

**Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 04.3664
der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
vom 15. November 2004**

**„Bessere Koordination von Umweltschutz und
Raumplanung“**

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	3
1.1 Motion 04.3664 - Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung	3
1.1.1 Eingereichter Text	3
1.1.2 Stellungnahme des Bundesrates	3
1.1.3 Verlauf der Beratungen	3
1.2 Motion 08.3004 – Forderung nach besserer Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz	3
1.3 ARE/BAFU Projekt zur Verbesserung der Koordination	3
1.4 Raumplanungsgesetz	4
2 Grundsätze der Koordination von Umweltschutz und Raumplanung	4
2.1 Begriff der Koordination	4
2.2 Bestehende Koordinationsinstrumente	5
2.2.1 Materielle Vorgaben im Umweltschutzrecht	5
2.2.2 Verfahrensvorgaben	7
2.2.2.1 Generelle Vorschriften	7
2.2.2.2 Planungsbericht gemäss Artikel 47 RPV	8
2.2.2.3 Mitwirkung bei der Erarbeitung von Richtplänen (Art. 10 Abs. 2 RPG)	8
2.2.2.4 Berücksichtigung der planerischen Abklärungen im Umweltverträglichkeitsbericht (Art. 9 Abs. 4 UVPV)	8
2.2.2.5 Startgespräche für Richtplanungen	8
3 Beurteilung der Koordinationsinstrumente	9
4 Angestrebte Verbesserungen	10
4.1 Durch Rechtsetzung	10
4.1.1 Verdeutlichung der Abstimmungspflicht	10
4.1.2 Wirkungsbeurteilung in der Richtplanung	10
4.1.3 Kriterien für Standortfestsetzungen im Richtplan	11
4.2 Durch Vollzugshilfen	11
4.2.1 Störfallvorsorge	11
4.2.2 Weitere Bereiche	12
5 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	12
5.1 Schlussfolgerungen	12
5.2 Weiteres Vorgehen	13

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Motion 04.3664 - Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung

1.1.1 Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, im Bereich des Vollzuges und der Gesetzgebung Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet wird. Zudem soll die Projekt-UVS dadurch entlastet werden, dass mit den raumplanerischen Entscheiden stufengerecht die wesentlichen Voraussetzungen für die umweltgerechte und rasche Realisierung von Bauvorhaben geschaffen werden.

1.1.2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme vom 16. Februar 2005 zur Motion deren Anliegen für berechtigt. Je frühzeitiger die Umwelthanliegen im Rahmen der Raumplanung berücksichtigt würden, desto eher liessen sich die schädlichen und lästigen Auswirkungen auf die Umwelt vermeiden. Um die Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes erfüllen zu können, sei eine effiziente Koordination von Umweltschutz und Raumplanung unerlässlich. Die frühzeitige Koordination solle insbesondere auch dazu beitragen, die nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu entlasten.

1.1.3 Verlauf der Beratungen

Die Motion wurde von der Rechtskommission des Ständerats am 15. November 2004 eingereicht. Der Bundesrat hat am 16. Februar 2005 deren Annahme beantragt. Der Ständerat hat die Motion am 16. Juni 2005 und der Nationalrat am 4. Oktober 2006 angenommen. In der Beratung im Ständerat wies der Kommissionssprecher auf den unterschiedlichen Charakter von Raumplanungs- und Umweltrecht hin; während das Raumplanungsrecht in grossräumigen, allgemeinen Kategorien denke, sei das Umweltrecht konkreter und auf den Einzelfall bezogen. Die Kommission wolle eine grössere Flexibilität ermöglichen. Die Realisierung grosser Projekte solle erleichtert werden. Der Nationalrat hat die Motion ohne Diskussion angenommen.

1.2 Motion 08.3004 – Forderung nach besserer Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz

Am 14. Februar 2008 hat die Rechtskommission des Nationalrats die Motion 08.3004 eingereicht. Mit ihr wird der Bundesrat beauftragt, die Motion 04.3664 unverzüglich und vordringlich zu behandeln. Der Bundesrat hat am 7. März 2008 deren Annahme beantragt. Der Nationalrat hat die Motion am 13. März 2008 angenommen, der Ständerat am 12. Juni 2008.

1.3 ARE/BAFU Projekt zur Verbesserung der Koordination

Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und für Umwelt (BAFU) haben zur Erfüllung der Motion RK-S eine gemeinsame Projektorganisation geschaffen. In mehreren Teilprojekten wurden Grundlagen und Empfehlungen für den Vollzug erarbeitet, die der umfassenden Zielsetzung der Motion dienen. Dabei lag der Fokus einerseits auf der Verbesserung der Koordination zwischen einzelnen Sektoralberei-

chen des Umweltschutzes und der Raumplanung, andererseits ging es um die Optimierung des Planungsprozesses für grosse Bau- und Infrastrukturvorhaben.

1.4 Raumplanungsgesetz

Die geplante Revision des Raumplanungsgesetzes bietet die Möglichkeit, die Voraussetzungen für eine Koordination von Umweltschutz und Raumplanung zu verbessern. Im Hinblick darauf sind insbesondere die folgenden Zielsetzungen zu nennen: erweiterte und präzisiertere Raumentwicklungsziele, Mindestinhalte von kantonalen Richtplänen, Richtplanpflicht für Vorhaben von erheblicher räumlicher Bedeutung, Abstimmung mit anderen Bundesgesetzgebungen, namentlich des Umweltschutzes.

2 Grundsätze der Koordination von Umweltschutz und Raumplanung

2.1 Begriff der Koordination

Koordination bedeutet das Abstimmen verschiedener Aktivitäten aufeinander und die Verbesserung des Zusammenspiels oder des Zusammenwirkens mehrerer Aspekte im Hinblick auf gemeinsame Ziele. Für die Koordination von Raumplanung und Umweltschutz im Speziellen bedeutet Koordination stets die Verbindung zweier gleichwertiger Politikbereiche in Bezug auf die räumliche Festlegung eines Projektes. Koordination von Raumplanung und Umweltschutz ist dabei keine Frage der Normenhierarchie. Weder geht das Raumplanungsrecht dem Umweltschutzrecht vor noch umgekehrt.

Umweltschutzrecht und Raumplanungsrecht verfolgen teils unterschiedliche Ziele und bedienen sich dazu unterschiedlicher Instrumente:

- Das Umweltschutzrecht legt in der Regel qualitative oder quantitative Schutzziele fest, wie etwa den Erhalt der Moore und Moorlandschaften oder die Immissionsgrenzwerte zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Bei der Festlegung dieser Ziele stützt es sich weitgehend auf naturwissenschaftliche Erkenntnisse. Das Umweltschutzrecht definiert sodann die Arten von Massnahmen, mit denen diese Schutzziele erreicht werden sollen. Im Vollzug sind diese Massnahmen im Rahmen der gesetzlichen Spielräume schliesslich zu konkretisieren.
- Das Raumplanungsrecht dient der Abstimmung aller räumlichen Interessen und soll eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedelung verwirklichen. Das Raumplanungsrecht bedient sich für die Verwirklichung dieser Abstimmung eines klaren Planungsprozesses und insbesondere der Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Ansprüchen an die Raumentwicklung, dies stets im Rahmen der gesetzlichen Spielräume. Damit ist das Raumplanungsrecht speziell darauf ausgerichtet, räumliche Konflikte aufzuzeigen und in den definierten Prozessen im Hinblick auf eine angestrebte Entwicklung zu lösen.

Aus der Sicht des Bundesrats besteht die gelungene Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz somit darin, dass die geltenden Umweltschutzziele und -vorschriften in allen Stufen des Planungsprozesses stufengerecht und rechtzeitig in die raumplanerische Interessenabwägung einfließen. Nur so kann die nachfolgende Planungsstufe von konsistenten und damit Rechtssicherheit vermittelnden behörden-

verbindlichen Vorgaben profitieren. Und nur so kann eine koordinierte Anwendung beider Rechtsbereiche in Bezug auf raumwirksame Festlegungen sichergestellt werden. Dieses Verständnis der Koordination deckt sich mit dem Wortlaut der Forderung der Motion RK-S.

Dass diese Koordination heute zum Teil noch ungenügend ist und deswegen auch verbessert werden soll, zeigt sich an der erheblichen Zahl von Gerichtsentscheiden, in denen mangelnde Koordination festgestellt wird. Auch in verschiedenen Fach-Publikationen wird darauf hingewiesen.

2.2 Bestehende Koordinationsinstrumente

2.2.1 Materielle Vorgaben im Umweltschutzrecht

Die Verflechtungen zwischen Raumplanung und Umweltschutz sind heute schon vielfältig. So hat der Gesetzgeber in einigen Umweltbereichen bereits vorgesehen, dass den konkreten räumlichen Entwicklungsbedürfnissen mit planerischen Instrumenten Rechnung getragen wird. Dabei hat er teilweise auf diejenigen der Raumplanung, insbesondere auf die kantonale Richtplanung und die kommunale Nutzungsplanung verwiesen, teilweise hat er eigenständige Instrumente entwickelt. Hier sind namentlich zu erwähnen:

- **Lärmbekämpfung:** Bei der Einzonung neuer Gebiete und bei der Erschliessung bestehender Bauzonen müssen die Planungswerte für Lärm eingehalten werden (Art. 24 USG¹); Baubewilligungen für neue Gebäude mit lärmempfindlichen Nutzungen dürfen nur erteilt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Die Höhe der Grenzwerte richtet sich dabei nach der planungsrechtlich zugewiesenen Nutzungsart der Zonen (Lärmempfindlichkeitsstufen, Art. 43 LSV²).
- **Luftreinhaltung:** Im Rahmen der kantonalen Massnahmenplanung zur Luftreinhaltung (Art. 44a USG) sind auch Massnahmen notwendig, die mit Hilfe planerischer Instrumente umgesetzt werden müssen. Beispielsweise zeigt eine anfangs 2006 veröffentlichte Vollzugshilfe der Bundesämter für Umwelt und für Raumentwicklung auf, wie verkehrsentensive Einrichtungen im kantonalen Richtplan behandelt werden können und nach welchen Kriterien beurteilt werden kann, ob ein Standort geeignet oder weniger geeignet ist. Die Empfehlungen weisen auch auf Modelle hin, mit denen in den Kantonen das Nutzungspotenzial der Standorte definiert worden ist und tragen so zur Festlegung von sinnvollen Standorten von verkehrsentensiven Einrichtungen im kantonalen Richtplan bei.
- **Abfallbewirtschaftung:** Mit der Abfallplanung nach Artikel 31 ff. USG ermitteln die Kantone unter anderem ihren Bedarf an Abfallanlagen. Die Abfallplanung ermöglicht auch Aussagen über Einzugsgebiete und Transportkonzepte, welche wiederum raumrelevant sind. Die Kantone sind verpflichtet, die Stand-

¹ Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983, SR 814.01

² Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, SR 814.41

orte von Abfallanlagen im kantonalen Richtplan festzulegen (Art. 17 TVA³) und für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen zu sorgen.

- **Natur- und Heimatschutz:** Die Ausführungsverordnungen zum Schutz der Biotopie nach dem NHG⁴ enthalten jeweils eine ausdrückliche Bestimmung, nach welcher die Kantone für die Koordination zwischen der Raumplanung und dem Biotopschutz zu sorgen haben, indem Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit Anforderungen des Biotopschutzes übereinstimmen müssen. Im Bereich der Pärke von nationaler Bedeutung sieht die entsprechende Verordnung⁵ diverse Koordinationsbestimmungen zur räumlichen Sicherung und Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten in Verbindung mit den Pärken von nationaler Bedeutung vor. Insbesondere muss ein Park im Richtplan bezeichnet sein (Art. 27 PÄV).
- **Jagd:** Die Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete⁶ bestimmt ausdrücklich, dass die Banngebiete bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sind. Ferner sieht eine ausdrückliche Koordinationsregel zum Schutz der Wasser- und Zugvögel vor, dass die vom Bund ausgeschiedenen Wasser- und Zugvogelreservate von den Kantonen bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sind⁷.
- **Walderhaltung:** Das Waldgesetz⁸ widmet der Koordination mit der Raumplanung einen ganzen Abschnitt (Art. 11 ff.). Dabei wird unter anderem festgehalten, dass die Zuweisung von Wald in die Bauzone nur möglich ist, wenn eine Rodungsbewilligung erteilt werden kann, oder dass die Waldgrenze in der Nutzungsplanung aufzuzeigen ist. Gleichzeitig regelt das Gesetz, wie die Baubewilligung und die Rodungsbewilligung zu koordinieren sind.
- **Naturgefahren:** Der Schutz vor Naturgefahren umfasst auch die Pflicht zur Berücksichtigung der Gefährdungssituation in der Richt- und Nutzungsplanung. Planerischer Schutz vor Naturgefahren wird durch die Erstellung von Gefahrenkarten⁹ gefördert. Diese enthalten Angaben über die bestehenden Naturgefahrenrisiken in einem bestimmten Gebiet. Als Grundlage für die Nutzungsplanung dienen sie der Behörde bei der Festlegung von Nutzungsplänen.
- **Wasser:** Für die Reinhaltung der Gewässer müssen die Kantone nach den Vorschriften des GSchG¹⁰ zum Schutz der im öffentlichen Interesse liegenden

³ Technische Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle, SR 814.600

⁴ Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966, SR 451

⁵ Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung, SR 451.36, (PÄV)

⁶ Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbanngebiete, SR 922.31

⁷ Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, SR 922.32

⁸ Waldgesetz vom 4. Oktober 1991, SR 921.

⁹ Wasserbauverordnung vom 2. November 1994, SR 721.100.1, und Waldverordnung vom 30. November 1992, SR 921.01.

¹⁰ Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991, SR 814.20

Grundwasserfassungen Grundwasserschutzzonen ausscheiden. Für Areale, die für die künftige Nutzung von Grundwasservorkommen von Bedeutung sind, scheiden sie ausserdem Grundwasserschutzareale aus. Das Gewässerschutzrecht legt für die Gewässerschutzbereiche und Grundwasserschutzzonen und – areale besondere Massnahmen fest zum Schutz der Gewässer. Verlangt ein wirkungsvoller Gewässerschutz die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden, beispielsweise, weil ihre Abwässer in den gleichen Fluss geleitet werden, so müssen die Kantone für die Erstellung eines regionalen Entwässerungsplans sorgen. Dieser beinhaltet unter anderem Vorgaben über die Standorte und Einzugsgebiete der zentralen Abwasserreinigungsanlagen. Für die Planung der Entwässerung sind die Kantone verpflichtet, einen generellen Entwässerungsplan zu erstellen. Darin sind unter anderem die Gebiete festzulegen, wo öffentliche Kanalisationen zu erstellen sind, wo nicht verschmutztes Abwasser versickern soll und wo es in ein oberirdisches Gewässer einzuleiten ist. Das Gewässerschutzrecht verpflichtet die Kantone, diese Instrumente der Entwässerungsplanung und des planerischen Gewässerschutzes bei der Erarbeitung von Richt- und Nutzungsplänen zu berücksichtigen.

- **Mobilfunkstrahlung:** Selbst im sehr technischen Bereich der Strahlung von Mobilfunkantennen empfiehlt das Bundesgericht neuerdings eine räumliche Planung der Standorte und damit letztlich eine Abstimmung der vom Bund geregelten Bereiche Fernmeldeversorgung sowie Schutz vor nichtionisierenden Strahlen einerseits und der von den Kantonen geregelten Bereiche Ortsbild- und Landschaftsschutz andererseits.

2.2.2 Verfahrensvorgaben

2.2.2.1 Generelle Vorschriften

Da die Aufgabe der Raumplanung in der gezielten Steuerung alles raumwirksamen staatlichen Handelns mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung des gesamten Lebensraumes besteht, ist sie selbst vor allem einmal ein Koordinationsinstrument. Die Raumplanung bedient sich dabei vornehmlich der Interessenabwägung (Art. 1 und 3 RPG¹¹, Art. 2 und 3 sowie 47 RPV¹²), die in der Begründung der planerischen Beschlüsse offen zu legen ist. Die allen raumrelevanten 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. Mit Blick auf das verfassungsrechtliche Ziel der haushälterischen Bodennutzung ist im Rahmen der Interessenabwägung insbesondere auch dem quantitativen Bodenschutz das nötige Gewicht beizumessen.

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

- In der Sach-, Richt- und Nutzungsplanung gilt die im Raumplanungsrecht formulierte allgemeine Pflicht, den Umweltschutzaspekten stufengerecht Rechnung zu tragen (Art. 1 und 3 RPG, Art. 2 und 3 RPV). Allerdings wird diese Pflicht in der Sach- und Richtplanung noch nicht überall befriedigend umge-

¹¹ Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR 700

¹² Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1

setzt und sie ist für diese Instrumente auch nicht explizit in der Gesetzgebung verankert.

- In der Nutzungsplanung muss hingegen ausdrücklich über die Ergebnisse des Einbezugs des Umweltrechts Bericht erstattet werden (Art. 47 RPV). Zudem enthält das RPG für alle Nutzungsplanverfahren, in deren Zusammenhang gleichzeitig Verfügungen (insbesondere auch Bewilligungen gemäss Umweltschutzgesetzgebung) zu erlassen sind, Regeln für die formelle und materielle Koordination (Art. 25a RPG).

Im Projektbewilligungsverfahren – sei dies ein Baubewilligungs-, ein Planerlass- oder ein Konzessionsverfahren – fördert die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP¹³) eine fundierte Abstimmung unter den Normen des Bau-, Raumplanungs- und Umweltrechts. Die UVP setzt überdies nicht erst beim detaillierten Projekt ein, sondern ausdrücklich bereits dort, wo eine frühzeitige und umfassende Prüfung erstmals möglich ist (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Das kann zur Abwicklung der UVP in mehreren Stufen führen, in denen das Projekt jeweils so weit geprüft wird, als dies für den Entscheid nötig ist.

2.2.2.2 Planungsbericht gemäss Artikel 47 RPV

Bereits im Jahr 2005 ist ein Grundlagenbericht zur Verbesserung des Planungsberichtes nach Artikel 47 der Raumplanungsverordnung publiziert worden. Artikel 47 RPV beauftragt die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, zur Berichterstattung an die kantonale Genehmigungsbehörde, namentlich auch darüber, wie den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung in der Nutzungsplanung Rechnung getragen worden ist.

2.2.2.3 Mitwirkung bei der Erarbeitung von Richtplänen (Art. 10 Abs. 2 RPG)

Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative 02.436 „Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes“ ist Artikel 10 Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes ergänzt worden. Die Kantone haben demnach die Mitwirkung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen beim Erarbeiten der Richtpläne zu regeln. Damit sollen diese Organisationen mit ihren Anliegen aktiv bei der Richtplanerarbeitung mitwirken und allfällige Vorbehalte zu Standorten von umweltbelastenden Anlagen frühzeitig einbringen können.

2.2.2.4 Berücksichtigung der planerischen Abklärungen im Umweltverträglichkeitsbericht (Art. 9 Abs. 4 UVPV)

Umweltabklärungen, die in raumplanerischen Verfahren bereits durchgeführt worden sind, müssen bei der Projektierung von Anlagen, die einer UVP bedürfen, berücksichtigt werden. Im UV-Bericht muss explizit dargelegt werden, wie die Umweltabklärungen berücksichtigt worden sind.

2.2.2.5 Startgespräche für Richtplanungen

Gemäss Artikel 11 RPG sind kantonale Richtpläne durch den Bundesrat zu genehmigen. Bereits in der Phase der Erarbeitung der Pläne können die Bundesämter, namentlich auch das BAFU, ihre Anliegen in den so genannten „Startgesprächen“ mit

¹³ Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung, SR 814.011

den kantonalen Planungsstellen sowie im Rahmen der freiwilligen Vorprüfung der Pläne durch das ARE einbringen.

3 Beurteilung der Koordinationsinstrumente

Das Raumplanungsrecht bietet von seiner Konzeption her gute Voraussetzungen für die Koordination mit dem Umweltschutzrecht. Die oben (Ziff. 2.2) erwähnten Koordinationsinstrumente zeigen zudem, dass der Gesetzgeber nicht bloss in grundsätzlicher Art und auf der Seite der Raumplanung Vorschriften erlassen hat, die eine wirksame Koordination bereits vorsehen. Er hat dies auch beim Erlass besonderer Vorschriften des Umweltschutzrechts getan. Neben dem umweltrechtlichen Verfahrensrecht - in diesem Zusammenhang sind etwa die Bestimmungen zur UVP zu erwähnen - hat er auch Vorschriften erlassen, mit denen eine wirksame gegenseitige Abstimmung von Umweltschutz und Raumplanung angestrebt wird. Diese Vorschriften sind je nach Sachbereich unterschiedlich und machen deutlich, in welcher Weise die jeweiligen Umweltbereiche der Koordination mit der Raumplanung bedürfen.

Die Koordinationsinstrumente entfalten die erwünschte Wirkung in der Praxis allerdings nur mangelhaft. Dies hat aus der Sicht des Bundesrats drei Hauptgründe:

- Die Grundlagen über die Umweltauswirkungen bestimmter Planfestlegungen, welche die Basis für konkrete Projekte legen, werden häufig noch zu wenig erhoben und vor allem meist ungenügend dokumentiert. So kann beispielsweise auf der Stufe der Richtplanung oftmals kaum abgeschätzt werden, ob eine Festsetzung Konflikte mit dem Umweltschutzrecht erzeugt, die später zu einer Ablehnung eines Projekts führen können. Dies hat verschiedene Ursachen: Einerseits sind die konkreten Projekte für einen bestimmten Standort bei der Erarbeitung der Richtpläne oft noch nicht bekannt. Andererseits enthält das Umweltschutzrecht wenig konkret formulierte Anforderungen an die übergeordneten Planungsstufen. Schliesslich wird selbst bei bekannten Vorhaben den vorhandenen Grundlagen teilweise zu wenig Rechnung getragen.
- Die Interessenabwägung im Rahmen raumplanerischer Verfahren ist eine komplexe Aufgabe; sie stellt deshalb hohe Anforderungen an die Methodenkompetenz der planenden Behörden. Zudem ist das Ergebnis der Interessenabwägung auf der Richtplanstufe gerichtlich nicht überprüfbar, was dazu führt, dass die genügende Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung frühestens bei der Umsetzung des Richtplans in die Nutzungsplanung überprüft werden kann.
- Das Zusammenspiel von Raumplanungs- und Umweltschutzrecht in konkreten Planungen oder bei konkreten Projekten kann sehr komplex sein. Der Vollzug der verschiedenen Regeln ist, soweit es um Nutzungspläne geht, Milizbehörden anvertraut, denen die Kenntnisse über die zahlreichen anwendbaren Vorschriften, insbesondere mangels Erfahrung, häufig fehlen.

4 Angestrebte Verbesserungen

Gestützt auf einen Expertenbericht¹⁴, bei dessen Erarbeitung verschiedene Persönlichkeiten aus der Rechtswissenschaft und den Kantonen beigezogen wurden, sehen ARE und BAFU vor, konkrete Vorschläge im Gesetzes- und Verordnungsrecht zu unterbreiten oder entsprechende Vollzugshilfen auszuarbeiten, mit denen die Koordination einzelner Umweltschutzbereiche mit dem Raumplanungsrecht geklärt und verdeutlicht werden soll.

4.1 Durch Rechtsetzung

4.1.1 Verdeutlichung der Abstimmungspflicht

Zwar ist die gegenseitige Abstimmung von Aspekten der Raumplanung und des Umweltschutzes eine vom Gesetzgeber ausdrücklich bereits vorgesehene Aufgabe. Dennoch ist der Bundesrat der Überzeugung, dass eine Verdeutlichung der Abstimmungspflicht in den massgebenden Erlassen zu einer Verbesserung führen würde. Mit einer neuen Gesetzesbestimmung dürften aber die bestehenden Koordinationsinstrumente nicht verunklärt werden. Dies spricht dafür, dass eine generelle Abstimmungsanweisung in die allgemeinen Vorschriften des Umweltschutzrechts aufgenommen werden sollte, insbesondere in jene des Umweltschutzgesetzes. Mit einer entsprechenden Vorschrift könnte verdeutlicht werden, dass raumwirksame Massnahmen nach dem Umweltschutzrecht frühzeitig und stufengerecht bei der Ausarbeitung von Raumplänen zu berücksichtigen ist. Auf der Seite des Raumplanungsrechts ginge es darum, die schon bestehenden Hinweise auf den Umweltschutz in der Umschreibung der Planungspflicht zu verdeutlichen. Damit könnte klar gestellt werden, dass nicht bloss die nötigen räumlichen Planungen erarbeitet werden müssen, sondern dass diese gleichzeitig untereinander und mit den weiteren Fachplanungen namentlich im Bereich des Umweltschutzes abzustimmen sind. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, präzisere Anforderungen an den Mindestinhalt des kantonalen Richtplans im Hinblick auf die Abstimmung mit dem Umweltschutz zu stellen.

4.1.2 Wirkungsbeurteilung in der Richtplanung

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) und die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) sind formalisierte Verfahren zur Beurteilung von Plänen. Die SUP, in der EU als Richtlinie seit 2001 in Kraft, beinhaltet die Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichtes, die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltschutzfachstellen und die Ermittlung von vernünftigen Alternativen. Das formalisierte Verfahren erlaubt die Wahrnehmung von Umweltanliegen auf der strategischen Ebene und ermöglicht ein hohes Umweltschutzniveau. Gleichermassen kann das nachfolgende Projektbewilligungsverfahren entlastet werden. Die NHB beurteilt demgegenüber die sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen, legt Zielkonflikte offen, ermöglicht eine umfassende Interessenabwägung und sucht frühzeitig nach Optimierungen.

Das ARE und das BAFU haben für die kantonale Richtplanung unter Berücksichtigung der methodischen Elemente der NHB und SUP eine Methode für die Wirkungsbeurteilung entwickelt, welche inhaltlich grundsätzlich ganzheitlich konzipiert ist, bei der Prüfung der Umweltwirkungen aber sicherstellt, dass die auf Richtplanstufe zu klärenden Aspekte ermittelt werden und damit zu einer Entlastung der

¹⁴ Rudolf Muggli, Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung: Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung, Rechtsgutachten, erstattet dem Bundesamt für Umwelt, Dezember 2007

nachgelagerten UVP-Stufe beigetragen wird. Die Wirkungsbeurteilung ermöglicht einerseits eine Gesamtbeurteilung eines Richtplans hinsichtlich seiner Wirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie ermöglicht andererseits die konkrete Beurteilung wichtiger oder konflikträchtiger Vorhaben, wie z.B. von verkehrsintensiven Einrichtungen oder Golfplätzen. Dabei wird besonders darauf geachtet, dass die Umweltauswirkungen so präzise ermittelt werden, dass der Richtplan stufengerechte Vorentscheide ermöglicht, die in den nachfolgenden Projektgenehmigungsverfahren eine beträchtliche präjudizielle Wirkung entfalten und damit das UVP-Verfahren entlasten. Dies erlaubt, die am besten geeigneten Standorte für grosse raumwirksame Vorhaben zu finden. Insgesamt erhöht sich die Sicherheit für die nachfolgenden Planungen. Die von ARE und BAFU entwickelte Methode wird in einer nächsten Phase in der Praxis auszutesten und weiter zu optimieren sein.

Auf welcher Stufe - Gesetz oder Verordnung - diesbezüglicher Handlungsbedarf besteht, ist noch offen und hängt vor allem von den konkreten Anforderungen ab, die an eine derartige Wirkungsbeurteilung gestellt werden sollen.

4.1.3 Kriterien für Standortfestsetzungen im Richtplan

Viele Konflikte im Baubewilligungsverfahren rühren daher, dass Vorhaben mit erheblicher Auswirkung auf Raum und Umwelt ohne vorherige genügende raumplanerische Abstimmung projektiert werden. Damit bleibt unklar, ob eine Anlage am vorgesehenen Standort aus umweltrechtlicher Sicht grundsätzlich realisierbar ist. In der Planungsabfolge kommt den kantonalen Richtplänen eine Schlüsselstellung zu, will man den Umweltschutz besser in die Planung einbetten. Denn hier lassen sich Standorte für umweltrelevante Vorhaben in grösseren Räumen koordinieren und festlegen. Vorhaben mit erheblicher Auswirkung sollen daher im Richtplan behandelt werden. Wesentlich ist, dass die Standortfestsetzung erst erfolgt, wenn die Auswirkungen der Vorhaben auf die Umwelt stufengerecht abgeklärt worden sind und sich dabei erweist, dass der Realisierung der Vorhaben an diesen Standorten grundsätzlich keine No-goes entgegenstehen.

Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts der Bundesämter für Raumentwicklung und Umwelt wurden für vier Anlagetypen (Materialabbau- und Deponiestandorte, touristische Transportanlagen bzw. Intensiverholungsgebiete, Hauptstrassen und verkehrsintensive Einrichtungen [z.B. Einkaufszentren]) Kriterien entwickelt, die erfüllt sein müssen, damit ein Standort festgesetzt werden kann. Zudem wurde mittels quantitativer oder qualitativer Vorgaben umschrieben, wann eine Festsetzung von Standorten solcher Anlagetypen im Richtplan überhaupt erforderlich ist. In einem nächsten Schritt werden auch für weitere richtplanrelevante Anlagetypen Kriterien erarbeitet werden.

Auf Verordnungsebene soll festgehalten werden, dass die Voraussetzungen von Standortfestsetzungen im Richtplan in einer Vollzughilfe resp. in den Richtlinien für die Richtplanung (Art. 8 RPV) verdeutlicht werden.

4.2 Durch Vollzugshilfen

4.2.1 Störfallvorsorge

Artikel 10 USG über den Katastrophenschutz und die darauf gestützte Störfallverordnung¹⁵ haben zum Ziel, Bevölkerung und Umwelt vor Schädigungen infolge

¹⁵ Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen, SR 814.012

von Unfällen mit gefährlichen Gütern (Störfällen) zu schützen. Was die Risiken bei Produktion, Lagerung und Transport dieser Güter angeht, richtet sich die Störfallverordnung primär an die Inhaber von Produktions-, Lagerungs- und Transportanlagen. Diese haben alle zur Verminderung der Risiken geeigneten Sicherheitsmassnahmen zu treffen. Es ist offensichtlich, dass - neben anlagebezogenen Massnahmen - auch die Raumplanung zur Minderung der Risiken beitragen kann. Dazu ist sie nach Artikel 3 Absatz 3 Bst. b RPG implizit auch verpflichtet. Die Planung hat auch dazu beizutragen, dass der Betrieb von risikorelevanten Anlagen und Transportachsen von öffentlichem Interesse langfristig gesichert werden kann. Die Bundesämter für Raumentwicklung, Verkehr und Umwelt haben deshalb eine Planungshilfe erarbeitet, die aufzeigt, wie die Belange der Störfallvorsorge in der Planung zu berücksichtigen sind. In einem ersten Schritt hat man sich auf die Störfallvorsorge entlang der risikorelevanten Eisenbahnlinien, also der Linien mit einem beträchtlichen Transportvolumen gefährlicher Güter, beschränkt. In einem zweiten Schritt soll die Planungshilfe auf die Bereiche Rohrleitungen und ortsfeste risikorelevante Anlagen ausgedehnt werden.

4.2.2 Weitere Bereiche

Weitere Anstrengungen für die konkrete Koordination von Umweltschutz und Raumplanung sind insbesondere in den Bereichen Artenschutz, Hochwasserschutz, Lärmbekämpfung und Bodenschutz angezeigt. Im Hochwasserschutz geht es darum, die Siedlungsentwicklung und den Raumanspruch des Gewässers besser aufeinander abzustimmen, und gleichzeitig darauf zu achten, dass der Landwirtschaft die nötigen Produktionsflächen erhalten bleiben.

5 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

5.1 Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass Koordinationsanweisungen bereits heute in zahlreichen Vorschriften des Raumplanungs- und des Umweltschutzrechts verankert sind. Sie sind sowohl allgemein formuliert als auch konkret auf die Lösung von sektoriellen Koordinationsansprüchen zugeschnitten. Trotz dieser Instrumente befriedigt die Koordination in der Praxis noch nicht. Die Gründe dafür liegen teils in den unklaren Anforderungen des Umweltschutzrechts an Planfestlegungen, insbesondere auf der Stufe Richtplan und Nutzungsplan, teils in den mangelhaften Interessenabwägungen. Zudem fehlen formalisierte Verfahren, die eine genügende und transparente Koordination von Umweltschutz und Raumplanung in den bestehenden Planungsinstrumenten auf übergeordneter Stufe sicherstellen.

Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass neben den verwaltungsinternen Koordinationsarbeiten auch im Bereich der Rechtsetzung Verbesserungen anzustreben sind. In erster Linie sollen dabei – auf Verordnungsstufe – die konkreten Anweisungen zur Koordination einzelner Umweltschutzbereiche mit der Raumplanung verdeutlicht werden. Darüber hinaus wäre die ausdrückliche Verankerung und damit Verstärkung der Abstimmungspflicht zwischen Umweltschutz und Raumplanung auf Gesetzesstufe zu begrüssen, mit der klargestellt würde, dass raumwirksame Massnahmen nach dem Umweltschutzrecht frühzeitig und stufengerecht bei der Erarbeitung von Raumplänen zu berücksichtigen sind. Zielführend wäre es zudem, wenn prozessbegleitende Wirkungsbeurteilungen formalisiert in bestehende Verfah-

ren integriert werden könnten. Bei diesen weiteren Arbeiten ist allerdings stets die geplante Revision des Raumplanungsgesetzes zu berücksichtigen.

5.2 Weiteres Vorgehen

- Auf Gesetzesstufe (USG und RPG) sollen einerseits generelle Abstimmungs- normen und andererseits Vorgaben für eine prozessbegleitende Wirkungsbeur- teilung, die auch der Ressource "Boden" das nötige Gewicht beimessen, vorge- schlagen werden; dies unter Berücksichtigung der geplanten Revision des Raumplanungsgesetzes. Der Bundesrat wird die entsprechenden Vorschläge ausarbeiten.
- Das Verordnungsrecht der einzelnen Umweltschutzbereiche soll systematisch überprüft werden. Der Bundesrat wird auf Antrag des UVEK wo nötig Ände- rungen im Verordnungsrecht vornehmen, mit denen die Koordination des Um- weltschutzrechts mit dem Raumplanungsrecht verbessert werden kann.
- Um die Abstimmung im Vollzug zu erleichtern und möglichst zu vereinheitli- chen, werden die betroffenen Bundesämter, insbesondere ARE und BAFU, wo nötig Vollzugshilfen aktualisieren oder den Kantonen neue zur Verfügung stel- len.