

Brückenschlag zwischen Umweltschutz und Raumplanung

UVP von Anlagen, die besonders starken Verkehr auslösen

Die Raumplanung ist von grundlegender Bedeutung für die Umwelt, denn sie spürt vor, wie die beschränkten Raumressourcen genutzt werden können. Bereits Richt- und Nutzungsplanung bieten Chancen, frühzeitig die späteren Verkehrsflüsse und Schadstoffemissionen zu beeinflussen. Ein Brückenschlag zwischen Raumplanung und Umweltschutz hilft, bereits vor der UVP für den Schutz der Umwelt vorzusorgen.

Die schweizerische Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) beschränkt sich auf Anlagen und Projekte, welche im Anhang zur UVP-Verordnung abschliessend aufgezählt sind. Man spricht von einer Projekt-UVP. Dies bedeutet, Richt- und Nutzungsplanungen unterstehen nicht der UVP-Pflicht, obwohl gerade sie die Realisierung von Vorhaben, welche die Umwelt erheblich belasten können, massgeblich vorbestimmen.

Vorsorge durch Richt- und Nutzungsplanung

So zeigte denn die Durchführung der UVP von Beginn an immer wieder raumbezogene Probleme, auf die der Entscheid über eine einzelne Anlage keinen Einfluss mehr nehmen kann. Besonders deutlich wurde dies bei der Prüfung von Parkieranlagen, die im Zusammenhang mit Einkaufszentren oder Freizeitanlagen erstellt werden. Weil sich die UVP auf Einzelprojekte beschränkt, kann die lufthygienische Gesamtbelastung, welche nach Ausschöpfung der gemäss Bau- und Zonenordnung möglichen Nutzungsreserven resultiert, nicht oder höchstens noch punktuell durch die UVP beeinflusst werden. Handlungsbedarf besteht hier vorerst bei der Raumordnungspolitik, die die Weichen für die Richt- und Nutzungsplanungen stellt.

Inhaltliche Verantwortung:

Hans-Peter Margulies
Koordinationsstelle für Umweltschutz
Generalsekretariat der Baudirektion
Stampfenbachstrasse 19
8090 Zürich
Telefon 043 259 24 16
Telefax 043 259 51 26
E-Mail: hanspeter.margulies@bd.zh.ch
www.umweltschutz.zh.ch

In Zusammenarbeit mit:

Heinz Trachsler
Koordinationsstelle für Umweltschutz
Telefon 043 259 24 15
Telefax 043 259 51 26
E-Mail: heinz.trachsler@bd.zh.ch



Einkaufszentren mit einem grossen Angebot an (kostenlosen) Parkplätzen erhöhen das Verkehrsaufkommen.

Quelle: Baudirektion/KofU

Siehe auch Beitrag «Erfahrungen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)» auf Seite 11

UVP

Strategische UVP als Brücke zwischen Planung und Umweltschutz ?

Auch auf europäischer Ebene versucht man den Brückenschlag zwischen projektbezogener UVP und Raumplanung zu vollziehen, indem eine «Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme» eingeführt wird. In der Literatur ist eine derartige Prüfung auch unter den Begriffen «Planungs-UVP» oder «strategische UVP» (SUP) bekannt.

Die SUP kommt nicht erst zum Zuge, wenn ein konkretes Projekt vorliegt, sondern sie wird bereits auf der Stufe Raumplanung angewendet. Damit sollen Gesamtwirkungen (z.B. Kumulation durch einzelne Anlagen) und potenzielle Konflikte frühzeitig erkannt und letztlich auch die UVP auf Projektstufe entlastet und beschleunigt werden.

Es ist keine Lösung, bei UVP-pflichtigen Grossbauvorhaben die Parkplätze in jedem einzelnen Fall zu begrenzen. Bereits im Rahmen der Richt- oder Nutzungsplanung sollten Überlegungen angestellt werden, wie:

- Welches Verkehrsaufkommen wird durch eine bestimmte planerische Nutzungszuweisung induziert?
- Zu welchen Kapazitätsengpässen führt dies auf den umliegenden Erschliessungsstrassen bzw. auf dem übergeordneten Strassennetz?
- Welche Lärm- und Luftemissionen resultieren?
- Auf welchem Niveau müssen Limiten für Schadstoffemissionen angesetzt werden (regionaler Emissionsplafond), damit die massgeblichen Umweltschutzvorschriften eingehalten werden können?

Rechtzeitige Planung

Steuerungs- bzw. Regelinstrumente gäbe es bereits auf der Stufe der Raumplanung. Mit ihnen könnten zum Beispiel die zur Verfügung stehenden Parkplatzzapazitäten festgelegt werden.

Zur Zeit werden vor allem zwei Möglichkeiten diskutiert und zum Teil bereits angewendet:

- Regulieren der Anzahl Fahrten: Zum Beispiel durch Zuweisung von Fahrleistungskontingenten auf Stufe Richtplanung (vgl. etwa das «Fahrtenmodell»

des Kantons Bern) oder durch Limitierung der maximalen Anzahl Fahrten pro 100m² Verkaufsfläche oder pro Parzelle im Rahmen der Nutzungsplanung.

- Fiskalische Abgaben für Parkplätze bei Anlagen, die besonders starken Verkehr erzeugen.

Die Raumplanung befasst sich zunehmend mit derartigen Instrumenten. Dazu haben nicht in erster Linie übermässige Luft- oder Lärmbelastungen, sondern vor allem Kapazitätsengpässe im Strassennetz geführt.

Brücke zum Umweltrecht

Die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und für wohnliche Siedlungen zu sorgen (vgl. Art. 1 und 3 RPG) ist ein zentrales Anliegen des Bundesgesetzes über die Raumplanung von 1979. Zusätzlich enthält heute die Bundesverfassung von 1999 im Abschnitt «Umwelt und Raumplanung» einen Auftrag an Bund und Kantone.

In drei Bestimmungen über die Nachhaltigkeit, den Umweltschutz und die Raumplanung wird ausdrücklich verlangt, es sei ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer

Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben (vgl. BV Art. 73 ff.).

Die Berücksichtigung des Umweltrechts war und ist auch in den Ausführungsbestimmungen der Raumplanungsverordnung (RPV) ausdrücklich vorgesehen. Sie verpflichtet die Gemeinden unter anderem konkret, der kantonalen Genehmigungsbehörde, zusammen mit dem Gesuch um Genehmigung kommunaler Nutzungsplanungen, einen besonderen Bericht vorzulegen.

Darin ist auszuführen, wie der Nutzungsplan die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigt. Ausdrücklich ist ferner ein Nachweis verlangt, wie die Nutzungspläne den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung tragen. Das Planungsrecht enthält damit auch auf Stufe Nutzungsplanung eine Brücke zum Umweltrecht im Interesse der Vorsorge, der Schonung von Ressourcen und der Vermeidung oder der Minderung von Immissionen.

Leider hat die Praxis diese an die Planung gebundenen Berichterstattungen bis heute eher vernachlässigt, wohl nicht zu-



Das Erheben von Parkgebühren soll die Verkehrsströme und deren negative Auswirkungen auf die Umwelt reduzieren helfen. Quelle: Baudirektion/KofU

letzt, weil der Verordnungsgeber Systematik und Inhalt der Berichte nicht ausreichend umschreibt. Es darf wohl davon ausgegangen werden, dass die Systematik der langjährig bewährten UV-Berichterstattungen analog zur Anwendung gelangen könnte. Zahlreiche Gelegenheiten zur Vorsorge mit Mitteln der Planung wurden damit verpasst.

Knacknuss Parkierungsanlagen

In der Praxis der UVP im Kanton Zürich werden derart verpasste Chancen zum vorsorglichen Schutz der Umwelt häufig ersichtlich, wenn Anlagen geprüft werden, die besonders viel Verkehr auslösen. Es handelt sich um Parkhäuser bei Einkaufs- oder Freizeitzentren. Kurzfristig als wirtschaftlich interessant erkannte Standorte entsprechen meist nicht denjenigen, die auch aus Sicht des Umweltschutzes oder einer nachhaltigen Entwicklung der Siedlungen vertretbar sind.

Zwar enthalten Nutzungsplanungen üblicherweise vorsorgliche Regelungen für den ruhenden Verkehr vor Ort und für die Erschliessung. In zahlreichen Fällen reichen sie jedoch nicht aus, um den Anforderungen des Umweltschutzes und einer nachhaltigen Entwicklung der Siedlungen Rechnung zu tragen.

Mitte der 90er Jahre wurden besonders viele UVP-pflichtige Projekte eingereicht, bei denen diese Mängel deutlich wurden. In der Mehrzahl verfügten die Anlagen wohl über einen günstigen Anschluss ans übergeordnete Strassennetz oder lagen in der Nähe von Aus- und Einfahrten von Autobahnen. Die Verkehrsbeziehungen zum besiedelten Gebiet und seinen Infrastrukturen aber waren in der Regel unzureichend. Das galt vor allem für die Erschliessung durch öffentliche Verkehrsmittel und die Erreichbarkeit für Fussgänger und Velofahrer, für den sogenannten Langsamverkehr.

In Fällen in denen Rechtsmittel ergriffen wurden und Entscheide korrigiert werden mussten, geschah dies nicht direkt aufgrund des Umweltrechts (Stichworte: Luftreinhalteverordnung und Luftprogramme oder Vorschriften über die Lärmbekämpfung). Meist führten die richterlichen Auslegungen der Planungs-



Grosse Parkierungsanlagen erzeugen grosse Verkehrsströme. Im Bild: Stossverkehr an der Wallisellenstrasse.

Quelle: Baudirektion/TBA

bestimmungen, die auf einen vorsorglichen Umweltschutz ausgerichtet waren, zu Korrekturen der Bauentscheide.

Zu diesem Planungsrecht gehören namentlich einschränkende Bestimmungen von Parkierreglementen der Bau- und Zonenordnungen, mit denen dem Immissionsschutz vorsorglich Rechnung getragen werden soll. Weiter handelt es sich um Bestimmungen über die Zugänglichkeit von grösseren Überbauungen, bei denen beispielsweise nach zürcherischem Planungsrecht die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr zu gewährleisten ist (vgl. § 237 Abs. 1 PBG).

Stufengerechte Vorsorge

Noch ist die Brücke zwischen einer Raumplanung, die der Umwelt mit ihrer Praxis ausreichend Sorge trägt, und den ebenfalls dieser Vorsorge verpflichteten Projekt-UVP nicht vollständig; aber die Aussichten darauf verbessern sich laufend. Das gilt sowohl für die erwähnte Rechtsprechung wie für den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen. Verbandsbeschwerdeberechtigte Organisationen und die Rechtssprechung haben dabei wesentliche Schrittmacherdienste geleistet und die Lücken aufgezeigt. Nun geht der Ball zurück an die zu Planung und Vollzug verpflichteten Politikerinnen, Politi-

ker, Normgeber und Vollzugsverantwortlichen.

Revisionen der kantonalen Planungs- und Baugesetze bieten erneut die Chance, das Zusammenspiel zwischen Planung und Umweltschutz zu verbessern. Auch hier ist darauf hin zu weisen, dass Erfahrungen mit der Projekt-UVP Wesentliches zu einem verbesserten Zusammenspiel beitragen könnten. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass Planungen von qualifizierten Berichterstattungen begleitet werden und dass ausreichende Grundlagen für Erfolgskontrollen geschaffen werden.

Ganz generell sollen die zuständigen Stellen in Kenntnis der möglichen Auswirkungen von Festlegungen in der Planung entscheiden können. Dafür ist eine ausreichende Berichterstattung unabdingbar. Die Interessenabwägung und die Entscheidungsfindung wird durch sie zudem nachvollziehbarer und transparenter; auch lässt sich die Planungssicherheit erhöhen.

Besonders zu erwähnen ist das Projekt Neugestaltung des PBG zur Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (NPBG). Darin ist vorgesehen, mit einem regelmässigen, alle vier Jahre umfassenden Reporting des Regierungsrates an den Kantonsrat

sicher zu stellen, dass die Erfordernisse einer nachhaltigen Raumentwicklung öffentlich diskutiert werden. Dieser «Bericht über die Nachhaltigkeit in der Raumordnung» soll anhand von Indikatoren erstattet werden. Der Kantonsrat soll den Bericht nicht bloss zur Kenntnis nehmen, sondern darüber und über die anzustrebende Entwicklung eine intensive Debatte führen.

Weiter sieht das NPBG vor, dass die kommunalen Rahmennutzungsplanungen neu mit einem besonderen Augenmerk auf die Fragen von Verkehr und Immissionen betrieben werden. Ist mit übermässigen Belastungen zu rechnen, sollen u.a. Einschränkungen der Zonennutzungen mittels Verkehrsbeschränkungen angeordnet, die zulässige Fahrtenzahl festgeschrieben oder auch die künftige Qualität der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr festgelegt werden können.

UVP für Pläne und Programme

Das Europäische Parlament und der Rat haben am 27. Juni 2001 die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme erlassen. Um ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, werden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen haben, und die auch den Rahmen für die zukünftige Genehmigung UVP-pflichtiger Grossprojekte bilden, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen.

Eine solche Prüfung umfasst die Ausarbeitung eines Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen mit den Behörden und die Berücksichtigung des Umweltberichts sowie der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung. In Anhang I der Richtlinie sind die inhaltlichen Anforderungen an einen derartigen Bericht, ähnlich wie in Art. 9 USG oder der UVPV, umschrieben.

Ausgehend vom Entwurf für die erwähnte EU-Richtlinie sowie Erfahrungen in verschiedenen europäischen und nordamerikanischen Ländern, wurden auch in der Schweiz im Auftrag des BUWAL Anknüpfungspunkte für ein solches Instrument analysiert und erste grobe Vorschläge für eine strategische UVP skizziert.