PIERRE (2005): Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in URP/DEP 2005 415 ff.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH (2005): Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Stämpfli Bern

TSCHANNEN PIERRE (2005): Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, in Raum&Umwelt 2005 S. 41 ff., Bern

VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/KELLER HELEN (HRSG., 2004): Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage, Schulthess Zürich

WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Stämpfli Bern

WACHTER DANIEL (2006): Nachhaltige Entwicklung: Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, Zürich/Chur

WIESTNER HEIDI (1998): Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Vorschriften des Altlasten- und Bodenschutzrechts, in URP/DEP 1998 443 ff.

WULLSCHLEGER STEFAN (1995): Interessenabwägung im Umweltrecht, URP/DEP 1995 S. 75