

Luftreinhalteverordnung: Massnahmen am Ziel vorbei

Wachsende Blechlawinen und hohe Ozonwerte auch dieses Jahr. Und dies, obwohl die Luftreinhalteverordnung (LRV) bis 1994 lufthygienisch Zustände wie 1960 versprach. Nicht weniger als acht kantonale Massnahmenpläne fehlen noch heute, und die vorhandenen erfüllen die Vorgabe der LRV in keiner Weise. Die Sanierungsdefizite sind laut einer WWF-Studie alarmierend.

Seit 1. März 1986 ist die Luftreinhalteverordnung (LRV) in Kraft. Am 1. März 1989 lief die Frist für die Erstellung der Massnahmenpläne nach Art. 31 LRV ab (Art. 42 Abs. 3 LRV). Heute fehlen immer noch acht kantonale Massnahmenpläne.¹ Stichtag für die Verwirklichung der in den Plänen angegebenen Massnahmen und damit für die Realisierung des Sanierungsziels, der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte, ist der 1. März 1994 (Art. 31 Abs. 3 LRV). Das gesetzgeberische Konzept von Umweltschutzgesetz (USG) und LRV basiert auf der Annahme, mit vorsorglichen und gegebenenfalls verschärften Emissionsbegrenzungen in Verbindung mit den Massnahmenplänen liessen sich die Immissionsgrenzwerte innert nützlicher Frist einhalten.

Sanierungsdefizite vorprogrammiert

Auch abgesehen von den Verzögerungen bei der Erarbeitung der Massnahmenpläne war jedoch bald einmal klar, dass die Problematik beim Erlass der einschlägigen Normen massiv unterschätzt wurde. Dementsprechend zeichnete sich schon Ende der achtziger Jahre ab, dass die Massnahmenpläne zumindest in den stark belasteten Gebieten die Ziele auch langfristig bei weitem verfehlen.

Der WWF Schweiz erarbeitete deshalb für eine Aufsichtsbeschwerde beim Bundesrat gegen alle Kantone im Jahre 1991 eine Übersicht über die voraussichtlich zu erwartenden Sanierungsdefizite. Das Ergebnis war erschreckend: Kein einziger der in jenem Zeitpunkt vorliegenden elf Massnahmenpläne erfüllt die Vorgaben der LRV. Eine Hochrechnung auf die ganze Schweiz ergibt Sanierungsdefizite von 32 Prozent bezüglich des Luftreinhaltekonzepts des Bundesrates² beziehungsweise von sogar 158 Prozent bezüglich des Ozonberichts der eidgenössischen Kommission für Lufthygiene³. Dies betrifft die flüchtigen organischen Verbindungen (VOC). Bei den Stickoxiden beläuft sich das Sanierungsdefizit auf 23 Prozent (bezüglich Luftreinhaltekonzept) beziehungsweise 76 Prozent (bezüglich Ozonbericht), und zwar nicht bloss das Jahr 1995, sondern sogar bis ins Jahr 2000.

Die seither dazugekommenen Massnahmenpläne oder Entwürfe ändern an diesem Bild nichts. Im Gegenteil: Einzelne Kantone setzen sich zum Beispiel von vornherein einen Zeithorizont bis 2005, statt, wie von der LRV vorgeschrieben, bis 1994.⁴ Auch muss betont werden, dass der WWF bei seiner Untersuchung einfachheitshalber von einer Arbeitshypothese ausging, welche die in der Realität tatsächlich resultierenden Sanierungsdefizite erst noch drastisch unterschätzt: Es wurde nämlich angenommen, dass sämtliche in den Massnahmenplänen irgendwie aufgeführten Massnahmen (also auch solche, welche zum Beispiel bloss in einem Antrag des Kantons an den Bund bestehen) fristgerecht realisiert werden. Davon kann natürlich in der Praxis nicht die Rede sein.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Realisierung der Massnahmen sind im Gegenteil mehr als ernüchternd. So schreibt etwa die Stadt Zürich in ihrer „Erfolgskontrolle zum Massnahmenplan Lufthygiene“ vom Mai 1992: „Beim städtischen Programm zeichnet sich nun ein Vollzugsdefizit ab, nicht zuletzt deshalb, weil der Kanton sein eigenes Programm nicht mehr in allen Teilen unterstützt. Auch mit den über. geordneten Massnahmen steht es nicht zum besten. So hat der Bundesrat wichtige Massnahmen, welche auch die Stadt Zürich entlasten würden, von der Traktandenliste gestrichen oder auf die lange Bank geschoben. Es ist offensichtlich, dass die Luftreinhaltepolitik an einem Tiefpunkt angekommen ist. Eine Wende ist nur denkbar, wenn die Oberbehörden (Regierungsrat und Bundesrat) Kenntnis davon nehmen, dass es nicht genügt, Verordnungen und Ausführungsanweisungen zu erlassen, sondern dass es ebenso wichtig ist, deren Realisierung zu stützen und im eigenen Kompetenzbereich auch zu vollziehen.“ Diese Einschätzung wird in der Erfolgskontrolle von 1993 erneut bestätigt. Aus der Erfolgskontrolle des Kantons Zürich ergibt sich zudem, dass das Verkehrs-

wachstum massiv unterschätzt wurde, liegt es doch rund doppelt so hoch als in der Massnahmenplanung angenommen.⁵ Ähnliches dürfte wohl auch für die anderen Kantone gelten.

Das tatsächliche Sanierungsdefizit ist also gigantisch und das ihm zugrundeliegende Vollzugsdefizit unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten absolut inakzeptabel. Das hinderte jedoch den Bundesrat nicht daran, die erwähnte, auf über 170 Seiten naturwissenschaftlich und rechtlich detailliert begründete Aufsichtsbeschwerde des WWF gegen die Kantone am 19. August 1992 mit einer nichtssagenden fünfseitigen Antwort unter den Tisch zu wischen. Wörtliches Fazit des Bundesrates: „Wir sind überzeugt, dass die Kantone die notwendigen Vorkehrungen treffen, um den Bestimmungen der LRV nachzukommen. Eine Veranlassung zum aufsichtsrechtlichen Einschreiten gegen die Kantone besteht zur Zeit nicht.“ Der WWF führte dagegen bei den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte wiederum Aufsichtsbeschwerde, welche zur Zeit noch behandelt wird.

Interessen um Nationalstrassenbau und um Umweltschutz gleichgesetzt

Verschärft wird diese Vollzugskrise zusätzlich durch die bisherige Bundesgerichtspraxis, welche der Massnahmenplanung grosses Gewicht beimisst, sich jedoch gleichzeitig weigert, die Massnahmenpläne materiell auf die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben hin zu überprüfen. So hat das Bundesgericht im Entscheid „Schlachthofverbindung/N2“⁶ festgehalten, die LRV verpflichte die Behörde, einen Plan der Massnahmen zu erstellen, die zur Vermeidung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen nötig sind. Somit könne nicht der Verzicht auf den Nationalstrassenbau verlangt werden, sondern lediglich, dass alle erforderlichen und tragbaren Massnahmen ergriffen werden, um die Immissionen möglichst gering zu halten. Welche Vorkehrungen im Einzelnen getroffen werden müssen, sei aufgrund einer Interessenabwägung zu entscheiden, bei welcher sowohl den Bestimmungen des Nationalstrassengesetzes als auch den Grundsätzen der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung getragen werden müsse.

Im Entscheid N1/GRAUHOLZ⁷ setzte das Bundesgericht sogar mit 4 : 1 Stimmen den Art. 18 Abs. 1 USG, wonach eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird, für Nationalstrassen-Erweiterungen ausser Kraft. Das Bundesgericht verlangte statt dessen bloss einen Massnahmenplan, der zudem im Zeitpunkt der Genehmigung des Ausführungsprojekts den Nachweis der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte noch nicht erbringen muss. Dazu wörtlich das Bundesgericht: „Könnte im Übrigen mit den im Massnahmenplan vorgesehenen Vorkehrungen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht erreicht werden, so blieben die Behörden ohnehin aufgrund von Art. 19 und 31 ff. LRV verpflichtet, zusätzliche Massnahmen zur Erreichung des Zieles zu ergreifen.“

Diese Praxis hat das Bundesgericht im Entscheid „N1/Greng-Löwenberg“⁸ bestätigt und präzisiert, ob eine — durch die im Rahmen der Massnahmenplanung beschlossenen Vorhaben zu bekämpfende - vorübergehende Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in Kauf genommen werden könne, sei aufgrund einer Abwägung aller implizierten öffentlichen Interessen zu entscheiden.

TRÜEB kritisiert beim Schlachthofverbindungs-Entscheid „die kritiklose Sanktionierung des kantonalen Massnahmenplans“ und fragt, ob nicht gerügt werden könne, der Massnahmenplan genüge den bundesrechtlichen Vorgaben nicht und sei deshalb ergänzungsbedürftig, weil die derogatorische Kraft des Bundesrechts eine Überprüfung des Massnahmenplans im Einzelfall verlange. TRÜEB fragt auch, was geschehe, wenn eine geplante Strasse (auch nach dem magischen Datum von 1994) zu mehr Immissionen führt und der kantonale Massnahmenplan dies in bundesrechtswidriger Weise toleriert. Er sieht „den einzig gangbaren Ausweg aus einer solchen Situation in einem befristeten Moratorium für neue Anlagen, bis der betreffende Kanton einen rechtsgenügenden Massnahmenplan vorweisen kann.“⁹

Ähnlich kritisch äussert sich LORETAN¹⁰: Unter dem Stichwort „Interessenabwägung“ kritisiert er die Gleichsetzung der öffentlichen Interessen am Nationalstrassenbau mit den öffentlichen Interessen am Umweltschutz durch das Bundesgericht und bezeichnet die starke Relativierung, die der Verfassungsauftrag zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch die besprochenen Entscheide erfährt, als verfassungsrechtlich problematisch. LORETAN kritisiert weiter die Differenzierung des Bundesgerichts zwischen ortsfesten Anlagen einerseits und Verkehrsanlagen andererseits, weil damit die Anwendung des (schärferen) Art. 5 LRV auf Verkehrsanlagen umgangen wird. LORETAN wörtlich: „Auch das Bundesgericht anerkennt, dass das USG im Bereich Lufthygiene, im Gegensatz zum Bereich Lärm, eine Ausnahmeregelung für öffentliche Werke nicht enthält. Die fraglose Übernahme der vom Bundesrat in der LRV geschaffenen Systematik läuft indessen genau auf eine solche Ausnahmeregelung hinaus.“ Schliesslich kritisiert LORETAN „dass die Entscheide eine realistische Einschätzung der Wirk-

samkeit der Massnahmenpläne vermissen lassen. Zumindest in den Agglomerationsgebieten und entlang den stark befahrenen Hochleistungsstrassen könne bis weit ins nächste Jahrzehnt nicht mit eingehaltenen Immissionsgrenzwerten für Stickoxid und Ozon gerechnet werden. Vor diesem Hintergrund wirke es befremdlich, wenn das Bundesgericht lapidar feststelle, bei Ungenügen der vorgesehenen Massnahmen seien die Behörden ohnehin verpflichtet, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, ohne die grundsätzlichen Schwierigkeiten dieser Planung auch nur zu erwähnen. Überraschend sei auch, wie fraglos das Bundesgericht davon ausgehe, der Bau neuer Strassen führe zu Entlastungseffekten auf dem bestehenden Netz, nachdem diesbezüglich alle bisherigen Erfahrungen ernsthafte Zweifel erwecken. Die Massnahmenplanung, die flankierende Massnahmen zum Gegenstand hat, müsse deshalb nicht nur dem Grundsatz nach, sondern tatsächlich rechtzeitig vorliegen, da sonst keinerlei Gewähr für eine lufthygienische Verbesserung bestehe. LORETAN schliesst mit der Bemerkung: „Die besprochenen Urteile sind vor dem Hintergrund des Stellenwerts des Nationalstrassenbaus in unserem Land und der verschiedenen, auch politischen Entscheide und Abstimmungen durchaus nachvollziehbar. Aus umweltrechtlicher Sicht lassen sie Zweifel offen.“

Koordination von Raumplanung und Umweltschutz als Ausweg

Bund, Kantone und Gemeinden haben gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a und b Raumplanungsgesetz (RPG) mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen zu unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie zum Beispiel die Luft zu schützen sowie wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten. Gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG sollen insbesondere Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie der Luftverschmutzung möglichst verschont werden. Diese Ziele und Planungsgrundsätze des RPG sind also bereits seit 1979 materielles eidgenössisches Umweltschutzrecht und gelten als verbindliche, justiziable Vorschriften, welche seither (also auch schon vor Erlass des USG) bei jeder Planung oder Planänderung zu berücksichtigen waren und sind.¹¹ Bereits 1977 wurde sogar konkret gefordert, die Einhaltung der Belastungsgrenzwerte hinsichtlich der Siedlungen in erster Linie mittels raumplanerischer und baurechtlicher Instrumente sicherzustellen und die zulässige bauliche Nutzung auf die lufthygienischen Grenzwerte abzustimmen; insbesondere sollte auch dem „Problem der Auffüllung“ (Zulassung neuer Emissionsquellen in weniger stark belasteten Gebieten) mit spezifisch raumplanerischen Mitteln, das heisst mit restriktiven Zonenplänen und zugehörigen Nutzungsvorschriften, begegnet werden.¹² Das USG darf denn auch als Konkretisierung der Ziele und Grundsätze des RPG aufgefasst werden.¹³

In dieser Beziehung gibt die Bundesgerichtspraxis zu etwas mehr Hoffnungen Anlass: In seinem diesbezüglich ersten Entscheid HERISAU¹⁴ betonte das Bundesgericht zwar erneut die Bedeutung des Massnahmenplans, es wies aber darauf hin, dass eine Reduktion der Luftbelastung über eine Einschränkung der Bautätigkeit grundsätzlich auf dem Wege der Abänderung der Zonenordnung erfolgen könne und bezüglich Bauprojekten, von denen bloss durchschnittliche Einwirkungen ausgehen, auch auf diesem Wege erfolgen müsse; anders sei dies bloss, wenn ein Bauprojekt für sich allein übermässige Immissionen verursache. Diese Praxis hat nun das Bundesgericht weiterentwickelt: Im diesbezüglich neuesten Entscheid FRIBOURG¹⁵ verlangte es die Koordination eines Sondernutzungsplanes für eine Grossüberbauung mit Parkhaus und Tunnelzufahrt mit der Ortsplanung, insbesondere mit dem Verkehrsrichtplan, und mit der Ausarbeitung des Massnahmenplans Lufthygiene. Zudem bejahte das Bundesgericht die Notwendigkeit, die Genehmigung eines solchen Sondernutzungsplanes so lange aufzuschieben, bis auf Stufe Ortsplanung die relevanten Punkte, so insbesondere die kommunale Parkhausplanung, definitiv geregelt sind, sowie bis zum Erlass des Massnahmenplans Lufthygiene. Weiter verlangte das Bundesgericht, dass im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unter Umständen auch ein Verzicht auf das Projekt in Betracht gezogen wird und dass angesichts der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid im Rahmen der UVP spezifische Massnahmen zur Reduktion der Schadstoffemissionen vorgesehen werden müssen.

LORETAN vertritt die Auffassung, dem Entscheid komme mehr als nur übergangsrechtliche Bedeutung zu: „Er ist nämlich nicht nur in denjenigen Kantonen von Bedeutung, die mit der Ausarbeitung des Massnahmenplans verspätet sind, sondern ganz generell in lufthygienischen Sanierungsgebieten, weil überall dort, wo sich die Luftqualität in den nächsten Jahren nicht im erforderlichen Mass verbessert, die Massnahmenpläne zu überarbeiten sein werden (...).“¹⁶ Dieser Entscheid ist von grosser Bedeutung, wird doch auf diese Weise endlich den neuen Zusatzbelastungen ein Riegel geschoben, soweit sie nicht bloss Bagatell- oder Durchschnittscharakter haben. Der vom Autor geprägte und in verschiedenen umweltrechtlichen Verfahren verwendete Begriff der „fehlenden umweltrechtlichen Baureife“¹⁷ bekommt damit

nun den bisher etwa vom Zürcher Verwaltungsgericht vermissten „klaren, allgemein anerkannten Gehalt“¹⁸: Der Massnahmenplan stellt ein raumplanerisches Instrument dar, welches ohne weiteres die sichernden Massnahmen gemäss RPG und kantonalem Planungs- und Baurecht (Planungszone, Bausperre) bezüglich solcher lufthygienischer Massnahmen beanspruchen kann, welche Planungscharakter haben und durch eine Baubewilligung negativ präjudiziert werden können (so ausdrücklich LORETAN in seiner Urteilsanmerkung)¹⁶. Mit einer konsequenten Anwendung dieser Instrumente könnte nun endlich wenigstens teilweise dafür gesorgt werden, dass die bisherigen, höchst bescheidenen Sanierungserfolge nicht gleich laufend durch die Bewilligung neuer Emissionsquellen wieder zunichte gemacht werden und sich die Erreichung der Sanierungsziele nicht gerade um Jahrzehnte, sondern vielleicht bloss um viele Jahre verschiebt ...

Martin Pestalozzi

- 1 Dies betrifft die Kantone OW, FR, AR, TG, VD, VS, NE und JU. Vgl. auch CASH Nr. 21 vom 28. Mai 1993, S 31: „Der Kantönligeist produziert dicke Luft“
- 2 Bericht Luftreinhalte-Konzept des Bundesrates vom 10. September 1986, in: BBl 1986 III, S. 269 ff.
- 3 „Ozon in der Schweiz“, Status-Bericht der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene, BUWAL-Schriftenreihe Umweltschutz Nr. 101, Bern 1989
- 4 Z. B. Kanton Solothurn (Oltener-Tagblatt vom 7.10.1992) und Kanton Thurgau (St. Galler-Tagblatt vom 4.12.1992)
- 5 Amt für technische Anlagen und Lufthygiene Zürich (ATAL), Erfolgs-Kontrolle des Luft-Programms, Bericht 1991, S. 66; bestätigt im entsprechenden Bericht 1992
- 6 BGE 117 Ib 285; vgl. auch URP 1991, S. 383
- 7 BGE 117 Ib 425; vgl. auch URP 1992, S. 518
- 8 BGE 118 Ib 206; vgl. auch URP 1992, S. 530
- 9 H.R. TRÜEB, Urteilsanmerkung zu BGE 117 Ib 285, URP 1991, S. 406 ff., insbesondere S. 409
- 10 THEO LORETAN, Einige Bemerkungen zu den Nationalstrassenentscheiden des Bundesgerichts, URP 1992, S. 650 ff.
- 11 RUDOLF MATTER, Die für die Raumplanung bedeutsame Rechtsprechung des Bundesgerichtes aus den ersten Jahren der Geltung des Umweltschutzrechtes des Bundes, Informationshefte der Raumplanung 2/90, S. 14
- 12 HERIBERT RAUSCH, Die Umweltschutzgesetzgebung/Aufgabe, geltendes Recht und Konzepte, Zürich 1977, S. 261 und 268
- 13 HEINZ AEMISEGGER, Planungsgrundsätze, in: PETER SALADIN und RUD. STÜDELI, Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Berner Tage für die juristische Praxis, Bern 1980, S. 81 ff.
- 14 BGE 118 Ib 26; vgl. auch URP 1992, S. 236
- 15 BGE vom 20. Januar 1993, URP 1993, S. 169
- 16 THEO LORETAN, Bemerkungen der Redaktion zum BGE vom 20. Januar 1993, URP 1993, S. 181 f.
- 17 Vgl. z. B. den Fall HOCHBORD (Dübendorf), URP 1991, S. 111, insbesondere S. 118
- 18 Entscheid SCHWERZENBACH, URP 1992, S. 561