

Der Umweltteil von Berichten nach Art. 47 RPV

Synthese-Bericht zu den VUR-Kolloquien für kantonale Beamte vom 25. August und 1. September 2000

Christophe Cueni, lic. iur., Vorsteher des Kreises Berner Jura – Seeland, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, und Martin Pestalozzi, lic. iur., Rechtsanwalt, Rüti ZH

1. Einleitung

Anlass für die VUR-Kolloquien war die Vermutung, dass in den Berichten nach Art. 47 RPV (Art. 26 aRPV) den Anliegen des Umweltschutzes nicht die erforderliche Beachtung geschenkt werde. Um die Berechtigung dieser Vermutung zu diskutieren, fanden sich in Winterthur und Bern am 25. August resp. am 1. September 2000 Vertreter aus Verwaltungen von 14 Kantonen und des Bundes, sowie von verwaltungsunabhängigen Justizbehörden und von Umweltverbänden zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch ein. Die Vertreter aus den Umweltschutzfachstellen waren gegenüber jenen aus den Raumplanungsämtern in der Mehrzahl.

Mit den Referaten «Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung» (M. Pestalozzi; siehe vorne in diesem Heft S. 769 ff.) und «Ausgestaltung des Umweltteils von Berichten nach Art. 47 RPV in der Praxis des Kantons Bern» (Ch. Cueni) ist in die Thematik und Problematik eingeführt worden. Aus unterschiedlicher Warte und aus zum Teil verschiedenen Gründen haben die Referate die dem Kolloquium vorangestellte These bestätigt. In der in Winterthur von Dr. iur. Peter M. Keller und in Bern von Dr. iur. Karl Ludwig Fahrländer moderierten Diskussion standen eine Feststellung und zwei Fragen im Mittelpunkt:

- Die ungenügende Berücksichtigung der Anliegen des Umweltschutzes ist auf Nutzungsplanungen beschränkt, die nicht mit einer UVP verknüpft sind.
- Weshalb wird bei der Nutzungsplanung den Anliegen des Umweltschutzes nicht die erforderliche Beachtung geschenkt?

- Kann den Anliegen des Umweltschutzes in der Nutzungsplanung überhaupt die erforderliche Beachtung geschenkt werden?

Die erste Frage ist im Kern eher politisch-institutioneller, die zweite eher methodischer Natur.

2. *Weshalb wird bei der Nutzungsplanung den Anliegen des Umweltschutzes nicht die erforderliche Beachtung geschenkt?*

Mit einer Ausnahme, nämlich dem Kanton Thurgau, fordern die zuständigen Kantonsverwaltungen offenbar bei der Genehmigung von Nutzungsplänen einen Bericht nach Art. 47 RPV nicht systematisch ein. Verzichtet wird also nicht bloss auf den Umweltteil, und es sind somit auch nicht nur die Anliegen des Umweltschutzes, die eine stiefmütterliche Behandlung erfahren. Eingegangene Berichte sind von unterschiedlicher Qualität und selten vollständig. Breiten Raum im Umweltbereich nehmen die mit der Raumplanung traditionsgemäss eng verbundenen Sachgebiete des Natur- und Landschaftsschutzes ein. Von den übrigen Umweltbereichen wird offenbar der Lärmschutz noch am ehesten für erwähnenswert erachtet (Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen nach Art. 43 LSV). Luftreinhaltung, nichtionisierende Strahlen, Altlasten, etc. sind kaum je ein Thema.

Die Vorlage eines Berichtes nach Art. 47 RPV wird also meistens nicht als Voraussetzung für das Eintreten auf die zur Genehmigung eingereichte Nutzungsplanung betrachtet.

Für diesen Befund wurden verschiedene Gründe ins Feld geführt. Hervorgehoben sei,

- dass die Gemeinden ihren Planungs- und Kostenaufwand möglichst gering halten wollen. Eine in die Tiefe gehende Planung und ein entsprechender Bericht nach Art. 47 RPV sind aber aufwendig und relativ kostspielig;
- dass die mit den Nutzungsplanungen betrauten Fachleute nur selten selbst oder im Team über das erforderliche breite Fachwissen verfügen, um eine umfassende Beurteilung aller Anliegen, auch derjenigen des Umweltschutzes, vorzunehmen. Je nach den Wissensschwerpunkten des Planers oder des Planungsbüros fallen die Berichte nach Art. 47 RPV entsprechend eingeschränkt aus;

- dass in Art. 47 RPV zu wenig genau gesagt wird, wie die formalisierte Berichterstattung abzulaufen hat. (Dem wurde allerdings mit dem Hinweis widersprochen, dass es sich nicht um ein Problem der Methode, sondern um ein solches des Wollens handle.)

Diese Gründe vermögen zu erklären, weshalb die planenden Gemeinden auf die Ausarbeitung eines Berichts nach Art. 47 RPV oft überhaupt verzichten oder einen nur teilweise den Anforderungen genügenden Bericht vorlegen. Sie vermögen aber nicht zu erklären, weshalb die kantonalen Genehmigungsbehörden den Bericht nach Art. 47 RPV nicht als Eintretensvoraussetzung betrachten. Vereinzelt war zu vernehmen, dies käme einem Eingriff in die Gemeindeautonomie gleich. Es wurde aber auch die Ansicht geäußert, eines Berichtes nach Art. 47 RPV bedürfe es im Grunde gar nicht. Der mit diesem verfolgte Zweck werde nämlich bereits durch die Stellungnahmen der Umweltfachstellen der kantonalen Verwaltung wahrgenommen. Für dieses Argument spricht sicher der gut helvetische Pragmatismus. Aus dem Blickfeld gerät dabei, dass damit erst recht Eingriffe in die Gemeindeautonomie möglich werden. Das Kernstück des Berichtes nach Art. 47 RPV ist die Protokollierung der Interessenabwägung (vgl. Ziff. 3 unten). Wird nun der Nachweis einer sorgfältigen Güterabwägung nicht vom planenden Gemeinwesen beigebracht, so erfolgt die Aufdeckung, Bewertung und Abwägung der Interessen eben in der Stellungnahme der Fachstellen, wird also auf die Genehmigungsbehörde verschoben.

In einzelnen Voten kam zum Ausdruck, dass die Befugnisse der Genehmigungsbehörde in einem Spannungsverhältnis zur Gemeindeautonomie stehen können und dass ihre Grenzen nicht immer klar sind, ganz besonders wenn die betreffende Behörde mit einer umfassenden Überprüfungsbefugnis ausgestattet ist. Vor diesem Hintergrund bleibt für gewisse Votanten auch unklar, welche Bedeutung und Tragweite Berichte nach Art. 47 RPV haben respektive welche Konsequenzen sich daraus für den Genehmigungsentscheid ergeben. Wenn, was hier vertreten wird, die Aufgabe der Genehmigungsbehörde im Kern Vorgehens- und Methodenüberprüfung und damit insbesondere auch Prüfung der Interessenabwägung ist, wird klar, dass sie ohne Bericht nach Art. 47 RPV ihre Aufgabe nicht wahrnehmen kann, ohne Gefahr zu laufen, ihr Ermessen an Stelle desjenigen des planenden Gemeinwesens zu setzen.

Von einem Vertreter des Bundes wurde grundsätzlich festgestellt, dass nicht die Abstimmung der Gesetze, also insbesondere diejenige von

RPG und USG, das Problem sei, sondern deren Vollzug. Berichte nach Art. 47 RPV dienen im Vollzug als eine Art «Frühwarnsystem». Ein anderer Vertreter des Bundes wies darauf hin, dass den Planern oft das notwendige Fachwissen in den Bereichen Umweltschutz und Umweltschutzrecht fehle.

3. *Kann den Anliegen des Umweltschutzes in der Nutzungsplanung überhaupt die erforderliche Beachtung geschenkt werden?*

Methodisch wirft die Berücksichtigung der Anliegen des Umweltschutzes in den Nutzungsplänen verschiedene Fragen auf, z.B. die, ob das Umweltrecht an sich bzw. eine bestimmte umweltrechtliche Norm für Interessenabwägungen offen ist. Oder die, wie unterschiedlichste quantifizierbare und nicht quantifizierbare Interessen auf vertretbare Weise gegeneinander abgewogen werden können. Diese Fragen wurden nur am Rande gestreift. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage, wie die Auswirkungen von nicht anlagebezogenen Nutzungsplänen auf die Umwelt ermittelt werden können.

Nutzungspläne, in erster Linie der Rahmennutzungs- oder Zonenplan, definieren Zonen unterschiedlicher Nutzung. Dabei handelt es sich jeweils um ein abstrakt definiertes Nutzungspotential. Ob, inwieweit und wie intensiv dieses dann effektiv beansprucht wird, bleibt offen. Welche Art von Betrieben wird sich in einer offen definierten Arbeitszone ansiedeln? Sind es publikums- oder produktionsorientierte Firmen, durchschnittliche oder überdurchschnittliche Emittenten?

Wie aber sollen, ohne dass diese Fragen geklärt sind, die Umweltauswirkungen der Nutzungsplanung ermittelt werden?

Ein Rückgriff auf die «Szenario-Technik» drängt sich hier geradezu auf. Nur, auf welchen Grundannahmen ist ein Szenario aufzubauen? Auf einem «worst case»? Gegen diese Annahme wurde ins Feld geführt, dass eine vollständige Beanspruchung des Nutzungspotentials in Wirklichkeit eher unwahrscheinlich ist. Im Kanton Zürich, so wurde berichtet, werde auf eine realistische Ausschöpfung des Nutzungspotentials von 60 bis 80% abgestellt. Eine kleine Minderheit sprach einer offenen Haltung das Wort: «Wait and see. Trial and error».

Zu Ende gedacht, vermag nur das «worst-case-Szenario» zu überzeugen. Dies aus verschiedenen Gründen:

- Das «worst-case-Szenario» ermöglicht es, Art und Mass der zulässigen Nutzung präzise zu umschreiben. Die Raumplanung löst dergestalt ihren Anspruch, die Anliegen des Umweltschutzes zu berücksichtigen, ein (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG).
- Mit offenen Nutzungsumschreibungen überlässt die Raumplanung die Beantwortung einer ihrer Grundsatzfragen dem Umweltschutz: Die Standortfrage entscheidet sich dann fast allein an den Standards des Umweltrechts.
- Mit offenen Nutzungsformulierungen wird das Vertrauen in Nutzungspläne in zweifacher Hinsicht relativiert: Werden die umweltrechtlichen Standards wegen eines oder mehrerer Emittenten überschritten, stellt sich die Frage, ob die noch zulässigen Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt, wenn nicht gar aufgehoben werden sollen oder ob weitere Nutzer angesiedelt und ein Sanierungsplan, der allen Massnahmen abverlangt, erarbeitet werden soll. Allzu offen formulierte Nutzungsbestimmungen bergen in sich das Risiko volkswirtschaftlich unnötiger Erschliessungs- oder Sanierungskosten.
- Last but not least: Nur unter der Hypothese eines «worst-case-Szenarios» werden betroffene Dritte in die Lage versetzt, ihre Interessen und Rechte wahrzunehmen. Ein «worst-case-Szenario» ist nicht nur für die Legitimationsfrage beim Erlass von Nutzungsplänen entscheidend, sondern auch später, wenn zu prüfen ist, ob ein Betroffener einen Nutzungsplan akzessorisch anzufechten befugt ist, weil er sich beim Planerlass über die ihm auferlegten Nutzungsbeschränkungen nicht im Klaren sein konnte (115 Ia 1 E. 3 S. 3).

Eine andere Frage ist die, wie fundiert und detailliert ein «worst-case-Szenario» sein muss. Der Ansatz, dass es hier um die Beurteilung von Ungewissheiten geht und dass auf Stufe Rahmennutzungsplan nicht eine tiefgreifende Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden kann, sondern nur eine umweltrechtliche Plausibilitätsprüfung in Frage kommt, fand breite Zustimmung. In Anlehnung an ein von der Stadt Zürich entwickeltes Beurteilungsmodell könnten in diesem Sinn vier Beurteilungskategorien unterschieden werden:

1. umweltrechtlich unbedenklich
2. umweltrechtlich unter Bedingungen und Auflagen zulässig
3. umweltrechtlich ambivalent (muss noch vertieft abgeklärt werden)
4. umweltrechtlich unzulässig

Mehrfach wurde schliesslich betont, dass die Berichterstattung nach Art. 47 RPV nicht erst am Schluss der Planung folgen dürfe, sondern dass Planung und Berichterstattung parallel laufen müssen, damit rechtzeitig auch Alternativen geprüft werden.