

# **Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung<sup>1</sup>**

Martin Pestalozzi, lic. iur. Rechtsanwalt, Rütli ZH

<b><i>Inhaltsübersicht</i></b>	<b><i>Seite</i></b>
Zusammenfassung	767
Résumé	768
1. Rechtsgrundlagen	769
2. Zuständigkeit	769
3. Gegenstand	770
4. Inhalt	772
5. Tragweite	776
6. Schlussbemerkungen	777

## ***Zusammenfassung***

*Art. 47 RPV verlangt die Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde unter anderem darüber, wie Nutzungspläne den Anforderungen des Bundesumweltschutzrechts Rechnung tragen. Aus der Sicht des Umweltschutzes stellen sich in der Nutzungsplanung oft heikle Fragen und Probleme. Gerade bei solchen heiklen Konflikten fehlt oft eine adäquate Berichterstattung nach Art. 47 RPV. Die Konflikte müssen aber spätestens auf der Stufe Baubewilligungsverfahren gelöst werden. Die Konsequenzen der fehlenden oder un-*

---

<sup>1</sup> Überarbeitete und gekürzte Fassung des Referats anlässlich der VUR-Kolloquien vom 25. August und 1. September 2000 in Winterthur und Bern zum Thema «Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV [heute Art. 47]: Anforderungen und praktische Erfahrungen».

genügenden Berichterstattung sind oft grosse Rechtsunsicherheiten, komplexe Verfahrensprobleme und eine entsprechend lange Verfahrensdauer sowie unter Umständen sogar eine Bauverweigerung. Die gesetzeskonforme Berichterstattung nach Art. 47 RPV liegt deshalb im Interesse aller Beteiligten. Der Aufsatz will dazu einen Beitrag leisten, indem er insbesondere folgende Fragen behandelt: Wer ist für die Berichterstattung zuständig? In welchen Fällen besteht die Berichterstattungspflicht? Wie ist das Verhältnis zur UVP? Zu welchen Themenkreisen muss sich der Bericht konkret äussern? Welche formalen Anforderungen sind an die Berichterstattung zu stellen? Welche Funktion und welche Tragweite hat der Bericht? Was könnten die Gründe für die bisher eher marginale Rolle der Berichterstattung in Theorie und Praxis sein?

## **Résumé**

*L'art. 47 OAT exige que l'autorité qui établit les plans d'affectation fournisse aux autorités cantonales un rapport démontrant que ces plans sont conformes notamment aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Les plans d'affectation soulèvent souvent des questions et des problèmes délicats du point de vue de la protection de l'environnement. Or, au cas où ils existent, les rapports sont souvent muets ou insuffisants à cet égard. Il faut néanmoins que ces problèmes soient résolus au plus tard au niveau de la procédure d'autorisation de construire. L'absence ou l'insuffisance des rapports entraînent souvent des insécurités juridiques, des problèmes de procédures complexes ou même, dans certains cas, des refus d'autorisation. L'établissement d'un rapport répondant aux exigences légales de l'art. 47 OAT est donc dans l'intérêt de tous les intéressés. L'exposé entend apporter une contribution à cette problématique en traitant plus particulièrement les questions suivantes: Qui est compétent pour établir le rapport? Dans quels cas faut-il établir un rapport? Quels sont les liens avec l'étude de l'impact sur l'environnement? Quels sont les points que le rapport doit aborder concrètement? Quelles sont les exigences formelles auxquelles le rapport doit satisfaire? Quelle est la fonction et la portée du rapport? Quelles sont les raisons pour lesquelles les rapports ont joué jusqu'à maintenant un rôle plutôt marginal sur le plan théorique et pratique? (ma)*

## 1. Rechtsgrundlagen

Per 1. September 2000 ist die neue Raumplanungsverordnung<sup>2</sup> vom 28. Juni 2000 in Kraft getreten<sup>3</sup>. Der bisherige Art. 26 wird neu Art. 47 und lautet<sup>4</sup>:

*«Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde*

*1 Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, erstattet der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen.*

*2 Insbesondere legt sie dar, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen.»*

Art. 9 Abs. 4 UVPV<sup>5</sup> hält für den im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu erarbeitenden Umweltverträglichkeitsbericht entsprechend fest:

*«Er muss auch die Abklärungen berücksichtigen, die im Rahmen der Raumplanung durchgeführt wurden und die den Schutz der Umwelt betreffen.»*

## 2. Zuständigkeit

Verantwortlich für die Erarbeitung des Berichts nach Art. 47 RPV ist die *Behörde, welche Nutzungspläne erlässt*. De jure ist dies in der Regel die kommunale Legislative, de facto wird der Bericht von der kommunalen Exekutive erarbeitet.

---

<sup>2</sup> RPV, SR 700.1.

<sup>3</sup> AS 2000 S. 2047, insbesondere S. 2062.

<sup>4</sup> Es gibt drei kleine Änderungen des Wortlauts ohne inhaltliche Tragweite: Die Marginalie lautete vorher «*Genehmigung von Nutzungsplänen*»; weiter wurde der erste Nebensatz vorher mit «*die*» eingeleitet und es war nur vom Nutzungsplan im Singular die Rede.

<sup>5</sup> Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung, SR 814.011.

Von kantonalen Nutzungsplänen abgesehen, hat somit die Gemeinde dafür zu sorgen, dass mit dem Erlass oder der Änderung eines Nutzungsplans auch ein Bericht nach Art. 47 RPV vorgelegt wird. Tut sie dies nicht, ist es Aufgabe der kantonalen Genehmigungsbehörde, für die Behebung dieses Mangels zu sorgen.

Private (Grundeigentümer, Gesuchsteller) treffen allenfalls *Mitwirkungspflichten*, soweit sie ein *Begehren gestellt haben* oder wenn ihnen *nach gesetzlicher Vorschrift eine Auskunftspflicht obliegt*.<sup>6</sup> Für umweltrechtliche Tatbestände im speziellen statuiert das USG eine ausdrückliche und allgemeine Auskunftspflicht.<sup>7 8</sup>

### 3. *Gegenstand*

Die Pflicht zur Berichterstattung besteht nur für *Nutzungspläne*, nicht für *Richtpläne*. Ein vergleichbar konkretisiertes Instrument fehlt auf der Stufe Richtplanung.<sup>9</sup> Von der Berichterstattungspflicht erfasst sind alle Arten von Nutzungsplänen<sup>10</sup>:

---

<sup>6</sup> So z.B. für das Bundesrecht Art. 13 VwVG (Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021) oder für den Kanton Zürich § 7 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2).

<sup>7</sup> Art. 46 Abs. 1 USG (Bundesgesetz über den Umweltschutz, SR 814.01).

<sup>8</sup> Spezielle Ausprägungen dieser Auskunftspflicht sind die Emissionserklärung und die Immissionsprognose nach Art. 12 bzw. 28 LRV (Luftreinhalte-Verordnung, SR 814.318.142.1) oder der Kurzbericht des Betriebsinhabers und die Risikoeermittlung nach Art. 5 bzw. 6 StFV (Verordnung über den Schutz von Störfällen, SR 814.01.2). (Dass diese Pflichten anlagebezogen sind, ändert angesichts des allgemeinen Charakters der Auskunftspflicht nach Art. 46 Abs. 1 USG am Grundsatz der Pflicht nichts; hingegen ist hinsichtlich der Abklärungstiefe der Auskünfte diesem Umstand nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen.) Zu erwähnen ist hier weiter die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht nach Art. 21 EnG (Energiegesetz, SR 730.0).

<sup>9</sup> Immerhin sollte eine bundesrechtskonforme Richtplanung definitionsgemäss materiell die Anforderungen des Umweltteils von Art. 47 RPV erfüllen, dient doch der Richtplan einer doppelten Aufgabe: Er hält die Ergebnisse sowohl der *Nutzungsrichtplanung* (Art. 6 RPG [Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700]) als auch insbesondere der *Koordinationsrichtplanung* (Art. 8 RPG) fest, wobei die Nutzungsrichtplanung zwar die traditionelle, heute aber sekundäre Aufgabe des Richtplans ist (LEO SCHÜRMAN/PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Auflage, Bern 1995, S. 95). Im Zusammenhang mit der Nutzungsrichtplanung ist von Bedeutung, dass diese neben den traditionellen Sachgebieten (Siedlung, Erholung, Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Verkehr und Versorgung, öffentliche Bauten und Anlagen) insbesondere auch *Gefahrengebiete* im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. c RPG ausweisen soll, wozu unter anderem die immissionsgefährdeten Gebiete im Sinne des USG und seiner Ausführungsverordnungen zählen (a.a.O. S. 98 ff., insbesondere S. 102). Gemäss Art. 5 Abs. 2 RPV zeigt der Richt-

- Rahmennutzungspläne, also vor allem die allgemeinen Bau- und Zonenordnungen
- Sondernutzungspläne, insbesondere
  - Gestaltungspläne oder Überbauungspläne
  - Sonderbauvorschriften
  - Erschliessungspläne
  - Bau- und Niveaulinienpläne
  - Werkpläne
  - Quartierpläne
  - Landumlegungs- und Enteignungspläne

Bei UVP-pflichtigen Sondernutzungsplanungen<sup>11</sup> bildet die UVP den Umweltteil des Berichts nach Art. 47 RPV. Im Bericht selber genügt diesbezüglich ein Verweis auf die UVP.<sup>12</sup> Im Bericht nach Art. 47 RPV sind allerdings alle jene — insbesondere raumplanungsrechtlichen — Aspekte darzustellen, welche in der UVP allenfalls nicht oder zuwenig berücksichtigt wurden.

---

plan, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (*Festsetzungen*; Bst. a), welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, um eine zeitgerechte Abstimmung zu erreichen (*Zwischenergebnisse*; Bst. b) und welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (*Vororientierungen*; Bst. c).

<sup>10</sup> Zu den Arten von Nutzungsplänen: Vgl. SCHÜRMAN/HÄNNI, zit. FN 9, S. 121; WALTER HALLER/PETER KARLEN, *Raumplanungs- Bau- und Umweltrecht*, 3. Auflage, Band I, Zürich 1999, S. 71 ff. und 91 ff; RUCH in VLP/AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (Herausgeber), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Zürich 1999 (fortan abgekürzt als «Kommentar RPG» zitiert), N 5 zu Art. 26 RPG.

<sup>11</sup> Eine UVP wird grundsätzlich nur für ein konkretes Projekt, nicht jedoch für Nutzungsplanungen allgemeiner Art, insbesondere Rahmennutzungspläne, durchgeführt. Je nach Ausgestaltung können jedoch Sondernutzungspläne der UVP-Pflicht unterliegen (vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 2 UVPV und ROBERT WOLF, *Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung*, URP 1992 S. 133 ff.).

<sup>12</sup> Die bundesgerichtliche Praxis stellt bei UVP-pflichtigen Fällen an die Sachverhaltsabklärung *hohe Anforderungen* (BGE CURCIUSA 119 Ib 254 E. 8a S. 275 = URP 1993 S. 418 f.). Der Entscheid muss in richtiger Abwägung der Gesamtinteressenlage getroffen werden können; dazu müssen die sich widerstreitenden Interessen vollständig berücksichtigt und deren Gewichtung mit sachgerechten Erwägungen sorgfältig vorgenommen werden (BGE CURCIUSA a.a.O. S. 274; BGE MÜSTAIR 112 Ib 424 E. 3 S. 428 f.).

Die Berichterstattungspflicht gilt auch für die Änderung von Nutzungsplänen.<sup>13</sup>

#### 4. Inhalt

Die Berichte nach Art. 47 RPV im Allgemeinen und deren Umweltteil im Speziellen waren bisher weder Gegenstand eingehender juristischer Untersuchungen noch kritischer Auseinandersetzungen. In der Literatur wird kaum auf den Bericht nach Art. 47 RPV eingegangen.<sup>14</sup> Auch die Judikatur ist spärlich.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> ALFRED KUTTLER, Rezension von CHARLES-ALBERT MORAND (Herausgeber), *La pesée globale des intérêts, Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, Basel 1996; in: URP 1997 S. 641 ff., insbesondere S. 646. Der Rezensent weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf Art. 21 RPG hin und fügt bei: «*Ergibt sich, dass geltende Nutzungspläne den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung nicht entsprechen, so ist die Planänderung ohne Verzug in die Wege zu leiten und die Übereinstimmung mit dem Umweltschutzrecht herbeizuführen.*»

<sup>14</sup> Einzige Ausnahme ist die Schrift von URS EYMANN, *Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes, VLP-Schriftenfolge Nr. 53c*, Bern 1993, S. 23 ff., welche näher auf die Berichterstattung nach Art. 47 RPV und insbesondere den Umweltteil dieser Berichterstattung (S. 25 ff.) eingeht. Hinweise zur Bedeutung von Art. 47 RPV bei der Ausarbeitung der Nutzungspläne finden sich im RPG-Kommentar (RUCH N 13 zu Art. 26 RPG), in der Publikation «*Verhältnis zwischen Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung*» von BUWAL/BRP (Bern 1991, insbesondere S. 47 und 49) sowie in Beiträgen von MARTIN DESCLOUX (*Pondération et protection de l'environnement?*, zitiert nach KUTTLER [vgl. FN 13]) und von KUTTLER (zitiert in FN 13; vgl. auch das Votum von KUTTLER am Podiumsgespräch vom 6. Juni 1991 zum Thema «*Koordination umweltrelevanter Verfahren*», URP 1991 S. 300 ff., insbesondere S. 301 f.). Erwähnt wird diese Berichterstattungspflicht zudem in Aufsätzen von PETER KARLEN (*Raumplanung und Umweltschutz — Zur Harmonisierung zweier komplexer Staatsaufgaben*, ZBl 99 [1998] S. 145 ff., insbesondere S. 148 FN 13; vgl. auch KARLEN, *Neue Entwicklungen in der Nutzungsplanung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichts*, AJP 1997 S. 243 ff., insbesondere S. 251 FN 75), PIERRE TSCHANNEN, *Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung*, URP 1998 S. 486 ff., insbesondere S. 495) und ROBERT WOLF (*Führt übermässige Luftverschmutzung zu Baubeschränkungen und Auszonungen?*, URP 1991 S. 69 ff.; vgl. auch den in FN 11 bereits zitierten Aufsatz), welche sich speziell mit Zusammenhängen zwischen Raumplanung und Umweltschutz befassen.

<sup>15</sup> Bundesgerichtsentscheide zum Thema gibt es nur drei: Der Entscheid MÄNNENDORF (BGE 118 Ia 372, insbesondere E. 5 S. 377 ff.) befasst sich inhaltlich mit der Abgrenzung zwischen der Berichterstattung nach Art. 26 aRPV und der späteren UVP. Die beiden weiteren Entscheide erwähnen Art. 26 aRPV bloss bezüglich Berücksichtigung der Richtplanung (BGE BINNINGEN in ZBl 97 [1996] S. 36 ff. E. 6a S. 42) bzw. einzelner Elemente des bei den Akten liegenden Berichts (BGE RETSCHWIL 119 Ia 362 E. 5a S. 372 f.). Eine Recherche in der VLP-Entscheidungssammlung und in der URP ergibt nur noch je einen weiteren (identischen) Fund: Das

Es ist indessen seit langem anerkannt, dass eine bundesrechtskonforme Planung nicht nur die planungs- und baurechtlichen Vorgaben berücksichtigen muss, sondern insbesondere auch die immer zahlreicheren Umweltschutznormen. Alt Bundesrichter ALFRED KUTTLER hat bereits vor zehn Jahren die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Verfassungsverständnisses betont, welches das Gebot des Umweltschutzes als eine Querschnittskompetenz und die Verpflichtung zur Raumplanung als eine sachübergreifende Aufgabe versteht.<sup>16</sup>

Zwar gibt es weder eine der UVP nachgebildete Raumverträglichkeitsprüfung, noch ist auf der Stufe Rahmennutzungsplanung eine UVP möglich, und auch bei den meisten Sondernutzungsplänen besteht keine UVP-Pflicht.<sup>17</sup> Die Verpflichtung zur Berichterstattung nach Art. 47 RPV soll aber immerhin die für das Verständnis des Planungsergebnisses wichtigen Grundlagen und Zusammenhänge (Vorgehen, Ziele, Entscheide) einfach, klar und nachvollziehbar darstellen.<sup>18</sup> Im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung prüfen die Behörden bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten<sup>19</sup> die relevanten Probleme<sup>20</sup>. Sie stellen fest, wie sich ihre raumwirksamen Tätigkeiten auswirken, und unterrichten einander darüber rechtzeitig.<sup>21</sup> Sie stimmen raumwirksame Tätigkeiten

---

Verwaltungsgericht Bern hält fest, dass bei einem UVP-pflichtigen Projekt mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt der Bericht nach Art. 26 aRPV die UVP nicht ersetzen kann (Entscheid vom 20. Mai 1996 in URP 1997 S. 224 ff. bzw. in BVR 1997 S. 155 ff.).

<sup>16</sup> ALFRED KUTTLER, Umweltschutz und Raumplanung, VLP-Schriftenfolge Nr. 54, Dezember 1990, S. 3 f.; KUTTLER führt hier weiter aus: «*In besonders ausgeprägtem Masse betrifft das Anliegen des Umweltschutzes die Raumplanung ... Aus dem Umweltschutzgesetz ergeben sich verbindliche Anweisungen für die Raumplanung, soll doch diese u.a. mit ihren Massnahmen die Bestrebungen unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen und Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu bewahren (Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Bereits der Richtplan, der die räumliche Entwicklung und die Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten aufzeigen soll, hat die umweltschutzrechtlichen Anforderungen zu beachten, etwa bei der Bezeichnung von Gebieten, welche von schädlichen Einwirkungen bedroht sind (Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG) ... Für die Nutzungsplanung ... ist der Zusammenhang noch offenkundiger: Zu beachten sind die gezielten und detaillierten Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen. ...*»

<sup>17</sup> Vgl. vorn FN 11.

<sup>18</sup> EYMANN, zit. FN 14, S. 23.

<sup>19</sup> Art. 1 RPV.

<sup>20</sup> Art. 2 Abs. 1 RPV.

<sup>21</sup> Art. 2 Abs. 2 RPV.

aufeinander ab, wenn diese einander ausschliessen, behindern, bedingen oder ergänzen.<sup>22</sup> Stehen ihnen dabei Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab und legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.<sup>23</sup>

«*Umweltschutzgesetzgebung des Bundes*» im Sinne von Art. 47 RPV ist in einem weiten Sinn zu verstehen: Es gehören dazu neben dem *USG und seinen Ausführungsverordnungen* insbesondere auch die Vorschriften, die den *Natur- und Heimatschutz*, den *Landschaftsschutz*, den *Gewässerschutz*, die *Walderhaltung* die *Jagd* und die *Fischerei* betreffen.<sup>24</sup>

Der Bericht nach Art. 47 RPV muss sich also — je nach den gegebenen konkreten Sachverhalten — insbesondere zu folgenden Themenkreisen konkret äussern:

- Übereinstimmung mit Zielen und Grundsätzen der Raumplanung<sup>25</sup>
- Übereinstimmung mit der Richtplanung
- Verkehrserschliessung
- Luft
- Lärm
- Energie
- Boden
- Gewässer
- Fischerei
- Wald
- Naturschutz
- Heimatschutz
- Landschaftsschutz
- Erholung
- Abfälle
- Altlasten
- Störfallvorsorge

---

<sup>22</sup> Art. 2 Abs. 3 RPV.

<sup>23</sup> Art. 3 RPV; vgl. dazu auch TSCHANNEN, Kommentar RPG, N 18 und 23 ff. zu Art. 3 RPG.

<sup>24</sup> Art. 3 Abs. 1 UVPV i.V.m. Art. 4 UVPV; die Anlagebezogenheit dieser Normen kann angesichts ihrer Tragweite im der Nutzungsplanung nachgelagerten Baubewilligungsverfahren nichts daran ändern, dass bereits auf der Stufe Nutzungsplanung von einem gleich umfassenden Begriff des Bundesumweltschutzrechts ausgegangen werden muss, wenn dem ganzheitlichen Verfassungsverständnis (vgl. dazu vorn bei FN 16) und der Koordinationsfunktion der Raumplanung (vgl. dazu hinten FN 32) Rechnung getragen werden soll.

<sup>25</sup> Art. 1 und 3 RPG.



Die Genehmigungsbehörden sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die *Rechtmässigkeit* einer Planung zu prüfen.<sup>26</sup> Der Schwerpunkt des Berichts liegt deshalb im rechtlichen Bereich. Es versteht sich allerdings von selbst, dass dazu die *tatsächlichen Verhältnisse, soweit zur rechtlichen Beurteilung notwendig*, bekannt sein müssen. Es ist die Möglichkeit darzutun, dass die denkbaren Überbauungen und Nutzungen innerhalb des durch den Nutzungsplan gesicherten Rahmens in Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung<sup>27</sup> insgesamt den Umweltvorschriften des Bundesrechts zu genügen vermögen.<sup>28</sup> In der Regel wird der Bericht deshalb die Frage, ob bestimmte Vorschriften eingehalten seien bzw. eingehalten werden können, nicht einfach mit *Ja* oder *Nein* beantworten können. Erforderlich ist immer eine *nachvollziehbare Begründung*. Der Bericht muss im Wesentlichen aufzeigen,

- ob und in welcher Form eine nutzungsplankonforme Realisierung der Baumöglichkeiten die Belastungen und allenfalls Unverträglichkeiten mit umweltrechtlichen Anforderungen vergrössert oder verkleinert;
- was getan werden muss bzw. welche Alternativen bestehen, um allfällige Widersprüche zu gesetzlichen Anforderungen zu beseitigen.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Art. 26 RPG; vgl. dazu SCHÜRMAN/HÄNNI, zit. FN 9, S. 180, RUCH, zit. FN 10, N 27 ff. zu Art. 26 RPG. Ob auch eine Pflicht bzw. ein Recht zur generellen *Zweckmässigkeitsprüfung* bereits aus dem Bundesrecht ableitbar sei, ist umstritten (befürwortend RUCH, a.a.O., N 30 f.; ablehnend SCHÜRMAN/HÄNNI, a.a.O.; im Ergebnis ist die Differenz gering, weil einerseits auch RUCH Zurückhaltung bei der Zweckmässigkeitsprüfung empfiehlt und andererseits auch SCHÜRMAN/HÄNNI nicht verlangen, dass für eine Korrektur durch die Genehmigungsbehörde die Lösung einer Gemeinde geradezu unsachlich oder unhaltbar sein muss; vielmehr erachten auch sie eine Korrektur schon dann als möglich, wenn die kommunale Lösung sich aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung unzureichend Rechnung trägt. Einzelne Kantone sehen die Zweckmässigkeits- und sogar die Angemessenheitsprüfung ausdrücklich vor (so z.B. § 5 Abs. 1 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes [PBG, LS 700.1]); die Angemessenheitskontrolle ist nur möglich, wenn das kantonale Recht eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorsieht, sonst ist sie ausgeschlossen, RUCH, a.a.O. N 32).

<sup>27</sup> Art. 8 USG.

<sup>28</sup> Wo eine Sondernutzungsplanung präjudizierend wirkt und in folgenden Baubewilligungsverfahren nur noch bescheidene Korrekturen möglich sind, ist ein höherer Detaillierungsgrad und besondere Sorgfalt erforderlich. Insbesondere ist spätestens im Stadium der Sondernutzungsplanung die Standortwahl zu begründen und es sind allfällige Alternativen zu diskutieren (vgl. dazu auch nachfolgend FN 29).

<sup>29</sup> «Es entspricht jedoch dem Grundsatz einer umfassenden Interessenabwägung, dass nicht die erstbeste Lösung gewählt, sondern dass nach Alternativen gesucht

Der Bericht muss also die auf der Stufe Nutzungsplanung noch ungeklärten Konflikte und die damit verbundenen rechtlichen Probleme offenlegen und, soweit bereits möglich, die Vorstellungen zu deren Lösung bzw. zumindest die diskutierten Lösungsansätze — allenfalls in Szenarien — darstellen.<sup>30</sup> Er ist hauptsächlich ein Instrument der Koordination zum Zweck der umfassenden Interessenabwägung<sup>31</sup> im Rahmen einer der Vorsorge verpflichteten ganzheitlichen Betrachtungsweise.<sup>32</sup> Art. 47 RPV umschreibt dabei bloss den *Mindestinhalt*.<sup>33</sup>

## 5. Tragweite

Art. 47 RPV fordert die Berichterstattung darüber, wie der Nutzungsplan der Umweltschutzgesetzgebung *Rechnung trägt*. Was heisst das? Sind die Umweltnormen nur ein Element unter vielen in der raumplanerischen Interessenabwägung? Oder binden sie die zuständige Behörde bei ihrem Entscheid<sup>34</sup>?

Es gibt sicher beides, wie folgende willkürlich herausgegriffene Beispiele zeigen: Kollisionen mit dem Moor- und Moorlandschaftsschutz nach Art. 78 Abs. 5 BV und dessen Ausführungsgesetzgebung lassen keine Interessenabwägung zu.<sup>35</sup> Gleiches gilt unter gewissen Voraus-

---

wird, mit welchen die Auswirkungen auf die Umwelt so weit begrenzt werden können, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.» BGE «MOSNANG» 118 Ib 17 E. 3b S. 23.

<sup>30</sup> Soweit künftige Entwicklungen antizipiert werden müssen, hat dies allerdings in einer realistischen, konkretisierbaren Weise zu geschehen; angesichts der Gesundheitsrelevanz der Umweltbelastung geht es nicht an, dass Grenzwertüberschreitungen mit dem bloss allgemeinen Hinweis auf zukünftige technischen Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin langfristig einfach in Kauf genommen werden.

<sup>31</sup> Vgl. FN 23.

<sup>32</sup> Die Pflicht zur ganzheitlichen Betrachtungsweise ergibt sich aus Art. 8 USG, wonach Einwirkungen sowohl *einzel*n als auch *gesam*thaft und nach ihrem *Zusammenwirken* beurteilt werden. Das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) ist eines der zentralsten Anliegen des USG. Das Koordinationsprinzip wurde von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung direkt aus dem Verfassungsartikel über die Raumplanung (Art. 22<sup>quater</sup> aBV) abgeleitet und ist heute in Art. 25a RPG ausdrücklich festgeschrieben; es gilt gemäss Abs. 4 dieser Norm auch für das Nutzungsplanungsverfahren.

<sup>33</sup> RUCH, zit. FN 10, N 13 zu Art. 26 RPG.

<sup>34</sup> Solche Normen werden auch als «Killernormen» bezeichnet. Sofern damit nicht gesagt werden soll, eine solche Norm gehe eigentlich zu weit, ist diese Bezeichnung immerhin anschaulich, wenn auch hässlich.

<sup>35</sup> Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 30. Oktober 1996, URP 1997 S. 66 ff.; ALFRED KÖLZ, Rechtsfragen des Moorschutzes, URP 1996 S. 169 ff.;

setzungen bei Überschreitung der Lärmgrenzwerte.<sup>36</sup> Klassische Fälle der Interessenabwägung sind andererseits der Landschaftsschutz und der Biotopschutz, wo die Interessenabwägung im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.<sup>37</sup> Umstritten sind die Konsequenzen von Konflikten mit den Normen des Luftreinhalterechts.<sup>38</sup>

Entscheidend ist, dass eine seriöse<sup>39</sup> Berichterstattung nach Art. 47 RPV in jedem konkreten Fall aufzeigt, ob angesichts der in Frage stehenden Umweltnormen überhaupt Handlungsspielräume bestehen, welche eine Interessenabwägung erlauben<sup>40</sup>. Falls die Frage verneint werden muss, ist der Entscheid gefallen: Die Nutzungsplanung darf in einer verbindliche Normen verletzenden Weise nicht erlassen bzw. genehmigt werden.<sup>41</sup> Kann die Frage bejaht werden, leistet eine solche seriöse Berichterstattung einen wesentlichen Beitrag an eine umfassende Ermittlung der auf dem Spiel stehenden Interessen, an deren Gewichtung und an die Abklärung möglicher Massnahmen und Alternativen; damit ermöglicht sie in diesen Fällen erst eine bundesrechtskonforme Interessenabwägung.<sup>42</sup>

## 6. Schlussbemerkungen

Aus der Sicht des Umweltschutzes stellen sich in der Richt- und Nutzungsplanung oft heikle Fragen und Probleme<sup>43</sup>. Gerade bei solchen

---

ALFRED KÖLZ, Ergänzendes Gutachten, URP 1997 S. 74 ff.; BGE 124 II 19, 123 II 248, 117 Ib 243, 114 Ib 268 E. 4 S. 272 f.; BGE in ZBl 1993 S. 522 ff.

<sup>36</sup> Art. 24 USG, sofern die dort genannten Ausnahmen nicht realisierbar sind; vgl. PETER HEER, Lärmschutz bei der Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen (Art. 24 USG), URP 1992 S. 573 ff. (wobei allerdings die seitherige Gesetzesänderung vom 21. Dezember 1995 zu beachten ist).

<sup>37</sup> Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2, Art. 18 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG.

<sup>38</sup> Vgl. dazu THEO LORETAN, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinhaltung, URP 1998 S. 406 ff.; TSCHANNEN, zit. 14, S. 506 ff.; WOLF, zit. FN 14.

<sup>39</sup> D.h. eine den inhaltlichen Kriterien des Abschnitts 4 genügende Berichterstattung.

<sup>40</sup> Art. 3 Abs. 1 RPV.

<sup>41</sup> In solchen Fällen setzt die Umweltschutzgesetzgebung der Planung also klare rechtliche Grenzen, welche nicht mit planerischen Argumenten (Flexibilität, Offenheit, Interessenabwägung usw.) verwischt werden dürfen.

<sup>42</sup> Art. 3 Abs. 1 Bst. a–c und Abs. 2 RPV; BGE MÄNNEDORF 118 Ia 372, insbesondere E. 5 S. 377 ff.

<sup>43</sup> So z.B. notwendige Auszonungen bei überdimensionierten Bauzonen angesichts des Gebots der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG; vgl. auch

heiklen Konflikten fehlt erfahrungsgemäss oft eine adäquate Berichterstattung nach Art. 47 RPV.<sup>44</sup> Sachlich mag dies unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass eine seriöse Berichterstattung nach Art. 47 RPV— je nach konkreten Gegebenheiten — formell, materiell, personell und finanziell aufwändig sein kann und dieser Aufwand wohl oft gescheut wird. Auch muss die Nutzungsplanung oft auf einer Richtplanung aufbauen, welche wesentlichen bundesrechtlichen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich Koordination, nicht genügt. Solche Mängel können auf der Stufe Nutzungsplanung ohne einschneidende Konsequenzen meist nur beschränkt korrigiert werden. Einschneidende Konsequenzen führen aber oft zu politischen Konflikten. Nicht zuletzt stellt sich aber auch die Frage, ob nicht allenfalls die Nichterarbeitung solcher Berichte und das dadurch bewirkte Nichtwissen über mögliche oder reale Konflikte mit dem Umweltrecht zugleich auch sehr bequem sein könnte, weil die pragmatische Politik dieses Nichtwissen einfach mit der Nichtexistenz der Probleme gleichzusetzen versucht ist. Dabei wird aber ausser Acht gelassen, dass spätestens auf der Stufe Baubewilligungsverfahren die Konflikte meist nicht mehr negiert werden können.<sup>45</sup> Die Konsequenzen sind dann oft grosse Rechtsunsicherheiten, komplexe Verfahrensprobleme und eine entsprechend lange Verfahrensdauer sowie unter Umständen sogar eine Bauverweigerung. Die gesetzeskonforme Berichterstattung nach Art. 47 RPV liegt deshalb im Interesse aller Beteiligten.

---

die klare Vorgabe von Art. 15 Bst. b RPG), die Abstimmung der zulässigen Nutzungen auf die realistischerweise mögliche bzw. im Rahmen des Planungshorizonts zu erwartende Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und das Verbot besonders verkehrsintensiver Nutzungen an dafür nicht geeigneten Standorten (Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b RPG), notwendige lufthygienische Sanierungen durch Begrenzung und Reduktion des motorisierten Individualverkehrs bzw. der ihn erzeugenden Anlagen und Strukturen (Art. 44a USG, Art. 31 ff. LRV), Korrektur oder mindestens klare Deklaration von Widersprüchen zwischen Sach- oder Richtplanung und Umweltschutzgesetzgebung im Bericht nach Art. 47 RPV.

<sup>44</sup> Der Direktor des Bundesamtes für Raumentwicklung, Pierre-Alain Rumley, führte anlässlich der VUR/VLP-Tagung «Grossprojekte/Raumplanung/Umweltschutz» vom 30. November 2000 in Solothurn aus, er habe bisher noch nie einen Bericht nach Art. 26 bzw. 47 RPV gesehen, der den gesetzlichen Anforderungen genügt hätte.

<sup>45</sup> Mit dem Einbezug der Umweltbelange in den Bericht wird die Beweislast umgekehrt: Es muss nicht bewiesen werden, dass eine Planung die Umweltbelange ungenügend berücksichtigt; es ist vielmehr die Aufgabe der planenden Behörde nachzuweisen, wie die Ziele und die materiellen Grundsätze von RPG und USG eingehalten werden und dass keine unzulässigen Umweltbelastungen zu erwarten sind (BUWAL/BRP, Verhältnis zwischen Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1991 S. 49).