

**UMWELT-MATERIALIEN
NR. 179**

Recht

**Der Umweltteil
des Planungsberichts
nach Art. 47
der Raumplanungs-
verordnung**

Rechtsgutachten

are

Bundesamt für
Raumentwicklung
ARE



Bundesamt für
Umwelt, Wald und
Landschaft
BUWAL

**UMWELT-MATERIALIEN
NR. 179**

Recht

**Der Umweltteil
des Planungsberichts
nach Art. 47
der Raumplanungs-
verordnung**

Rechtsgutachten

**Wege zur besseren Integration
des Umweltrechts in raumplanerische
Abwägungsprozesse**

Avec résumé en français

Con riassunto in italiano

**Herausgeber: Bundesamt für Umwelt,
Wald und Landschaft BUWAL und
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Bern, 2005**

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

*BUWAL und ARE sind Ämter des Eidg. Departements für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)*

Autor

Rudolf Muggli, Fürsprecher, Bern

Begleitgruppe

Christoph Zäch, BUWAL, Projektleitung

Fred Baumgartner, ARE

Roger Bosonnet, BUWAL

Joseph Rohrer, BUWAL

Bernard Staub, Kanton Solothurn

Urs Walker, BUWAL

Titelbild

© BUWAL/Docuphot

Download PDF

<http://www.buwalshop.ch>

(eine gedruckte Fassung ist nicht erhältlich)

Code: UM-179-D

© BUWAL 2005

INHALTSVERZEICHNIS

Abstracts	6
1. Kurzfassung/Résumé/Riassunto	8
2. Auftrag	17
3. Einleitung: zum Verhältnis Raumplanung – Umweltschutz	18
3.1 Verfassungsaufgaben mit unterschiedlichem Profil	18
3.2 Querschnittsaufgaben mit Lebensraumbezug	21
4. Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV	23
4.1 Die Vorschrift von Art. 47 RPV	23
4.2 Gesetzgeberische Absicht	23
4.3 Aufgabe und Rechtsnatur	24
4.3.1 Ausgangspunkt: raumplanerische Entscheidemethodik	24
4.3.2 Gegenstand des Planungsberichts	26
4.3.3 Ersteller des Planungsberichts	27
4.3.4 Adressaten des Planungsberichts	27
4.3.5 Sind Planungsberichte öffentlich?	27
4.3.6 Inhalt des Planungsberichts	28
4.3.7 Rechtsnatur des Planungsberichts	29
4.3.8 Verhältnis zum rechtlichen Gehör und zur Begründungspflicht nach Art. 29 BV	30
4.3.9. Verhältnis zur UVP	30
4.3.10 Nutzungspläne mit Verfügungscharakter	33
4.3.11 Zusammenfassung zur Aufgabe von Art. 47 RPV	33
5. Planungsberichte ausserhalb der Nutzungsplanung	35
5.1 Konzepte und Sachpläne	35
5.2 Richtpläne der Kantone	35
5.3 Richtpläne unterer kantonaler Stufen	36
5.4 Übersicht über die positivrechtlichen Anforderungen an Planungsberichte	36
6. Anforderung an den Inhalt des Planungsberichts nach Art. 47 RPV	38
6.1 Im Allgemeinen	38
6.2 Kantonale Vorschriften und Anleitungen bezüglich des Inhalts „technischer Berichte“ und Planungsberichte	39
6.3 Insbesondere die umweltrechtlichen Inhalte	45
6.3.1 Generelles	45
6.3.2 Relevanz, Betrachtungssperimeter und -zeitraum	46
6.3.3 Umfang der Abklärungen	47
6.3.4. Umgang mit Unsicherheiten	48
6.3.5 Umweltschutzthemen	50
6.3.5.1 Lärm und Erschütterungen	50
6.3.5.2 Luftreinhaltung	51
6.3.5.3 Gewässerschutz	53

6.3.5.4	Bodenschutz	54
6.3.5.5	Abfälle und Altlasten	55
6.3.5.6	Nichtionisierende Strahlen	55
6.3.5.7	Störfallvorsorge.....	56
6.3.5.8	Natur- und Heimat- sowie Landschaftsschutz	56
6.3.5.9	Wald.....	59
6.3.5.10	Jagd und Fischerei	60
7.	Die Praxis zum Planungsbericht	61
7.1	Fehlende Übersicht	61
7.2	Literatur.....	61
7.3	Rechtsprechung.....	62
7.4	Die aktuelle Praxis der kantonalen Raumplanungsfachstellen.....	62
7.5	Die kantonalen Erfahrungen mit dem Planungsbericht	64
7.6	Insbesondere zum Umweltteil des Planungsberichts.....	70
8.	Beispiele.....	72
8.1	Kommunale Rahmennutzungsplanung.....	72
8.2	Kantonaler und kommunaler Sondernutzungsplan	73
8.3	Erkenntnisse aus den Beispielen	74
8.3.1	Konnten die Berichte die gesetzlich vorgesehene Aufgabe erfüllen?	74
8.3.2	Erklärungen, Hintergründe	74
8.4	Zusammenfassung.....	75
9.	Überlegungen zur Verbesserung des Vollzuges des Umweltrechts mit Hilfe des Planungsberichts	77
10.	Ausblick auf verwandte Themen.....	79
10.1	„Raumverträglichkeitsprüfung“	79
10.1.1	Begriff und Zielsetzung.....	79
10.1.2	Nutzen der "Raumverträglichkeitsprüfung" aus der Sicht des Umweltrechts.....	81
10.1.3	Erkenntnisse für den Planungsbericht nach Art. 47 RPV	81
10.2	Strategische Umweltprüfung und Plan-UVP	82
10.2.1	Begriff und Zielsetzung; Verhältnis zur UVP und zur RVP	82
10.2.2.	UNO/ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo Übereinkommen)	83
10.2.3	EU-Richtlinie 2001/42/EU.....	84
10.2.4	Umsetzung der EU-Richtlinie in der nationalen Rechtsordnung Deutschlands	84
10.2.5	Erfahrungen.....	85
10.2.6	Erkenntnisse für den Planungsbericht nach Art. 47 RPV	86
10.3	„Nachhaltigkeitsprüfung“ bzw. "Nachhaltigkeitsbeurteilung"	87
10.3.1	Nachhaltigkeitsbegriff.....	87
10.3.2	Nachhaltigkeit als Leitlinie für die Politik, Art. 2 und 73 BV.....	87
10.3.3	Ansätze für eine Nachhaltigkeitsbeurteilung.....	87
10.3.4	Nachhaltigkeitsbeurteilung für Pläne?	88
10.3.5	Erkenntnisse für den Planungsbericht nach Art. 47 RPV	89

10.4	Zusammenfassung zu den verwandten Themen	89
11.	Verzeichnis der verwendeten Literatur.....	90
12.	Anhang: Fragebogen zur Praxisumfrage.....	96

ABSTRACTS

The present report explains the intention of the legislation in the Federal Ordinance on Spatial Planning requiring that (amongst other things) the authorities – which issue land-use plans in the sense of Art. 14 of the Federal Law on Spatial Planning – report on how these plans take account of environmental legislation. It is shown that this approach aims to increase the quality and transparency of decision-making on land-use plans, and to prepare the necessary foundations for the approval procedure. This report also examines the relationship between the obligation to report and environmental impact assessment. Then, it considers cantonal practice in implementing these regulations, and the efforts of the cantons to improve the quality of their reports. Finally, the present report indicates the distinctions between spatial impact assessment, strategic environmental assessment (SEA) and sustainability assessment.

Reporting, land-use plans, environmental legislation, EIA, SEA

In diesem Bericht wird dargestellt, welche Absichten der Schweizer Gesetzgeber verfolgte, als er in der Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) den Behörden, die Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 des Raumplanungsgesetzes (RPG) erlassen, eine Berichterstattung unter anderem dafür auferlegte, wie diese Pläne der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung tragen. Es wird aufgezeigt, dass es dabei um die Verbesserung von Qualität und Transparenz solcher Nutzungsplanentscheide sowie um die Bereitstellung der nötigen Grundlagen für das Genehmigungsverfahren geht. Untersucht wird ferner, in welchem Verhältnis diese Berichterstattungspflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung steht. Schliesslich wird auf die Praxis der Kantone beim Vollzug dieser Vorschrift und deren Bemühungen eingegangen, die Qualität der Berichterstattung zu verbessern. Der Bericht schliesst mit Hinweisen zur Abgrenzung zu den Instrumenten Raumverträglichkeitsprüfung, strategische Umweltprüfung (SUP) und Nachhaltigkeitsbeurteilung.

Berichterstattung, Nutzungspläne, Umweltrecht, UVP, SUP

La présente étude explique quelle était l'intention du législateur suisse en introduisant dans l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) l'obligation, pour les autorités qui établissent les plans d'affectation au sens de l'art. 14 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), de fournir un rapport notamment pour démontrer comment ces plans prennent en considération la législation sur la protection de l'environnement. Cette étude montre qu'il s'agit d'améliorer ainsi la qualité et la transparence des décisions portant sur les plans d'affectation ainsi que de livrer les bases nécessaires pour la procédure d'approbation. Elle examine aussi le lien entre cette obligation d'établir un rapport et l'étude d'impact sur l'environnement. Elle fait état de la pratique suivie par les cantons pour appliquer ces dispositions et des efforts qu'ils déploient pour améliorer la qualité des rapports. Enfin, elle met le rapport justificatif en relation avec les autres instruments que sont l'étude d'impact territorial, l'étude stratégique environnementale et l'évaluation de la durabilité.

Rapport, plans d'affectation, droit de l'environnement, EIE, évaluation stratégique environnementale

Il presente rapporto mostra con quale intento il legislatore svizzero ha introdotto nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) una disposizione che obbliga le autorità che emanano i piani di utilizzazione ai sensi dell'articolo 14 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) ad informare, con un apposito rapporto di pianificazione, su come i suddetti piani tengono conto della legislazione ambientale. L'obiettivo, sottolineato nello studio, è segnatamente quello di migliorare la qualità e la trasparenza dei piani di utilizzazione nonché di creare le basi necessarie per la successiva procedura di approvazione. Viene inoltre analizzata la relazione fra tale obbligo di informazione e l'esame dell'impatto sull'ambiente. Lo studio, che in seguito presenta le procedure applicate dai Cantoni per l'esecuzione di detta prescrizione nonché le misure da essi adottate per migliorare la qualità dei rapporti di pianificazione, mette infine in relazione il rapporto di pianificazione con l'esame dell'impatto sul territorio, l'esame ambientale a livello strategico (EAS) e la valutazione di sostenibilità.

Parole chiave: rapporto, piani di utilizzazione, diritto ambientale, EIA, EAS

1. KURZFASSUNG

- 1.1. Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) verlangt bei Nutzungsplänen eine Berichterstattung an die kantonale Genehmigungsbehörde, welche die Darlegung der Interessenabwägung sowie die Begründung umfassen soll, inwiefern den übergeordneten Planungen und dem Bundesrecht Rechnung getragen wurde. Der Gesetzgeber hat diese Berichterstattungspflicht, die eigentlich einer Begründung an die Adresse der Aufsichtsbehörde gleichkommt, mit der RPV 1989 eingefügt in der Absicht, die Transparenz und damit die Akzeptanz der Nutzungsplanentscheide zu erhöhen sowie die Genehmigungs- und Rekursbehörden zu entlasten. Besonders erwähnt als Gegenstand der Berichterstattung hat der Verordnungsgeber wegen seiner engen Verflechtung mit dem Raumplanungsrecht das damals relativ neue Umweltrecht. Art. 47 RPV verfolgt also ein dreifaches Ziel:
 - a. die *Verbesserung der Qualität* raumplanerischer Entscheide durch Pflicht zur Darlegung der gewählten Methodik bei der Interessenabwägung und der im Planentscheid berücksichtigten Gesichtspunkte;
 - b. die *Erhöhung der Transparenz* der vorgenommenen raumplanerischen Interessenabwägung für die Betroffenen durch eine Offenlegungspflicht;
 - c. die *Verbesserung der Grundlagen* für die nachfolgende Plangenehmigung und die rechtliche Überprüfung von Planentscheiden.
- 1.2. Der vorliegende Bericht befasst sich mit den Möglichkeiten, den Vollzug des Umweltrechts mittels dieser Planungsberichterstattung zu verbessern. Es handelt sich um ein Rechtsgutachten, das nicht als Vollzugshilfe gelten soll.
- 1.3. Der Planungsbericht ist nicht Planbestandteil, sondern Entscheidungsgrundlage und richtet sich nur an die Genehmigungsbehörden. Dennoch muss er weitgehend öffentlich zugänglich sein, weil er den für den Planbeschluss zuständigen Personen vorzulegen ist und anschliessend auch den an Rekursverfahren beteiligten Parteien zugänglich sein muss. Insbesondere bei verfügungsähnlichen Nutzungsplänen erfüllt der Planungsbericht auch die Funktion einer Begründung, wie sie Art. 29 BV verlangt.
- 1.4. Der Umweltteil des Planungsberichts für Nutzungspläne ist klar von der Umweltverträglichkeitsprüfung abzugrenzen, weil sich die UVP nach Art. 9 USG einzig mit bestimmten umweltrelevanten Projekten befasst. Das Nutzungsplanverfahren mit seiner umfassenden Interessenabwägung bleibt somit etwas grundsätzlich anderes als das formalisierte, auf Projekte beschränkte Prüfverfahren der UVP, selbst wenn projektbezogene Nutzungspläne nach Art. 5 Abs. 3 UVPV bereits einer ersten Stufe der UVP unterworfen sind. Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV kann insbesondere nicht mit einer Plan-UVP gleichgesetzt werden.
- 1.5. Ähnliche, wenn auch nicht gleichlautende Vorschriften zur Berichterstattung über Planungen gibt es auch für Sachpläne und kantonale Richtpläne.
- 1.6. Aus dem Zweck des Planungsberichts lässt sich folgendes grobe Inhaltsverzeichnis für einen Planungsbericht ableiten:
 1. Darstellung der Ausgangslage;
 2. Darstellung der konkreten Planungsziele und -absichten;
 3. Darstellung des rechtlichen Rahmens (Bundesrecht, kantonales Recht);
 4. Darstellung der Vorgaben der übergeordneten Planung;
 5. Darstellung der berührten Interessen und Gewichtung derselben;
 6. Aufzählung der in Betracht kommenden Lösungen (geprüfte Alternativen);
 7. Abwägung unter den relevanten Interessen und Alternativen, wobei die Beurteilungsmassstäbe in der Rechtsordnung, den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung sowie in den übergeordneten Planungen vorgegeben sind.Einige kantonale Vorschriften und Anleitungen sehen eine andere Einteilung vor. Sie

versuchen gelegentlich auch, den Planerlassbehörden die Planungsarbeit mittels einer Checkliste für den Planungsbericht zu erleichtern. Neuere solche Anleitungen stammen aus den Kantonen Solothurn und Bern. Die neueste Anleitung wird zur Zeit im Kt. Graubünden erarbeitet.

- 1.7. Die Thematik des umweltrechtlichen Teils des Planungsberichts ist weit gespannt und dokumentiert die enge Verflechtung zwischen Raumplanung und Umweltschutz. Zu berücksichtigen sind insbesondere Normen in den Bereichen Lärm und Erschütterungen, Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Bodenschutz, Abfälle/Altlasten, Nicht-ionisierende Strahlen, Störfallvorsorge, Natur- und Heimatschutz sowie Landschaftsschutz, Wald, Jagd und Fischerei. Die Abfassung des Planungsberichts zum Umweltteil ist anspruchsvoll; denn schon nur die Frage nach der Relevanz bestimmter Umweltrechtsnormen für eine konkrete Nutzungsplanung setzt vertiefte Fachkenntnisse voraus. Schwierigkeiten können namentlich die im Nutzungsplanstadium häufig noch unklaren Umweltauswirkungen einer Planungsmassnahme bereiten. Die Planerlassbehörde muss sich somit mit Eventualitäten, Alternativen oder gar Szenarien auseinandersetzen, was allerdings für die Raumplanungspraxis nichts Neues darstellt.
- 1.8. Zur heutigen Praxis des Planungsberichts gibt es nur wenig Literatur. Auch die Rechtsprechung hat sich nur selten und beiläufig zum Planungsbericht geäußert. Eine schriftliche Umfrage bei zehn Kantonen zeigt, dass die kantonalen Raumplanungsfachstellen dem Planungsbericht bei allen Unterschieden in der konkreten Praxis eine grosse Bedeutung beimessen. Einzelne betonen sogar, dass ein korrektes Genehmigungsverfahren nach Art. 26 RPG ohne Planungsbericht kaum möglich sei. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kantone ein grosses Interesse an guten Planungsberichten haben und dafür auch gezielte Anstrengungen unternehmen. Sie erachten darum die Norm von Art. 47 RPG als wichtige Rechtsgrundlage. Dem Grundproblem der oft ungenügenden Sachkompetenz der Planerlassbehörden und deren Beraterinnen und Berater versuchen sie mit Anleitungen, Checklisten, Vorprüfungsverfahren oder gar einer persönlichen Begleitung der Planungsarbeiten durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung zu tragen. Sie haben erkannt, dass der ungenügenden Sachkompetenz gerade im Umweltrecht nicht mit blossen Vorschriften wie Art. 47 RPV begegnet werden kann.
- 1.9. Die im Rahmen dieser Arbeit gesichteten, im Bericht auszugsweise dargestellten Beispiele von Planungsberichten zeigen, dass die Praxis den hochgespannten Erwartungen des Gesetzgebers nicht immer gerecht zu werden vermag. Nicht unerwartet ist das Resultat dann am besten, wenn es um Nutzungspläne grosser Städte mit ausgebauter Raumplanungs- und Umweltschutzverwaltung oder um Nutzungspläne mit einer ersten Stufe einer Umweltverträglichkeitsprüfung geht. Mit dem Erlass von Art. 47 RPV wollte der Gesetzgeber das "freie" Planungsermessen in der Nutzungsplanung einer Begründungspflicht unterstellen und damit zu einer sorgfältigeren und umfassenderen Interessenabwägung sowie zu einer besseren Beachtung der Rechtsnormen beitragen. Dass ein Spannungsfeld zwischen der meist direkt-demokratisch organisierten Nutzungsplanung und diesen rechtlichen Anforderungen besteht, ist nicht neu, wird aber durch die Praxis zum Planungsbericht nochmals verdeutlicht.
- 1.10 Die aktuellen Anstrengungen einiger Kantone zur Verbesserung der Planungsberichte weisen die Richtung: Da der Erlass einer Rechtsnorm offensichtlich nicht genügt, wird auf Information, Ausbildung und fachliche Unterstützung gesetzt. Weitere Beiträge könnte eine verstärkte Professionalisierung der Planungsarbeiten leisten, die angesichts der bei der Nutzungsplanung häufig gewichtigen öffentlichen und privaten Interessen ohnehin angezeigt erscheint. Ergänzend zur weit verbreiteten Vorprüfung von Nutzungsplänen könnte ein vor der kommunalen Planerlassbehörde und von der kantonalen Genehmigungsbehörde im Anfangsstadium gemeinsam ausgearbeitetes "Pflichtenheft" die Bestimmung der relevanten Themen vereinfachen.

chen. Damit liesse sich vermeiden, dass bis zur Vorprüfung in eine falsche Richtung gearbeitet wird.

- 1.11. Ein Blick auf die drei verwandten, bis heute in der Schweiz aber nicht gesetzlich verankerten Instrumente "Raumverträglichkeitsprüfung", Plan- bzw. Programm-UVP oder strategische Umweltprüfung (SUP) und Nachhaltigkeitsbeurteilung zeigt, dass die strategische Umweltprüfung im Sinne der EU-Richtlinie für die von Art. 47 RPV anvisierten (kommunalen) Nutzungspläne wenig geeignet ist. In einer "Raumverträglichkeitsprüfung" kann der vorliegende Bericht sodann wenig konkreten Nutzen erkennen. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung besitzt das Potenzial, die Methodik der raumplanerischen Interessenabwägung zu vervollständigen.

1. RESUME

- 1.1. L'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) exige que soit livré aux autorités cantonales chargées d'approuver les plans d'affectation un rapport qui rende compte de la pesée des intérêts et expose dans quelle mesure les plans de portée plus générale et le droit fédéral ont été pris en considération. Le législateur a introduit avec l'OAT de 1989 cette obligation d'informer, qu'on peut assimiler à une justification adressée à l'autorité de surveillance, aux fins d'augmenter la transparence des décisions prises dans les plans d'affectation et de favoriser ainsi leur acceptation, tout en déchargeant les autorités d'approbation et les autorités de recours. Le législateur mentionnait le droit sur l'environnement, alors relativement neuf, comme l'objet principal du rapport en raison de ses liens étroits avec le droit sur l'aménagement du territoire. L'art. 47 OAT vise donc un objectif triple:
 - a. *améliorer la qualité* des décisions relevant de l'aménagement du territoire en obligeant à exposer la méthode choisie pour peser les intérêts en jeu et à présenter les points de vue pris en considération pour la décision;
 - b. *accroître la transparence* pour les intéressés en obligeant à rendre compte de la pesée des intérêts et de ses résultats;
 - c. *améliorer les bases* des futures approbations de plans et de la vérification juridique des décisions d'aménagement.
- 1.2. La présente étude traite des possibilités d'améliorer l'application du droit environnemental grâce à la remise de ce rapport. Il s'agit d'une expertise juridique qui ne sera pas considérée comme une aide à l'exécution.
- 1.3. Le rapport ne fait pas partie intégrante du plan d'affectation; il constitue une base de décision qui ne s'adresse qu'aux autorités d'approbation. Il doit néanmoins être accessible à un large public parce qu'il doit être présenté aux personnes responsables pour l'arrêté du plan et être ensuite accessible aussi aux personnes qui sont parties à la procédure de recours. Le rapport d'aménagement remplit aussi la fonction de justificatif, comme l'exige l'art. 29 de la Constitution fédérale, notamment lorsqu'il s'agit de plans d'affectation ayant un caractère décisionnel.
- 1.4. L'aspect environnemental du rapport pour les plans d'affectation doit être clairement distingué de l'étude d'impact sur l'environnement parce que celle-ci, aux termes de l'art. 9 LPE, traite uniquement de certains projets à incidence environnementale. La procédure relative aux plans d'affectation avec pesée exhaustive des intérêts reste donc quelque chose de fondamentalement différent de la procédure de l'EIE, laquelle est limitée à certains projets, même si les plans d'affectation liés à des projets sont déjà soumis à la première étape de l'EIE selon l'art. 5, al. 3, OEIE. Le rapport selon l'art. 47 OAT ne peut notamment pas être assimilé à une évaluation stratégique environnementale.
- 1.5. Il existe des prescriptions comparables, même si elles ne sont pas identiques, concernant les rapports à livrer dans le cas de plans sectoriels et de plans directeurs cantonaux.
- 1.6. Voici une liste sommaire des points à présenter dans le rapport tels qu'on peut les déduire de l'objectif même de ce rapport :
 1. situation initiale;
 2. objectifs et intentions précis d'aménagement;
 3. cadre légal (droit fédéral, droit cantonal);
 4. objectifs découlant des plans de portée plus générale;
 5. intérêts concernés et pesée de ces intérêts;
 6. solutions à considérer (examinées);
 7. pesée des intérêts et solutions pertinents, conformément aux critères d'évalua-

tion définis dans la législation, dans les objectifs et principes de l'aménagement du territoire ainsi que dans les plans de portée plus générale.

Quelques prescriptions et instructions cantonales prévoient une autre répartition. Elles essaient à l'occasion de simplifier le travail des autorités chargées d'établir les plans au moyen d'une liste de contrôle aidant à rédiger le rapport relatif au plan d'affectation. Les cantons de Soleure et de Berne ont élaboré récemment de telles instructions. La dernière en date est en cours d'élaboration dans le canton des Grisons.

- 1.7. La partie environnementale du rapport traite de sujets variés et illustre bien l'étroite imbrication entre aménagement du territoire et protection de l'environnement. Voici des domaines dont il faut notamment respecter les normes: bruit et vibrations, protection de l'air, protection des eaux, protection du sol, déchets, sites contaminés, rayonnement non ionisant, prévention des accidents majeurs, protection de la nature et du paysage, forêts, chasse et pêche. La rédaction du rapport est difficile en ce qui concerne la partie environnementale, car elle nécessite des connaissances approfondies, ne serait-ce que pour déterminer la pertinence de certaines normes environnementales pour un plan d'affectation donné. Des problèmes peuvent en effet surgir si les incidences environnementales d'une mesure ne sont pas claires dès le stade du plan d'affectation, ce qui est souvent le cas. L'autorité qui établit les plans se voit donc confrontée à des éventualités, des alternatives, voire des scénarios, ce qui n'est cependant pas nouveau dans la pratique de l'aménagement du territoire.
- 1.8. Il y a encore peu d'écrits sur la pratique suivie pour établir ce rapport. La jurisprudence elle aussi s'est rarement prononcée sur ce sujet, et ne l'a fait qu'en passant. Une enquête dans dix cantons montre néanmoins que, en dépit de bien des différences dans la pratique, les services cantonaux de l'aménagement du territoire accordent beaucoup d'importance au rapport d'aménagement. Certains soulignent même qu'une procédure d'approbation correcte selon l'art. 26 LAT est presque impossible sans ce rapport. On peut donc dire en résumé que les cantons sont très intéressés à obtenir de bons rapports et qu'ils consentent des efforts en ce sens. Ils voient dans la norme de l'art. 47 OAT une base légale très importante. Ils cherchent à pallier l'insuffisance des compétences spécifiques des autorités qui établissent les plans et de leurs conseillers par des instructions, des listes de contrôle et des études préalables ou même avec un suivi personnel des travaux par leurs propres collaborateurs. Ils sont conscients du fait que de simples prescriptions, à l'instar de l'art. 47 OAT, ne suffisent pas à compenser le manque de compétences, surtout en droit environnemental.
- 1.9. Les exemples de rapports passés en revue dans cette étude, dont quelques extraits sont présentés, montrent que la pratique n'est pas toujours à la hauteur des attentes du législateur. Il n'est pas surprenant que les résultats les meilleurs soient obtenus lorsqu'il s'agit de plans d'affectation de grandes villes, qui possèdent en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement une administration spécialisée, ou lorsqu'il s'agit de plans d'affectation comportant une première étape d'étude d'impact sur l'environnement. En édictant l'art. 47 OAT, le législateur voulait assujettir la liberté d'aménager propre aux plans d'affectation à l'obligation de justifier, pour assurer une pesée des intérêts plus minutieuse et plus complète et un meilleur respect des normes légales. La tension n'est pas nouvelle entre la planification des affectations, le plus souvent organisée selon un système démocratique direct, et ces exigences légales, mais elle est soulignée à nouveau par la pratique suivie pour établir le rapport selon l'art. 47 OAT.

- 1.10 Les efforts déployés actuellement par certains cantons pour améliorer les rapports montrent la voie à suivre: comme l'édition d'une norme légale ne suffit manifestement pas, tout est axé sur l'information, la formation et le soutien par des spécialistes. On pourrait envisager en outre de renforcer le professionnalisme apporté aux travaux d'aménagement, ce qui semble de toute manière indiqué vu l'importance des intérêts privés et publics qui entrent souvent en jeu dans la planification des affectations. En complément du fréquent examen préliminaire des plans d'affectation, un « cahier des charges » élaboré en commun dès le début par l'autorité communale d'établissement des plans et par l'autorité cantonale d'approbation pourrait simplifier la détermination des sujets pertinents. On pourrait ainsi éviter de prendre une mauvaise orientation avant l'examen préalable.
- 1.11. A considérer les trois instruments similaires utilisés en Suisse sans être inscrits dans une loi – étude d'impact territorial, évaluation stratégique environnementale et étude ou évaluation de durabilité – on constate qu'il serait judicieux d'introduire une évaluation stratégique environnementale pour les plans d'aménagement stratégique au vu des développements dans les secteurs transfrontaliers. Ni une étude d'impact territorial ni une évaluation de durabilité ne semblent en revanche d'une grande utilité pour les plans d'affectation.

1. RIASSUNTO

- 1.1. Ai sensi dell'articolo 47 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) l'autorità che emana i piani di utilizzazione deve informare (mediante un apposito rapporto) l'autorità cantonale preposta all'approvazione sulle modalità di ponderazione degli interessi nell'ambito di detti piani, sulla motivazione di questi ultimi e su come essi tengono conto delle pianificazioni di livello superiore e del diritto federale. Tale obbligo di informazione, che di fatto equivale ad un obbligo di fornire una motivazione all'autorità di vigilanza, è stato introdotto dal legislatore con l'OPT del 1989 per accrescere la trasparenza, e quindi l'accettazione, delle decisioni adottate nel quadro dei piani di utilizzazione nonché allo scopo di sgravare le autorità competenti per l'approvazione dei piani e le autorità di ricorso. Il legislatore ha sottolineato in particolare l'obbligo di spiegare come i piani tengono conto del diritto ambientale, allora relativamente nuovo, in quanto esso è strettamente legato alla legislazione in materia di pianificazione del territorio. Con l'articolo 47 OPT si persegue quindi un triplice obiettivo:
 - a. il miglioramento della qualità delle decisioni concernenti la pianificazione del territorio mediante l'obbligo di esporre sia la metodologia adottata per la ponderazione degli interessi sia i punti di vista considerati in dette decisioni pianificatorie;
 - b. l'aumento, mediante l'obbligo di informazione e a favore delle persone coinvolte, della trasparenza della ponderazione degli interessi effettuata nel quadro della pianificazione del territorio;
 - c. il miglioramento delle basi per la successiva approvazione dei piani e per il controllo giuridico delle decisioni pianificatorie.
- 1.2. Il presente rapporto mostra come l'esecuzione del diritto ambientale può essere migliorata mediante un'adeguata informazione sulla pianificazione. Si tratta di una perizia giuridica, che non va considerata come aiuto all'esecuzione.
- 1.3. Il rapporto di pianificazione non fa parte della pianificazione stessa, bensì costituisce una base decisionale e si rivolge esclusivamente alle autorità competenti per l'approvazione dei piani. Esso deve tuttavia essere ampiamente accessibile al pubblico, in quanto va presentato sia alle persone che dovranno decidere in merito ai piani sia alle parti coinvolte in procedure di ricorso. Soprattutto nel caso dei piani di utilizzazione con carattere decisionale, inoltre, il rapporto di pianificazione svolge anche la funzione di una motivazione, richiesta dall'articolo 29 della Costituzione federale.
- 1.4. Nel rapporto di pianificazione relativo ai piani di utilizzazione, la parte dedicata all'ambiente va nettamente distinta dall'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA), in quanto, ai sensi dell'articolo 9 LPAmb, quest'ultimo viene eseguito soltanto per determinati progetti con effetti ambientali. La procedura di elaborazione dei piani di utilizzazione, con la sua approfondita ponderazione degli interessi, rimane pertanto sostanzialmente diversa dalla procedura di controllo relativa all'EIA, la quale è formalizzata e limitata a certi progetti, e ciò anche se i piani di utilizzazione riferiti a determinati progetti ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 OEIA sono già sottoposti ad una prima fase dell'EIA. In particolare, il rapporto di pianificazione ai sensi dell'articolo 47 OPT non va equiparato ad un EIA effettuato a livello di pianificazione (esame ambientale a livello strategico).
- 1.5. Prescrizioni simili, anche se non identiche, in merito al rapporto di pianificazione vigono anche per i piani settoriali e per i piani direttori cantonali.
- 1.6. Visto l'obiettivo che persegue, un rapporto di pianificazione deve contenere i seguenti punti, qui formulati in maniera generale:

1. presentazione della situazione di partenza;
2. presentazione degli obiettivi e degli intenti concreti della pianificazione;
3. presentazione del quadro giuridico (diritto federale e cantonale);
4. presentazione degli obiettivi delle pianificazioni di livello superiore;
5. presentazione degli interessi in gioco e ponderazione degli stessi;
6. elenco delle soluzioni da prendere in considerazione (alternative esaminate);
7. ponderazione degli interessi e delle alternative rilevanti secondo criteri di valutazione definiti nell'ordinamento giuridico, negli obiettivi e nei principi della pianificazione del territorio nonché nelle pianificazioni di livello superiore.

Alcune prescrizioni ed istruzioni cantonali prevedono una diversa ripartizione dei contenuti. All'occorrenza, esse contengono inoltre delle liste di controllo con i punti da trattare nel rapporto di pianificazione, in modo da semplificare il lavoro alle autorità che emanano i piani. Istruzioni simili sono state recentemente emanate dai Cantoni di Soletta e Berna. Un'altra è in fase di elaborazione nel Canton Grigioni.

- 1.7. La parte del rapporto di pianificazione dedicata al diritto ambientale tratta un'ampia varietà di temi e documenta lo stretto legame tra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente. In tale parte vanno in particolare considerate le norme concernenti il rumore e le vibrazioni, la protezione dell'aria, la protezione delle acque, la protezione del suolo, i rifiuti e i siti contaminati, le radiazioni non ionizzanti, la prevenzione degli incidenti rilevanti, la protezione della natura e del paesaggio nonché le foreste, la caccia e la pesca. La sua redazione è pertanto complessa. Già solo per stabilire se determinate norme ambientali risultano rilevanti per i piani di utilizzazione in questione sono infatti necessarie competenze specialistiche molto approfondite. Particolari difficoltà nella fase di elaborazione dei piani di utilizzazione possono ad esempio essere causate dall'incertezza in merito alle ripercussioni ambientali di una determinata misura pianificatoria, spesso non ancora chiaramente definite. L'autorità che emana i piani di utilizzazione si trova pertanto confrontata con eventualità, alternative e persino scenari diversi, il che costituisce tuttavia un normale aspetto pratico della pianificazione del territorio.
- 1.8. Esistono poche pubblicazioni sulle attuali procedure di redazione dei rapporti di pianificazione. Anche la giurisprudenza se ne è occupata di rado e solo occasionalmente. Da un'indagine condotta in dieci Cantoni mediante un questionario scritto risulta tuttavia che, pur in presenza di notevoli differenze a livello pratico, i servizi cantonali di pianificazione del territorio attribuiscono una grande importanza a tali rapporti. Alcuni di essi affermano persino che, senza un rapporto di pianificazione, è pressoché impossibile garantire una corretta procedura di approvazione dei piani ai sensi dell'articolo 26 LPT. In breve, i Cantoni ritengono che la buona qualità dei rapporti di pianificazione sia molto importante e si impegnano a garantirla mediante misure mirate. Essi considerano pertanto l'articolo 47 OPT un'importante base giuridica. Inoltre, per far fronte al frequente e fondamentale problema dell'insufficienza di competenze specialistiche da parte delle autorità che emanano i piani e dei relativi consulenti, redigono istruzioni e liste di controllo, dispongono esami preliminari ed affidano a collaboratori interni all'amministrazione cantonale l'accompagnamento dei lavori di pianificazione. Sono infatti consapevoli del fatto che, soprattutto nel campo del diritto ambientale, non è possibile ovviare all'insufficienza di competenze specialistiche soltanto con semplici prescrizioni come quelle contemplate nell'articolo 47 OPT.
- 1.9. Gli esempi di rapporti di pianificazione passati in rassegna nel presente lavoro, che ne riporta alcuni estratti, mostrano che la pratica non riesce sempre a soddisfare le attese del legislatore. Non sorprende, pertanto, che i risultati migliori si ottengano quando si tratta di piani di utilizzazione che si riferiscono a grandi città con un'amministrazione specializzata in materia di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente o che sono sottoposti ad una prima fase di un esame dell'im-

patto sull'ambiente. Introducendo l'articolo 47 OPT il legislatore ha voluto assoggettare il "libero" potere discrezionale delle autorità che emanano i piani di utilizzazione ad un obbligo di motivazione, in modo da favorire una ponderazione degli interessi più ampia ed accurata nonché una maggiore considerazione delle norme giuridiche. La tensione esistente fra l'elaborazione dei piani di utilizzazione, organizzata in prevalenza secondo un sistema democratico diretto, e dette esigenze giuridiche non costituisce un elemento nuovo, ma viene ancora una volta sottolineata nell'ambito delle procedure di redazione dei rapporti di pianificazione.

- 1.10. L'attuale impegno profuso dai Cantoni per migliorare i rapporti di pianificazione mostra la direzione da seguire: poiché è chiaro che l'introduzione di una norma giuridica, da sola, non basta, occorre puntare sull'informazione, sulla formazione e sul supporto specialistico. Sarebbe anche utile promuovere una maggiore professionalità nell'ambito dei lavori di pianificazione, il che sembra in ogni caso opportuno, visti gli interessi pubblici e privati che vengono spesso ponderati nel quadro dell'elaborazione dei piani di utilizzazione. In aggiunta all'esame preliminare di detti piani, che costituisce una procedura largamente diffusa, si potrebbe inoltre introdurre nella fase iniziale un "capitolato d'onori" stilato congiuntamente dall'autorità comunale che emana i piani di utilizzazione e dall'autorità cantonale competente per la loro approvazione, al fine di semplificare la definizione dei temi rilevanti per il rapporto di pianificazione. Ciò permetterebbe di evitare un'impostazione sbagliata dei lavori prima dell'esame preliminare.
- 1.11. Dalla considerazione dei tre strumenti di valutazione adottati nella pratica ma finora non contemplati nella legislazione svizzera, ovvero l'esame dell'impatto sul territorio, l'esame ambientale a livello strategico (EAS, effettuato in fase di programmazione e di pianificazione), e l'esame (o valutazione) di sostenibilità, risulta chiaro che, visti gli attuali sviluppi in campo transfrontaliero, sarebbe opportuno introdurre un EAS per la pianificazione strategica del territorio. Per contro, sempre secondo il presente rapporto, l'esame dell'impatto sul territorio e la valutazione di sostenibilità presentano, a livello concreto, una scarsa utilità per i piani di utilizzazione.

2. AUFTRAG

Nutzungspläne nach Art. 14 ff. RPG müssen nach der Festsetzung durch die Planerlassbehörde von einer kantonalen Behörde genehmigt werden (Art. 26 RPG). Zur Erläuterung ihres Beschlusses, insbesondere aber zur Darlegung der vorgenommenen Interessenabwägung, erstattet die Planerlassbehörde der Genehmigungsbehörde einen Bericht, in dem unter anderem dargelegt wird, wie die Nutzungspläne den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 RPV).

Der Bericht nach Art. 47 RPV (Planungsbericht) dient unter anderem dazu, die Anwendung des Umweltrechts im Rahmen der raumplanerischen Entscheidungsfindung auszuleuchten sowie die bei der Planfestsetzung vorgenommene Interessenabwägung offen zu legen. Die Berichterstattung nach Art. 47 RPV stellt damit auch ein Instrument des Umweltrechtvollzuges in der frühen Phase der Nutzungsplanung dar.

Zur Förderung des Vollzuges des Umweltrechts im Planerlassverfahren hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Auftraggeberin) den Berichtverfasser beauftragt,

- a. aufzuzeigen, in welchem Rahmen die Berichterstattung nach Art. 47 RPV stattfindet und welche Anforderungen an sie zu stellen sind;
- b. die Bedeutung der Berichterstattung für den Vollzug des Umweltrechts aufzuzeigen und die Schnittstellen zwischen Raumplanung und Umweltschutz auszuleuchten;
- c. beispielhaft darzulegen, wie die heutige Praxis der Berichterstattung nach Art. 47 RPV in den Kantonen ist;
- d. aufzuzeigen, in welchem Rahmen die Berichterstattung nach Art. 47 RPV Beiträge zur Verbesserung des Vollzuges des Umweltrechts leisten kann.

Das vorliegende Rechtsgutachten soll nicht als Vollzugshilfe verstanden werden. Es beschränkt sich auf die rechtliche Untersuchung des Umweltteils des Planungsberichts, wobei die Darlegung von Funktion und Stellenwert des Umweltteils immerhin eine Auslegung zum Planungsbericht als Ganzem erfordert. Diese Beschränkung trägt der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung Rechnung: Beim Umweltteil wird fast ausschliesslich Bundesrecht vollzogen, während es bei den raumplanerischen Teilen der Berichterstattung schwergewichtig um den Vollzug von kantonalem Recht geht. Das Interesse der Auftraggeberin und damit der Inhalt des Rechtsgutachtens gilt deshalb in erster Linie der Berichterstattung, wie die Nutzungspläne "der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung tragen". Auftraggeberin und Verfasser sind sich bewusst, dass mit dieser Einschränkung die sehr wichtigen raumplanerischen Teile der Berichterstattung nach Art. 47 RPV unbehandelt bleiben und das Rechtsgutachten damit – wie dessen Titel auch verdeutlicht – nur einen Teilaspekt dieser Berichterstattung beleuchtet.

Grundlagen für dieses Rechtsgutachten bilden Literatur, Rechtsprechung und Praxisbeispiele.

3. EINLEITUNG: ZUM VERHÄLTNISS RAUMPLANUNG – UMWELTSCHUTZ

3.1 VERFASSUNGSAUFGABEN MIT UNTERSCHIEDLICHEM PROFIL

Raumplanung und Umweltschutz sind verfassungsrechtlich normierte, querschnittsorientierte Staatsaufgaben, die zusammen zwar nicht formal, aber doch materiell zu einer einheitlichen Rechtsordnung des Lebensraumes führen¹. Schon aus dem Nachhaltigkeitsgrundsatz von Art. 73 der Bundesverfassung², aber auch aus dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung³ folgt, dass Raumplanungs- und Umweltschutznormen koordiniert anzuwenden sind. Daran ändert nichts, dass Verfassungsgrundlage, Zielsetzungen, Methoden und Instrumente unterschiedlich sind:

- a. Während die Verfassungsnorm für den Umweltschutz auf den Schutz des Menschen und seiner Umwelt⁴, somit die *Abwehr* von schädlichen oder lästigen Eingriffen sowie die *Sanierung* bei erfolgten Einwirkungen ausgerichtet ist, zielt die Verfassungsnorm über die Raumplanung auf die *Steuerung* eines dynamischen Prozesses ab – nämlich der Fortentwicklung des Lebensraumes⁵. Während somit beim Umweltschutz das Bewahrende dominiert, befinden bei der Raumplanung das bewahrende und das dynamische Element im Widerstreit. Welchem der Vorrang gebührt, steht nicht von vorneherein fest; denn angestrebt wird das im Moment des Planerlasses aus der Sicht der Planerlassbehörde mögliche Optimum an Bedürfniserfüllung für die verschiedenen Interessen. In Planungsberichten nach Art. 47 RPV wird man immer wieder auf diesen fundamentalen Unterschied in der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung an Raumplanung und Umweltschutz stossen⁶.
- b. Solche Unterscheidungen haben aber letztlich nur eine begrenzte praktische Bedeutung, weil selbstverständlich auch die natürliche Umwelt dynamischen Prozessen ausgesetzt ist⁷. Ferner sind die gegenseitigen Verflechtungen von Raumplanung und Umweltschutz derart eng, dass dogmatische Unterscheidungen angesichts der Not-

¹ Vgl. dazu Lendi Martin, Das Recht des Lebensraumes, in: Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, St. Gallen 1993; ferner Ruch Alexander, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 57 ff. und Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 1 Rz. 27 ff.

² Der Grundsatz der Nachhaltigkeit in der nachgeführten Bundesverfassung gilt als allgemeine Handlungsmaxime für alle staatlichen Instanzen und damit insbesondere auch für die Tätigkeiten im Rahmen des Umweltschutzes und der Raumplanung. Bei Art. 73 BV handelt es sich nicht um eine blosser Deklaration und Auslegungshilfe, sondern um eine verbindliche Handlungsanweisung an die Adresse der zuständigen Behörden: Luzius Mader, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, in: URP/DEP 2000, S. 114

³ Grundsatz der widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung: BGE 126 III 223 E. 3c; URP/DEP 2000 S. 628. Gelegentlich wird diese Selbstverständlichkeit besonders betont, so wenn Art. 26 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1) die Kantone anweist, bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten dafür zu sorgen, dass die Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, den Schutzmassnahmen des Natur- und Heimatschutzrechts Rechnung tragen.

⁴ Umwelt wird hier im umfassenden Sinne verstanden: The complex of physical, chemical, and biotic factors that act upon an organism or an ecological community and ultimately determine its form and survival (Encyclopaedia britannica); die Schutznormen auf der Stufe Bundesverfassung sind denn auch vielfältig: Art. 74 Umweltschutz, Art. 76 Wasser, Art. 77 Wald, Art. 78 Natur- und Heimatschutz, Art. 79 Fischerei und Jagd

⁵ ausführlich dazu Tschannen Pierre, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 S. 491

⁶ Namentlich in der raumplanerischen Interessenabwägung zählen die Anliegen des Umweltschutzes zu den bewahrenden und schützenden Interessen. Sie sind dabei aber nicht allein: Bewahrende Interessen finden sich beispielsweise auch bei der Kultur (Heimatschutz), bei den sozialen Anliegen (Sicherung des service public und der Konsumgüterversorgung).

⁷ Man denke nur an die Entwicklung der Luftbelastung mit Schadstoffen seit dem Inkrafttreten der Luftreinhalteverordnung: Bericht des Bundesrates über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vom 9. Juni 1999 (BBl 1111999 7735 ff.). Von erheblicher Dynamik zeugen neuerdings auch die Klimaveränderungen mit entsprechenden Folgen beispielsweise für die Umwelt im Berggebiet: Bloetzer Werner et. al: Klimaänderungen und Naturgefahren in der Raumplanung, NFP 31, Zürich 1998

wendigkeit pragmatischer Zusammenarbeit⁸ nur geringen Erkenntnisgewinn bringen. Für das hier abzuhandelnde Thema bedeutsamer ist die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung: Während die Normensetzung im Umweltschutz Sache des Bundes ist⁹, legt der Bund in der Raumplanung nur die Grundzüge fest¹⁰.

Das zeigt sich bei Planungsberichten darin, dass im Umweltbereich der Nachweis der Einhaltung bundesrechtlicher Normen Hauptgegenstand ist, während bei den meisten raumplanerischen Fragen je nach der Ausgestaltung des kantonalen Planungsrechts erheblicher Spielraum bei der Verwirklichung der angestrebten Ziele, bei der Planungsmethodik sowie in der Auswahl unter den Planungsinstrumenten besteht. Die gegenüber dem Raumplanungsrecht grundsätzlich andere verfassungsrechtliche Stellung des Umweltrechts und der daraus folgende geringere Spielraum wird von den Planungsbehörden oft als Einengung des Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen, die angeblich Kreativität und breite Lösungssuche behindern soll. Nicht immer entspricht diese Wahrnehmung der Realität; schon nur weil die Offenheit des schweizerischen Umweltrechts für differenzierte raumplanerische Lösungen meistens unterschätzt wird¹¹. Grundsätzlich ist die Berichterstattung im Rahmen von Art. 47 RPV einfacher, wenn "nur" die Einhaltung klarer Normen nachgewiesen werden muss. Ungleich schwieriger ist es, eine raumplanerische Interessenabwägung darzulegen und einen Entscheid zu begründen, der auf einem nur durch Planungsziele und -grundsätze eingegengten Planungsermessens beruht.

- c. Unterschiedlich sind sodann die Methoden und Instrumente: Während das Umweltrecht mit Rücksicht auf die Belastbarkeit von Natur und Mensch¹² in wichtigen Bereichen Belastungsgrenzwerte¹³ festlegt, die nur in besonderen Fällen¹⁴ räumlich differenziert werden können, sucht die Raumplanung in einem breiten Planungsprozess nach Lösungen, die gemessen an einer erwünschten räumlichen Entwicklung eine für den Planungshorizont optimale Kombination von Vor- und Nachteilen versprechen¹⁵. Raumplanerische Ziele und Grundsätze lassen sich wegen der Vielzahl möglicher Situationen nicht bis in die Einzelheiten festlegen: Das Raumplanungs-

⁸ Tschannen Pierre, Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP 1998 S. 509

⁹ Art. 74 BV als Nachfolgebestimmung von Art. 24 septies der Bundesverfassung verschafft dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Erlass einer Gesetzgebung über den Umweltschutz. Anders als in verschiedenen, dem Umweltschutz verwandten Gebieten (z.B. Raumplanung, Natur- und Heimatschutz) wird der Bund dabei nicht auf eine Grundsatzgesetzgebung beschränkt. Die schweizerische Aufgabenverteilung ist für Bundesstaaten keineswegs selbstverständlich: In Deutschland und in den USA gibt es keine solche umfassende Rechtssetzungskompetenz des Bundes im Umweltbereich.

¹⁰ Art. 75 BV: Die Aufgabenverteilung ist der deutschen damit sehr ähnlich. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes schliesst nicht aus, dass einzelne, für die Raumordnung zentrale Bereiche wie etwa das Bauen ausserhalb der Bauzonen und die materielle Enteignung detailliert geregelt werden. Auf jeden Fall darf damit die Kompetenz der Kantone, ihre räumliche Entwicklung selbst zu bestimmen, nicht ausgehöhlt werden. Das ist nicht der Fall mit der bundesrechtlichen Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen, weil die Siedlungsentwicklung nach der verfassungsrechtlichen Grundsatz der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet ja gerade nicht dort stattfinden soll: vgl. Ruch Alexander, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 21 ff..

¹¹ vgl. dazu Tschannen Pierre, Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, S. 498: Weitgehend flexibles Umweltrecht; insbesondere für den Bereich der Luftreinhaltung; Muggli Rudolf: Publikumsintensive Einrichtungen, Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002

¹² Art. 74 BV, Art. 1, 13 bis 15 USG

¹³ Vor allem der Immissionsschutz arbeitet mit Belastungsgrenzwerten. Die in der LRV festgelegten Immissionsgrenzwerte (Belastungsgrenzwerte) beruhen auf einer Gesamtbeurteilung der Ergebnisse einer Vielzahl von wissenschaftlichen Studien über die Auswirkung von Luftschadstoffen auf grosse Bevölkerungsgruppen. Damit wird die unterschiedliche Empfindlichkeit (Belastbarkeit) der Menschen bei der Festlegung der Immissionsgrenzwerte berücksichtigt. Aufschlussreich zur Methode der Festlegung von einheitlichen Belastungsgrenzwerten für die stark von subjektiven Faktoren abhängige Lärmempfindlichkeit ist der Bericht der eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten: Lärm: Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen, BUWAL: Schriftenreihe Umwelt Nr. 296, September 1997

¹⁴ das wichtigste Beispiel sind die in der Nutzungsplanung festzulegenden Lärmempfindlichkeitsstufen: Art. 43 LSV

¹⁵ vgl. zur Komplexität dieser „Koordination der Koordination“ unterschiedlicher Rechtsnormen und unterschiedlicher Behörden: Moor Pierre, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 108 ff.

recht verlässt sich im Gegensatz zum Umweltrecht darum vermehrt auf Planungsprozesse und -verfahren.

Dieser Unterschied hat erheblichen Einfluss auf Planungsberichte, indem der Nachweis eines sorgfältigen und gesetzmässigen Planerlassverfahrens zentraler Bestandteil dieser Berichte ist, während eine exakte Begründung für die schliesslich gefundene Lösung wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten schwer fällt und darum häufig unterlassen wird (vgl. dazu Ziff. 7). Vielfach wird sie darum erst in den nachfolgenden Beschwerdeverfahren „nachgeliefert“ oder doch präzisiert und verdeutlicht. Diese "Offenheit" der Raumplanungsentscheide war – wie noch zu zeigen sein wird – der Hauptgrund für die Einführung der "Begründungspflicht" nach Art. 47 RPV (vgl. unten Ziff. 4.2). Gleichzeitig ist sie auch der Grund für die Probleme der Praxis mit dem Planungsbericht (vgl. Ziff. 7.)

- d. Einen weiteren, praktisch wichtigen Unterschied liefert das Rechtsmittelsystem: Während Umweltschutznormen weitgehend mit bundesrechtlichen Rechtsmitteln überprüft werden können, hat der Gesetzgeber die Bundesaufsicht mit Rechtsmitteln in der Raumplanung auf zwei Kernfragen – materielle Enteignung und Bauen ausserhalb der Bauzonen – beschränkt¹⁶. Andere, dem Umweltrecht bezüglich Präzision vergleichbare Normen wie etwa Art. 15 RPG, können nur im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde und somit nur aus Interessenpositionen heraus angefochten werden, die einen Verstoß gegen die Verfassung begründen können (vor allem Eigentumsgarantie, Gemeindeautonomie). Die Verletzung von Raumplanungsrecht kann vor Bundesgericht nur selten und indirekt gerügt werden. In der Praxis führt dieser Unterschied einerseits – positiv gesagt – zu einer hohen Ausdifferenzierung der Praxis unter den Kantonen und andererseits manchmal zu einem Vollzugsdefizit.

Allerdings hat das Bundesgericht in verschiedenen Fällen eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über die Genehmigung von Nutzungsplänen zugelassen, wenn es um die Anwendung des bundesrechtlich geregelten Umwelt- oder Naturschutzrechtes ging. Solche Fälle treten insbesondere dann auf, wenn sich der Plan auf ein konkretes Projekt bezieht¹⁷. Die strenge Norm von Art. 34 RPG hat damit in der Praxis eine flexiblere Ausgestaltung erfahren¹⁸.

Die Konsequenzen von Art. 34 RPG für den Planungsbericht sind nicht zu übersehen: Da den Vorschriften des Raumplanungsgesetzes nicht immer genügend nachgelebt wird und die höchstrichterliche Rechtsprechung schmal ist¹⁹, wird eine Begründung im Planungsbericht häufig als unwichtig empfunden. Wo ein Nutzungsplan dagegen ausnahmsweise²⁰ mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann, drängt sich eine gute Begründung des umweltrechtlichen Teils eher auf und ist auch einfacher möglich, weil es sich häufig um projektnahe Nutzungspläne handelt, die unter Umständen sogar eine erste Stufe einer Umweltverträglichkeitsprüfung durchlaufen haben.

¹⁶ vgl. Art. 34 RPG, zu den in der Ablehnung des RPG-Entwurfs 1974 liegenden Gründen Jomini, Kommentar RPG, Art. 34 Rz.2

¹⁷ BGE Dornach vom 25.9.2003, E. 1.1., ferner BGE 123 II 231 E. 2 und 121 II 72 E. 1b

¹⁸ vgl. dazu im Detail Peter Karlen, Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Raumpläne, in recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, 4/97

¹⁹ Die Rechtsprechung des Bundesgerichts über die Bauzonendimensionierung erfolgt aus dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie, der Eigentumsgarantie, der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots. Vgl. zu Art. 15 RPG und den Gründen des Vollzugsdefizits Bertschi Martin: Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Zürich 2001

²⁰ vgl. BGE Dornach vom 25.9.2003, BGE Schänis 121 II 72; JT 1996 I 483; Pra 1996 Nr. 75; AJP/PJA 1996 80

Zusammenfassend und vereinfachend lässt sich mit Blick auf das abzuhandelnde Thema sagen, dass Raumplanung und Umweltschutz zwar eine einheitliche Lebensraumverfassung bilden, Umweltrechtsvollzug indessen häufig Anwendung von wissenschaftlich ermittelten Belastungsgrenzwerten bedeutet, während Raumplanung eher eine verfahrensorientierte Lösungssuche darstellt, die vor allem bei vielen gleichzeitig zu berücksichtigenden und miteinander in Konflikt stehenden Interessen höchste Ansprüche stellen kann²¹. Dass das seine Auswirkungen auf Art und Inhalt der Berichterstattung nach Art. 47 RPV hat, liegt auf der Hand. Hinzuzufügen ist, dass diese vereinfachende Zuspitzung die Rechtslage natürlich nicht ganz korrekt wiedergibt: Auch das Umweltrecht arbeitet mit Planungsverfahren²² und mit Interessenabwägungen²³, dies allerdings in geringerem Mass als das Raumplanungsrecht.

3.2 QUERSCHNITTAUFGABEN MIT LEBENSRAUMBEZUG

Raumplanung und Umweltschutz stellen Querschnittsaufgaben dar; denn „Raum“ und „Umwelt“ sind Ressourcen, die für die Erfüllung einer grossen Zahl von Aufgaben beansprucht werden: "Die Beanspruchung der Ressource «Raum» ist häufig umweltbedeutend und umgekehrt die Beanspruchung der Ressource «Umwelt» häufig raumwirksam"²⁴. Entsprechend beeinflussen Raumplanungs- und Umweltschutznormen nicht nur einen bedeutenden Teil der staatlichen, sondern auch zahlreiche private Aktivitäten²⁵. Dass es auch einige Umweltschutzthemen ohne bedeutsamen Raumbezug gibt, ändert daran wenig²⁶. Das gemeinsame Merkmal – Querschnittsaufgabe mit Bezug zum Lebensraum zu sein – führt dazu, dass die beiden Normenkomplexe ständig aufeinandertreffen, zusammenwirken oder bisweilen auch miteinander in Konflikt geraten. Aus der Sicht des Rechts wird diesem Ineinandergreifen mit der Forderung nach einer materiell koordinierten Anwendung Rechnung getragen²⁷. In der Planungspraxis führt es zum Ruf nach einer "ökologischen Planung", die räumliche Probleme aus einer ganzheitlichen Optik angehen soll und – als strategische Planung gedacht – zur Schaffung umweltschonender Verkehrs- und Siedlungsstrukturen führen würde²⁸. Eine weitere Ausprägung dieser gemeinsamen Querschnittsfunktion stellt die Annäherung der Instrumente beispielsweise in Form von Plan-Umweltverträglichkeitsprüfung oder strategischer Umweltprüfung dar (vgl. unten Ziff. 10). Und letztlich mündet das gemeinsame Merkmal von Raumplanung und Umwelt-

²¹ vgl. dazu Wolf Robert: Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, URP/DEP 1992 S. 133 ff.: Immerhin lässt sich der Unterschied nicht auf die Unterscheidung zwischen Planfestsetzung mit seinem breiten Planungsermessern und Baubewilligung mit seiner Funktion als Polizeierlaubnis reduzieren, weil auch im Umweltrecht Planungsaufgaben zu bewältigen sind, die den Kantonen einen ähnlich breiten Ermessensspielraum einräumen (Massnahmenplanung nach Art. 44a USG).

²² Massnahmenplanung nach Art. 44a USG, Lärmempfindlichkeitsstufenpläne nach Art. 43 LSV, Gewässerschutzbereiche, -zonen und -areale nach Art. 19 - 21 GSchG usw.

²³ vgl. dazu Wullschlegler Stefan, Interessenabwägung im Umweltschutzrecht, URP/DEP 1995 S. 75

²⁴ Tschannen Pierre, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP/DEP 1998 S. 486 ff.

²⁵ Unter den staatlichen Aufgaben seien nur einige wichtige Aufgaben mit Raum- und Umweltbezug genannt: Verkehrspolitik mit all ihren Sektoralpolitiken, Energiepolitik, Landwirtschaftspolitik, Regionalpolitik, Wohnbaupolitik, Agglomerationspolitik.

²⁶ Beispiel für ein Umweltrechtsgebiet mit geringem Raumbezug: Stoffe

²⁷ BGE Schänis 121 II 72, E. 1d: Bei raumplanerischen Massnahmen ist auch auf die Belange des Umweltschutzes Rücksicht zu nehmen. Dabei wird der raumplanungsrechtlich zu beachtende Mindeststandard durch das USG und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen festgelegt. Eine den Mindeststandard nicht einhaltende Planung ist stets bundesrechtswidrig. Die "Koordinationsrechtsprechung" des Bundesgerichts betrifft leider vor allem Bewilligungsverfahren und kaum Nutzungspläne, weil gegen letztere keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht (Art. 34 RPG).

²⁸ Schmid Willy A., Hersperger Anna M.: Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, vdf, Zürich 1995, S. 71 ff.

schutz, lebensraumbezogene Querschnittsaufgabe zu sein, in die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung dieses Lebensraums (Art. 73 BV).

Für den Planungsbericht hat das Konsequenzen: Mit dem blossen „Abhaken“ der einzelnen rechtlichen Anforderungen ist es nicht getan. Thema des Planungsberichts müsste es eigentlich sein, darzulegen, dass mit dem Nutzungsplan eine langfristig sinnvolle und rechtlich zulässige Entwicklung gefördert wird.

4. DER PLANUNGSBERICHT NACH ART. 47 RPV

4.1 DIE VORSCHRIFT VON ART. 47 RPV

Art. 26 der Raumplanungsverordnung²⁹ 1989 enthielt erstmals eine Vorschrift über die "Berichterstattung" zu Nutzungsplänen. Die wegen der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zum Bauen ausserhalb der Bauzonen deutlich länger gewordene Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 änderte an der Norm materiell nichts, verschob die Vorschrift indessen in den Art. 47:

Art. 47: 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.

4.2 GESETZGEBERISCHE ABSICHT

Ziel des Gesetzgebers war es, den Gefahren des grossen Planungsermessens entgegen zu steuern: Aufgrund der Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes fand er wahrscheinlich nicht zu Unrecht, in der Praxis werde die raumplanerische Interessenabwägung zu oft als "freies Argumentieren" missverstanden. Zur Verhinderung rechtlich schlecht abgestützter Entscheide erschien es ihm deshalb angezeigt, methodische Entscheidungs-Anleitung zu geben und gleichzeitig die Transparenz zu fördern. Angesichts der verfassungsrechtlichen Ordnung, die viele raumplanerische Festlegungen in den Nutzungsplänen als Eigentumsbeschränkungen versteht, müsse die raumplanerische Interessenabwägung auf eine rationale Basis gestellt und in der Entscheidbegründung offen dargelegt werden. Erst dadurch werde der Planentscheid für Dritte plausibel. Eine fehlende Begründung führe oft dazu, dass raumplanerische Entscheide undurchsichtig und anfechtbar erscheinen, selbst wenn sie dies in der Sache gar nicht seien. Nicht zuletzt könne mit einer nachvollziehbaren Begründung die Rechtsmittelinstanz bei Planbeschwerden wirksam entlastet werden³⁰. Abwägungs- und Begründungspflicht ergäben sich allerdings bereits aus dem damaligen Art. 4 der Bundesverfassung³¹ und seien damit nicht neu.

In der Raumplanungsverordnung 1989 verdeutlichte der Gesetzgeber deshalb

- a. die Planungspflicht (Art. 2);
- b. die Abwägungspflicht (Art. 3) und führte neu eine

²⁹ SR 700.1

³⁰ vgl. dazu Bandli Christoph, Bühlmann Lukas, Nicati Françoise, Tschannen Pierre: Zur neuen Raumplanungsverordnung des Bundes, in BR/DC 1990 S. 20 ff.; Bundesamt für Raumplanung, Verordnung über die Raumplanung: Erläuternder Bericht vom 16. August 1989, Bern 1989

³¹ heute Art. 9 BV (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) sowie Art. 29 BV (Verfahrensgarantien, rechtliches Gehör); so auch Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 33

- c. Berichterstattungspflicht zuhanden der kantonalen Genehmigungsbehörden für Nutzungspläne ein (damals Art. 26, heute Art. 47).

Besonders darzulegen sind nach der Verordnungsvorschrift in der Berichterstattung zwei zu jener Zeit besonders wichtige, weil relativ neue Aspekte der Nutzungsplanung: Die Berücksichtigung der Umweltschutzgesetzgebung und der Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet³². Die ausdrückliche Erwähnung des Umweltrechts – ansonsten ist neben dem Raumplanungsrecht nur noch vom "übrigen Bundesrecht" die Rede – wird mit dem besonders engen Bezug zur Nutzungsplanung begründet³³.

Art. 47 RPV verfolgt damit ein dreifaches Ziel:

- a. *Verbesserung der Qualität* raumplanerischer Entscheide durch Pflicht zur Darlegung der gewählten Methodik bei der Interessenabwägung und der im Planentscheid berücksichtigten Gesichtspunkte;
- b. *Erhöhung der Transparenz* der vorgenommenen raumplanerischen Interessenabwägung für die Betroffenen durch eine Offenlegungspflicht;
- c. *Verbesserung der Grundlagen* für die nachfolgende Plangenehmigung und die rechtliche Überprüfung von Planentscheiden.

4.3 AUFGABE UND RECHTSNATUR

4.3.1 AUSGANGSPUNKT: RAUMPLANERISCHE ENTSCHEIDSMETHODIK

Ausgangspunkt für die Beschreibung der Aufgabe des Planungsberichts ist die Methodik raumplanerischen Arbeitens. Angesichts der Offenheit der Planungsziele und des Spannungsfeldes unter ihnen³⁴ sowie der Vielzahl denkbarer Lösungen ist das Ergebnis des Planerlassverfahrens nicht vorausbestimmbar. Es geht nicht um die rein technische Ableitung von Konsequenzen aus den gesetzlichen Vorgaben, sondern um die prozesshafte Suche nach einer politisch, ökonomisch und ökologisch ausgewogenen Lösung. Oft ist es angesichts der konkreten Umstände und früherer Entscheide eine Suche nach der am wenigsten schlechten Lösung³⁵. Die wichtigste Planungs-Methode ist darum die Interessenabwägung im konkreten Fall: Weil das RPG weniger inhalts- als prozessorientierte Vorgaben macht, muss dem entstehenden Legitimationsdefizit durch eine Rationalisierung des Planungsermessens, d.h. durch eine strukturierte Interessenabwägung begegnet werden³⁶.

Aus diesem Grund sind Planentscheide wenig justiziabel, was die Rechtsmittelbehörden zu entsprechender Zurückhaltung zwingt, wenn sie den Planerlassbehörden nicht jeden

³² Die ausdrückliche Erwähnung der Nutzungsreserven geht auf die damals aktuellen Resultate des Nationalen Forschungsprogramms "Boden" (NFP 22) zurück, die erstmals die grossen Nutzungspotentiale im überbauten Gebiet zum Thema gemacht hatten. Vgl. beispielsweise: Häberli Rudolf, Lüscher C., Praplan Chastonay B., Wyss C.: Kultur Boden - Boden Kultur: Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz, Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 22 "Nutzung des Bodens in der Schweiz", vdf - Verlag, Zürich 1991. Insbesondere zu den Nutzungsreserven: Gabathuler Christian et al.: Siedlungsbegrenzung Schweiz: Möglichkeiten und Grenzen einer Siedlungsentwicklung nach innen, Bericht Nr. 57 des NFP 22, Bern 1990

³³ Bundesamt für Raumplanung, Verordnung über die Raumplanung: Erläuternder Bericht vom 16. August 1989, Bern 1989 (Erläuterungen zu Art. 28 E-RPV).

³⁴ vgl. Art. 1 und 3 RPG

³⁵ Beispiel: Flughafen Zürich: Wahl des Betriebsregimes in einer bereits dicht überbauten Umgebung

³⁶ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 23 ff.; BGE Niederlenz 1A.79/2002 vom 25.4.2003: Im Rahmen der Nutzungsplanung muss eine umfassende Interessenabwägung unter Berücksichtigung auch sämtlicher umweltschutzrelevanter Gesichtspunkte vorgenommen werden. Dies setzt voraus, dass sämtliche relevanten Berichte und Unterlagen des UVP-Leitverfahrens beigezogen, auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft und gegebenenfalls ergänzt werden.

Mut zur Entscheidung nehmen wollen³⁷. Ob beispielsweise eine Fläche der Bauzone zuzuweisen und wie eine solche Fläche zu überbauen und zu erschliessen sei, lässt sich weder mit Ja oder Nein beantworten noch aus der Rechtsordnung ableiten. Vielmehr bedarf der Entscheid einer umfassenden Interessenabwägung mit einer letztlich politischen Gewichtung³⁸.

Das Raumplanungsrecht bescheidet sich deshalb mit der Setzung von Rahmenbedingungen bezüglich

- Verfahren (Mitwirkung, rechtliches Gehör, Genehmigung durch eine Aufsichtsbehörde, Rekursmöglichkeiten, Darlegung der Interessenabwägung);
- Berücksichtigungspflicht der übergeordneten Planung und der Planungsgrundsätze;
- Einhaltung des Verfassungsrechts und der sektoralen Rechtsnormen.

Für die rechtliche Beurteilung bedeutet dies, dass nicht bloss das konkrete Resultat einer Planfestsetzung für die Rechtmässigkeit massgebend ist, sondern in ebensolchem Ausmass der Weg dazu. Folge ist, dass dem Nachweis einer sachlich korrekten Interessenabwägung zentrale Bedeutung zukommt³⁹. Während im Baubewilligungsverfahren das Konzept der "richtigen", deduktiven Verwaltungsentscheidung unter Anwendung materiellen Rechts dominiert, spielt im Planerlassverfahren das "faire" Verfahren die entscheidende Rolle⁴⁰. Die Gerichte pflegen deshalb bei Planbeschwerden zuweilen bloss noch zu prüfen, ob dem Planentscheid eine sachlich haltbare, also nicht willkürliche Interessenabwägung zugrunde liegt⁴¹. Mit dieser Besonderheit raumplanerischer Entscheide stimmt auch der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gegen Pläne überein (Art. 34 RPG).

Wenn somit der Nachweis einer sachlich korrekten, umfassenden Interessenabwägung eine entscheidende Rolle für die Rechtmässigkeit einer Planung spielt, kommt der Berichterstattung über diese Interessenabwägung im Rahmen des Planungsberichts eine zentrale Aufgabe zu. Auch diese scheinbar klare Aussage kommt jedoch nicht ohne Relativierung aus: Planung bedeutet stets Umgang mit einer unsicheren Zukunft⁴². Planung unterliegt damit immer der Gefahr, zu umfassend zu werden sowie Unsicherheiten zu rationalisieren und damit zu eliminieren. Dies bedeutet eine Erschwernis nicht nur für die raumplanerische Entscheidmethodik, sondern auch für deren Abbildung im Rahmen eines Planungsberichts. Die Kernfrage lautet: Wie wägt man die Interessen ab, wenn die Betroffenen unsicher sind? Wie argumentiert man angesichts von Unsicherheiten? Und: Wie justizierbar sind entsprechende Annahmen und Entscheide?

³⁷ Die Gerichte lehnen es dementsprechend meistes ab, "Oberplanungsbehörde" zu spielen: Für die forstliche Planung: BGE Saanen vom 5.3.1996 i.S. E. gegen Bodenverbesserungsgenossenschaft H., Einwohnergemeinde Saanen etc., E. 6a; für die Planung der Luftfahrtinfrastruktur: BGE Samedan vom 8. April 2003 i.S. Genossenschaft Flugplatz Oberengadin, E. 3.2; für die Ortsplanung BGE Lupfig vom 25. Januar 2002, E. 3.7.

³⁸ Zur Methodik der Interessenabwägung: Tschannen Pierre, Kommentar RPG; Art. 3, Rz. 23 ff., zur Bindung der Raumplanung und des Planungsermessens an das Recht: Lendi Martin: Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Zürich 1988 S. 68

³⁹ so Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 33

⁴⁰ zu fairen Verfahren gehört auch die Mitwirkung: Muggli Rudolf, Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 3

⁴¹ so das VGE Brienzen vom 11.6.2001, E. 3, in BVR 2002 49; zur Kognition des Bundesgerichts bei der Interessenabwägung: Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 35; zum Umgang des Rechts mit Unsicherheiten aufschlussreich ist der Flughafenentscheid des Bundesgerichts: BGE 126 II 522 E. 13 - 17: es wird z.T. mit vorbehaltenen Entschlüssen gearbeitet, so dass die Entscheidungen nicht definitiv, sondern unter Vorbehalt einer anderen Entwicklung gefällt werden. Dem steht das Umweltrecht beispielsweise bei der Festlegung von verschärften Emissionsbegrenzungen (Art. 11 und 12 USG) nicht entgegen.

⁴² Planung beruht auf Annahmen und Prognosen, somit auf unsicheren Informationen. Weil anstelle von Kausalzusammenhängen bloss mögliche Entwicklungen beschrieben werden, unterliegen die Wertungen vermehrt subjektiven Einflüssen: vgl. dazu Scholles Frank: Planung unter Unsicherheit: Risiko, Risk Assessment, in Dietrich Fürst / Frank Scholles (Hrsg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund 2001; wohl etwas zu einfach zu diesem grundlegenden Problem der Raumplanung: Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 44.

4.3.2 GEGENSTAND DES PLANUNGSBERICHTS

Gegenstand der Berichterstattung in Form eines Planungsberichtes nach Art. 47 RPV sind einzig Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 RPG. Darunter fallen sowohl kantonale Nutzungspläne als auch kommunale Rahmennutzungspläne⁴³ und Sondernutzungspläne⁴⁴.

Für die Konzepte und Sachpläne des Bundes gibt es eine eigene, erst mit der RPV 2000 aufgenommene "Erläuterungsnorm" in Art. 16 RPV⁴⁵.

Ausgenommen von der Berichterstattung wären damit kantonale, regionale und kommunale Richtpläne. Warum die nicht grundeigentümergebundenen Richtpläne von der Pflicht zur Darlegung der Interessenabwägung ausgenommen wurden, leuchtet indessen nicht recht ein, wenn man von der oben dargelegten Funktion des Planungsberichtes ausgeht. Namentlich kantonale Richtpläne enthalten vielfach Interessenabwägungen mit weitreichenden Folgen⁴⁶. Gelegentlich sind sogar direkte grundeigentümergebundene Festlegungen mit einem Richtplaneintrag verbunden⁴⁷. Richtpläne dürften darum schon aufgrund von Art. 29 BV nicht von der Pflicht zur Darlegung der Interessenabwägung ausgenommen sein. Auch die Genehmigung kantonaler Richtpläne durch den Bundesrat bedarf im Grund einer einlässlichen Darlegung der Interessenabwägungen⁴⁸.

Man kann deshalb annehmen, dass es dem Gesetzgeber darum ging, über Art. 9 und 29 BV hinaus dort ausdrücklich einen Planungsbericht zu verlangen,

- a. wo dieser erfahrungsgemäss wegen der Zuständigkeit von Milizbehörden am ehesten fehlt oder die Anforderungen nicht erfüllt; sowie
- b. dort, wo das Bundesrecht eine Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde sowie gleichzeitig ein ordentliches Rechtsmittel vorschreibt⁴⁹, die Darlegung der Interessenabwägung für die Beurteilung des Genehmigungsobjektes sowie der Planbeschwerden somit unerlässlich erscheint.

Die Regelung in Art. 47 RPV ändert somit nichts daran, dass auch Richtpläne auf einer nachvollziehbaren Interessenabwägung beruhen müssen. Die Gemeinden, welche die kantonalen Richtplanvorgaben in ihrer Ortsplanung befolgen müssen, sind für eine korrekte Befolgung der Vorgaben auf Begründungen angewiesen. Auch die Gerichte, die sich bei ihren Entscheiden auf Sachpläne und Richtpläne abstützen, haben dieses Bedürfnis⁵⁰. Da gegen die bloss behördenverbindlichen Richtpläne regelmässig nur Autonomiebeschwerden der Gemeinden⁵¹ zugelassen sind, lässt sich diese Regel indessen nur aufsichtsrechtlich durchsetzen.

⁴³ "Ortsplanung", Bau- und Zonenordnung, Zonenplan mit Baureglement usw.

⁴⁴ vgl. zur breitgefächerten Terminologie Huser, Bülmann, Muggli, Elsasser, Koch, Lendi, Wolf Begriffe zur Raumplanung - Ein Nachschlagewerk für die Praxis, Bern 1997, ferner: Moor Pierre, Kommentar RPG, Art. 14 Rz. 1

⁴⁵ Art. 16 RPV: Erläuterungen:

Die zuständige Bundesstelle gibt in ihren Erläuterungen insbesondere Aufschluss über:

a. den Anlass und den Ablauf der Planung;

b. die Art und Weise, wie den verschiedenen Interessen Rechnung getragen wurde (Art. 3);

c. die Ergebnisse der Zusammenarbeit (Art. 18) sowie des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens (Art. 19).

⁴⁶ vgl. zur Rechtsnatur des Richtplans Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 7, zur differenziert zu beurteilenden Verbindlichkeit: Art. 9 Rz. 12 ff.

⁴⁷ So hängen die erweiterten Baumöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen in Streusiedlungsgebieten und für landschaftsprägende Bauten von Richtplanfestsetzungen ab: Art. 39 RPV.

⁴⁸ Der Bundesrat prüft den kantonalen Richtplan auf Bundesrechtskonformität und auf Abwägungsfehler: vgl. dazu Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 11 Rz. 10. Ob dies angesichts fehlender Rechtsmittel und im herrschenden Klima im kooperativen Föderalismus auch stets möglich ist, wäre noch zu untersuchen.

⁴⁹ Art. 33 und 34 RPG.

⁵⁰ Ein Rückgriff der Gerichte auf Sachpläne und Richtpläne ist gar nicht so selten, die Bedeutung einer Begründung der Interessenabwägung also durchaus gegeben: z.B. URP/DEP 2001 294 (BGE Urte-

4.3.3 ERSTELLER DES PLANUNGSBERICHTS

Ersteller des Planungsberichts ist die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt (Art. 47 Abs. 1 RPV). Das bleibt so lange unproblematisch, als dies eine Exekutive tut, wie dies bei kantonalen Nutzungsplänen die Regel und bei kommunalen Nutzungsplänen in den Kantonen Freiburg und Solothurn der Fall ist. Da in den übrigen Kantonen meistens der Gesetzgeber Rahmennutzungspläne festsetzt (Urnenabstimmung, Gemeindeversammlung, Parlament)⁵², kann entgegen dem Wortlaut keine Begründung "der Planerlassbehörde" verlangt werden⁵³. In der Praxis kann dies nach der hier vertretenen Meinung nichts anderes bedeuten, als dass der Planungsbericht zwar von der antragstellenden Behörde bzw. der Verwaltung verfasst werden kann, jedoch dem beschlussfassenden Organ beim Entscheid im Entwurf vorliegen muss⁵⁴. Nach dem Entscheid wird die antragstellende Behörde den Planungsbericht den massgeblichen Entscheidungsgründen anpassen. Bei einer Urnenabstimmung werden vorab der Bericht zur öffentlichen Auflage sowie die Botschaft der Exekutive oder der Legislative an die Bevölkerung den Status eines Planungsberichts haben⁵⁵.

4.3.4 ADRESSATEN DES PLANUNGSBERICHTS

Adressat des Planungsberichts ist nach dem Gesetzeswortlaut die kantonale Genehmigungsbehörde nach Art. 26 Abs. 1 RPG. Er dient dieser beim Entscheid über die Genehmigung eines Nutzungsplans, dem abschliessenden, aufsichtsrechtlichen Akt der Nutzungsplanung. Die Genehmigungsbehörde ist bundesrechtlich verpflichtet, mindestens die Übereinstimmung mit der übergeordneten Richtplanung sowie die Rechtmässigkeit zu prüfen⁵⁶. Zur Rechtmässigkeitsprüfung gehört auch die Prüfung auf Rechtsfehler der Ermessensausübung. Bisher wenig geklärt ist die Frage, ob das Bundesrecht im Rahmen der Aufsicht auch Zweckmässigkeitsprüfungen verlangt⁵⁷. Bei diesen Prüfungen soll sie sich auf die Erläuterungen des Planungsberichts stützen können.

4.3.5 SIND PLANUNGSBERICHTE ÖFFENTLICH?

An die Bestimmung der Adressaten des Planungsberichts knüpfen weitere Fragen an:

nen/Ferenbalm); BGE Zürich 126 II 522; BGE Böttstein 128 II 1; BGE Gsteigwiler 128 II 292, BGE Samedan 129 II 331, BGE Niederlenz 1A.79/2002 vom 25.4.2003.

⁵¹ BGE Zürich vom 27.8.1996, betreffend den kantonalen Richtplan, E. 6c: (...) "Wird eine Gemeinde durch einen kantonalen Planerlass in ihrer Autonomie eingeschränkt, so steht ihr nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein Anspruch auf vorherige individuelle Anhörung zu, soweit es ihr Rechtsschutzinteresse - also die Wahrung kommunaler Anliegen - erfordert (unpublizierte Entscheide des Bundesgerichts vom 13. Juni 1989 i.S. Gemeinden Altstätten/SG und Thal /SG, je E. 6). Dieser Anspruch auf rechtliches Gehör findet seine verfassungsmässige Grundlage nicht in Art. 4 BV, sondern in der Gemeindeautonomie selbst, ist mit ihr untrennbar verbunden." Ferner BGE Urtenen/Ferenbalm vom 14.4.2000 in BVR 2001 74

⁵² Moor Pierre, Kommentar RPG, Art. 14 Rz. 23 ff.

⁵³ Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und die Organisationsautonomie der Kantone erlaubt dem Bund keinen Einfluss auf die Wahl der Planerlassbehörde. Vgl. dazu Moor Pierre, Kommentar RPG, Art. 14 Rz. 26

⁵⁴ anderer Meinung: Amt für Orts- und Regionalplanung des Kt. Basel-Landschaft: Wegleitung für die Erarbeitung des Berichts zu Nutzungsplänen gemäss Art. 26 RPV: Der Bericht muss weder vom Souverän beschlossen noch öffentlich aufgelegt werden. Auch Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995, Ziff. 5.3 scheinen anderer Meinung zu sein.

⁵⁵ Beispiel der Zonenplan- und Baureglementsrevision der Stadt Thun in Ziff. 8.1 hinten

⁵⁶ vgl. zu diesem Thema Ruch Alexander, Kommentar RPG, Art. 26 Rz. 21 ff.

⁵⁷ Ruch Alexander, Kommentar RPG, Art. 26 Rz. 30 ff., einzelne Kantone (z.B. BE) schliessen die Zweckmässigkeitsprüfung aus, ohne dass aber völlig klar wäre, wo die Grenze zwischen Rechts- und Zweckmässigkeitsprüfung verläuft. Die Darlegung der Interessenabwägung im Planungsbericht ist auf jeden Fall bereits für die Rechtmässigkeitsprüfung erforderlich.

Ist der Planungsbericht öffentlich? Da sich der Gesetzgeber dazu nicht äussert, bedarf die Frage der Auslegung.

Nach Art. 4 Abs. 3 RPG sind die Nutzungspläne – also der Gegenstand des Planungsberichts nach Art. 47 RPV – öffentlich⁵⁸. Damit ist noch nicht gesagt, dass auch die Erläuterung zuhanden der Genehmigungsbehörde öffentlich ist⁵⁹. Öffentlich wird der Planungsbericht dagegen deswegen, weil die Berichterstattung der Planerlassbehörde obliegt und diese als Parlament, Gemeindeversammlung oder Gesamtheit der Stimmberechtigten sehr häufig eine öffentlich entscheidende Behörde ist (vgl. oben Ziff. 4.3.3). Aus den Materialien zu Art. 47 RPV ergibt sich nichts anderes: Zweck von Art. 47 RPV ist die Verbesserung der Methode der Interessenabwägung (dank der Pflicht zur Erstellung eines Planungsberichts, der sich zur Methode und zur konkreten Abwägung äussert) und die Schaffung von Transparenz für das Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren sowie indirekt die Verbesserung der Transparenz von Planentscheiden dank deren Begründung im Planungsbericht.

Aus diesen Überlegungen folgt weiter, dass direkter Adressat des Planungsberichts zwar nur die Genehmigungsbehörde ist, indirekter Adressat aber auch die Rechtsmittelbehörden mitsamt den Prozessparteien. Wer also als vom Nutzungsplan Betroffener potentiell Prozesspartei sein kann, dem dürfte die Einsichtnahme in den Planungsbericht kaum verweigert werden können. Dies ergibt sich schon aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör und Akteneinsicht. Das hat zur Folge, dass selbst dort, wo der Planungsbericht nicht schon deswegen öffentlich ist, weil die Planerlassbehörde öffentlich entscheidet, von der Partei-Öffentlichkeit des Planungsberichts auszugehen ist⁶⁰.

Es liegt nahe, Parallelen zur Öffentlichkeit von Umweltverträglichkeitsberichten gemäss Art. 9 Abs. 8 USG und Art. 20 UVPV zu sehen. Doch stellt der Planungsbericht nach Art. 47 RPV keinen Umweltverträglichkeitsbericht dar (vgl. Ziff. 4.3.9 hinten), weshalb sich aus diesen Normen keine Regeln für den Planungsbericht ableiten lassen⁶¹.

4.3.6 INHALT DES PLANUNGSBERICHTS

Ist der Planungsbericht eine "Rechtfertigungsschrift" an jene Behörde, von der die Planerlassbehörde die Genehmigung des beschlossenen Nutzungsplanes erwartet?

Die Praxis zeigt, dass dies meistens der Fall ist (vgl. zur Praxis hinten Ziff. 7). Es wäre denn auch weltfremd, zu erwarten, die Planerlassbehörde füge dem vielfach in langjähriger Arbeit zustande gekommenen Nutzungsplan eine eigene kritische Erläuterung bei. Die Kritik wird vielmehr von der Opposition⁶² erwartet und deren Argumente fliessen durchaus in den Planungsbericht ein: Die Planerlassbehörde muss sich in vielen Kantonen mit ihren Vorbringen in einem besonderen Bericht zur Mitwirkung und zu den Einsprachen auseinandersetzen⁶³. Da die Mitwirkungsbeiträge und die Einsprachen in die Interessenabwägung einfliessen, müssten sich eigentlich auch deren Argumente im Planungsbericht wiederfinden.

⁵⁸ vgl. Muggli Rudolf, Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 30

⁵⁹ so offenbar das Zürcher Verwaltungsgericht in ZBI 2002 663

⁶⁰ eine andere Frage ist, ob amtliche Dokumente generell öffentlich sind: Muggli Rudolf, Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 30

⁶¹ so auch Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995, Ziff. 5.3

⁶² Kritik aus dem Mitwirkungsverfahren, aus Einsprachen, politische Kritik im Rahmen des Planfestsetzungsverfahrens

⁶³ z.B. Art. 118 Abs. 1 BauV-BE, Art. 22 Abs. 2 BauG-AG (Mitwirkung) sowie 24 Abs. 2 BauG-AG (Einsprachen)

Da die Planerlassbehörde in der Raumplanung stets eine staatliche Instanz ist, bleibt sie auch bei der Abfassung des Planungsberichts zu Objektivität und Sachlichkeit verpflichtet. Man wird sie zwar kaum dazu anhalten können, ihrem eigenen Entscheid gegenüber übermässig kritisch eingestellt zu sein, sonst hätte der Gesetzgeber eine aussenstehende, "technische" Prüfbehörde mit der Erstellung des Planungsberichts beauftragen müssen. Es genügt also, wenn sie die Pro und Contra, die verschiedenen geprüften Varianten und die Argumente für die schliesslich gewählte Lösung sachlich darlegt, nicht anders als sie es bei der Erläuterungen von Abstimmungsvorlagen zu tun pflegt, für deren Annahme sie plädiert⁶⁴.

4.3.7 RECHTSNATUR DES PLANUNGSBERICHTS

Aus der Sicht des Raumplanungsrechts ist der Planungsbericht nicht Planbestandteil, sondern Teil der (Entscheidungs)Grundlagen⁶⁵ für die Planerlass- und insbesondere für die Plangenehmigungsbehörden. In Anlehnung an die Normensetzung kann auch von "Materialien" gesprochen werden. Es liegt darum auf der Hand, dass der Planungsbericht nicht mitgenehmigt wird⁶⁶. Sein Stellenwert ist deshalb vergleichbar mit dem Bericht über die Mitwirkung und dem Bericht über die Einsprachen⁶⁷. In der Praxis wird sich die Planerlassbehörde bei ihrem Entscheid auf den Entwurf dieser drei Dokumente stützen. Die Literatur rückt den Planungsbericht darum gelegentlich in die Nähe der "technischen Berichte" zu Nutzungsplänen, jenen Berichten also, welche die fachlichen Grundlagen zu einem Nutzungsplan zusammentragen⁶⁸. Tatsächlich umfasst aber der Planungsbericht wesentlich mehr als die fachlichen Grundlagen: Er befasst sich in erster Linie mit dem Beschrieb von Ablauf und Resultat der Interessenabwägung (vgl. oben Ziff. 4.3).

Aus der Sicht des Verfahrensrechts handelt es sich dagegen um eine Entscheidungsbegründung (vgl. nachfolgend Ziff. 4.3.8). Einzelne Autoren erblicken aus diesem Grund in Art. 47 RPV eine "Beweislastumkehr"⁶⁹ bezüglich der Einhaltung der Umweltrechtsnormen: Das planende Gemeinwesen und nicht die Genehmigungsbehörde müsse die Einhaltung der Umweltrechtsvorschriften "nachweisen". Die Beweislast regelt indessen die Folgen der Beweislosigkeit von behaupteten *Tatsachen*, während die Frage, ob ein Nutzungsplan den Vorschriften des Umweltrechts entspricht, Rechtsanwendung darstellt. Ferner ist das öffentliche Recht von Amtes wegen anzuwenden. Es bleibt somit kein Raum für eine Beweislastverteilung, umso mehr als es bei der Genehmigung um ein aufsichtsrechtliches Verfahren geht. Mit oder ohne Art. 47 RPV haben somit die Planerlassbehörden das Recht zu respektieren und dies auch in angemessener Weise darzulegen.

⁶⁴ vgl. Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 263; konkreter Fall eines Raumplans: BGE vom 3.6.1997 i. S. T. et al. gegen Büro des Gemeinderats Uster, Stadtrat Uster, Bezirksrat Uster, Regierungsrat des Kantons Zürich.

⁶⁵ Der Begriff der Grundlagen wird raumplanungsrechtlich nicht immer im gleichen Sinne gebraucht. Art. 6 RPG und Art. 4 RPV meinen damit die Grundlagen der kantonalen Richtplanung, d.h. "eine Gruppe untereinander verbundener Untersuchungen und Planungen". Art. 68 BauG-BE versteht unter Grundlagen demgegenüber "alle für den Stand und die anzustrebende räumliche Entwicklung ... wesentlichen Tatsachen".

⁶⁶ so Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995, Ziff. 5.1

⁶⁷ Der Bericht über die Einsprachen stellt einen begründeten Antrag an jene Behörde dar, die über die Einsprachen entscheidet. Das kann die kantonale Genehmigungsbehörde (BE), eine andere kantonale Behörde (ZH) oder eine Gemeindebehörde sein (AG).

⁶⁸ so etwa Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995

⁶⁹ Schmid Willy A., Hersperger Anna M.: Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, vdf, Zürich 1995 S. 79: Beweislastumkehr bezüglich Umweltauswirkungen von Plänen

4.3.8 VERHÄLTNIS ZUM RECHTLICHEN GEHÖR UND ZUR BEGRÜNDUNGSPFLICHT NACH ART. 29 BV

Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG müssen begründet werden. Die Begründungspflicht ergibt sich nach der Rechtsprechung aus Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 35 VwVG⁷⁰. In der Regel reicht als Begründung eine kurze Nennung der entscheidungswesentlichen Punkte. Erhöhte Anforderungen müssten indessen dort an die Begründung gestellt werden, wo Entscheidungsspielräume geöffnet werden und eine Interessenabwägung verlangt ist: Die Behörde muss dann die für sie relevanten Interessen, die sie in die Abwägung miteinbezogen hatte, im einzelnen bezeichnen; denn nur so kann überprüft werden, ob relevante Interessen im Einzelfall unberücksichtigt geblieben sind. Im weiteren muss sie die für die Gewichtung wesentlichen Aspekte offen legen, damit deren Stichhaltigkeit und mithin die Rationalität der Interessenabwägung überprüft werden kann⁷¹.

Nutzungspläne sind keine Verfügungen, weshalb die Rechtsprechung zu den Verfügungen nicht unbesehen auf sie übertragen werden kann. Je nachdem, ob ein Plan wegen seiner allgemeinen Anordnungen eher einem Rechtssatz nahe kommt (Rahmennutzungspläne) oder ob er wegen seiner konkreten Anordnungen verfügungsähnlich ist (Sondernutzungspläne), sind die Anforderungen an die Begründung unterschiedlich⁷². Aus der Rechtsprechung folgt, dass jedenfalls bei verfügungsähnlich wirkenden Sondernutzungsplänen⁷³ ein Anspruch der direkt Betroffenen auf eine ausreichende Begründung besteht. Diese verfassungsrechtlich ohnehin erforderliche Begründung kann und soll im Planungsbericht nach Art. 47 RPV erfolgen.

Es zeigt sich, dass die Motive, die den Gesetzgeber zum Erlass von Art. 47 RPV geführt haben, den Motiven der Rechtsprechung zum rechtlichen Gehör (Art. 4 aBV, Art. 29 Abs. 2 BV) sehr ähnlich sind: Es geht unter anderem um die Transparenz der Entscheidungsfindung, um das Aufzeigen der sachlichen Entscheidungsgrundlagen sowie um die Ermöglichung der Anfechtung.

4.3.9. VERHÄLTNIS ZUR UVP

Der im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 USG und der UVPV zu erstellende Umweltverträglichkeitsbericht weist Parallelen und Unterschiede zum Planungsbericht nach Art. 47 RPV auf⁷⁴:

⁷⁰ BGE 1A.129/2002 vom 9.4.2003 i.S. X., E. 2: "Als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. (...). Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinander setzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken."; bestätigt in BGE Emmen 129 I 217 E. 3; ferner BGE 124 V 180 E. 1: Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten.

⁷¹ Die Begründungspflicht soll die Transparenz der Entscheidungsfindung sicherstellen und dem Verfügungsadressaten die Tragweite des Entscheides aufzeigen: BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f. mit zahlreichen Hinweisen; ferner Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 33 und Wullschleger Stefan: Interessenabwägung im Umweltrecht, in URP/DEP 1995 S. 105

⁷² vgl. zur Rechtsnatur des Raumplans Flückiger Alexandre, Kommentar RPG, Art. 14 Rz. 4 ff. mit zahlreichen Verweisen. Verfahrensrechtlich entgeht der Bundesgesetzgeber einem Entscheid über die Rechtsnatur der Raumpläne in Art. 34 RPG mit der positivrechtlichen Einschränkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 97 OG: vgl. Jomini André, Kommentar RPG, Art. 34 Rz. 3.

⁷³ BGE 121 II 72 E.

⁷⁴ vgl. dazu Wolf Robert, Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, in URP/DEP 1992 133 ff.

A. GEMEINSAMKEITEN

Sowohl der Planungsbericht wie die UVP statuieren eine formalisierte Auskunfts-, Prüf- und Berichterstattungspflicht über die Umweltauswirkungen und deren rechtliche Zulässigkeit im Rahmen eines behördlichen Verfahrens. Sie stellen somit weder neue inhaltliche Anforderungen an ein Projekt bzw. einen Nutzungsplan auf noch verlangen sie ein eigenes Verfahren. Sie bilden beide Grundlage für einen behördlichen Entscheid, sei es im Rahmen eines Bewilligungs- oder Konzessionsverfahrens einerseits (Art. 3 Abs. 2 UVPV) oder im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplänen andererseits (Art. 26 RPG in Verbindung mit Art. 47 RPV). Darum liegt die Schlussfolgerung nahe, der Planungsbericht stelle eine Art "UVP" im Planerlassverfahren oder eine "Plan-UVP" dar. Eine solche Gleichsetzung ist jedoch wegen der grundlegenden Unterschiede zwischen dem Projektbewilligungsverfahren und dem Planerlassverfahren unzulässig⁷⁵:

B. UNTERSCHIEDE

- *Bezüglich Gegenstand:*

Ein Planungsbericht ist für *jede* Nutzungsplanung erforderlich, eine UVP dagegen nur für auf spezielle Anlagen begrenzte, konkrete Vorhaben, welche die Umwelt erheblich belasten können (Art. 9 USG und Anhang UVPV).

Die UVP nach Art. 9 USG ist projektbezogen; ein Nutzungsplanerlassverfahren ist dies nur in jenen Fällen, in denen es um die Festlegung konkreter Projekte geht. Die Plan-UVP, wie sie beispielsweise die Richtlinie der Europäischen Union 2001/42/EG vorsieht, fehlt bisher in der Schweiz (vgl. hinten Ziff. 10.2). Auch ein formalisiertes "Raumordnungsverfahren" mit einem Blick über die Umweltbelange hinaus fehlt⁷⁶. Insbesondere kann der Planungsbericht nicht als Ersatz für die fehlende "Raumverträglichkeitsprüfung" gelten⁷⁷, hat er seine Wurzeln doch in der Offenlegungs- und Begründungspflicht für behördliche Anordnungen (vgl. Ziff. 10.1.).

Legt ein Nutzungsplan konkrete Projekte fest, so ist unter Umständen zusätzlich zum Planungsbericht eine UVP erforderlich. UVP und Planungsbericht können sich somit in diesen Fällen überschneiden oder ergänzen (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Allerdings gibt es keine Pflicht, das Projekt im Nutzungsplanstadium bereits so weit zu konkretisieren, dass eine sinnvolle Umweltverträglichkeitsprüfung möglich ist. Die Forderung des Bundesgerichts, die Prüfung sämtlicher raumplanungs- und umweltschutzrechtlicher Gesichtspunkte im Sinne von Art. 5 Abs. 3 UVPV möglichst frühzeitig vorzunehmen, ist darum nicht einfach umsetzbar⁷⁸. Ersatz bieten kann der Planungsbericht, der die Abwägung unter den verschiedenen Möglichkeiten selbst dann verlangt, wenn noch kein konkretisiertes Projekt vorliegt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV).

Von der Planhierarchie⁷⁹ her gesehen bereitet die Nutzungsplanung mit ihrer Prüfung der Umweltrechtskonformität erst das Feld vor für konkrete Projekte, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Der Planungsbericht stellt so gesehen eine "Vorstufe" oder doch zumindest eine Grundlage für die nachfolgenden Umweltverträglichkeitsprüfungen dar⁸⁰.

⁷⁵ vgl. dazu insbesondere Robert Wolf, Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, in URP/DEP 1992 133 ff.

⁷⁶ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 56

⁷⁷ vgl. zur Raumverträglichkeitsprüfung: Schmid Willy A./Hersperger Anna M.: Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, vdf, Zürich 1995 S. 76 ff.

⁷⁸ vgl. dazu Robert Wolf, Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, in URP/DEP 1992 133 ff. Ziff. 3; ferner BGE Niederlenz 123 II 88; URP/DEP 1997 143 E. 2a.

⁷⁹ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 30

⁸⁰ so Schmid Willy A./Hersperger Anna M.: Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, vdf, Zürich 1995 S. 79

- *Bezüglich Thematik:*

Die Umweltverträglichkeitsprüfung erstreckt sich nur auf die mittelbaren und unmittelbaren *Umweltauswirkungen* eines Projekts⁸¹, ein Nutzungsplanverfahren und demzufolge der Planungsbericht dagegen hat nicht nur die Umweltschutzaspekte, sondern sämtliche relevanten Interessen einzubeziehen⁸²: Der Betrachtungsrahmen für einen Planungsbericht ist somit viel umfassender.

Weder Art. 9 USG noch die UVPV verlangen die Präsentation von Projektvarianten im Umweltverträglichkeitsbericht⁸³. Anders ist dies nur bei öffentlichen und konzessionsbedürftigen Vorhaben: hier verlangt Art. 9 Abs. 4 USG, dass im Rahmen der Begründungspflicht Varianten diskutiert werden⁸⁴. Im Planerlassverfahren und demzufolge im Planungsbericht sind dagegen Alternativen und Varianten zu prüfen (umfassende Interessenabwägung: Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV). Der Planungsbericht hat sich damit im Unterschied zur UVP im Rahmen der Darlegung der Interessenabwägung zur Standortevaluation zu äussern⁸⁵. Das ist mit ein Grund, weshalb die UVP bei projektbezogenen Nutzungsplänen den Planungsbericht nicht ersetzen kann⁸⁶.

- *Bezüglich Ausgestaltung:*

Der Planungsbericht eignet sich weniger gut für ein formalisiertes Vorgehen und einen formalisierten Berichterstattungsraaster, wie er für die UVP vorgesehen ist⁸⁷, weil das Verfahren viel offener ist und im Planerlassverfahren grosse Methodenfreiheit besteht. Es gibt bei Plänen im Gegensatz zur UVP auch kein formalisiertes Prüfverfahren, an dem die Umweltfachstellen und Dritte mitwirken⁸⁸. Diesem Mangel wird in manchen Kantonen durch ein ausgebautes, manchmal obligatorisches und manchmal fakultatives, die kantonalen Fachstellen einbeziehendes „Vorprüfungsverfahren“ begegnet. Der „Vorprüfungsbericht“ der kantonalen Fachstellen kann dann wie ein vorläufiger Genehmigungsentscheid ausgestaltet sein und entsprechend das Vorprüfungsverfahren durch einen vorläufigen Planungsbericht begleitet werden.

C KOMBINATION VON PLANERLASSVERFAHREN UND UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Die UVP hat eine unterschiedliche Tragweite, je nachdem ob sie in einer ersten Stufe im Nutzungsplan- oder vollständig im Baubewilligungsverfahren (Konzession, Plangenehmigung usw.) durchgeführt wird. Die (noch) grosse Freiheit der Planerlassbehörde erlaubt es nämlich, den Umweltaspekten breiter als in der UVP Rechnung zu tragen: Lärm kann in diesem Rahmen auch berücksichtigt werden, wenn keine Belastungsgrenzwerte überschritten sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die UVP nur ein Verfahren zur Prüfung der Umweltrechtskonformität eines bestimmten Projektes darstellt (Art. 3 UVPV). Standortevaluation und Interessenabwägung können bis zur Einführung einer Plan-UVP im Sinne der EU-Richtlinie 2001/42/EG nicht Gegenstand der UVP sein, selbst wenn die Nutzungsplanung solchen Abwägungsprozessen und -pflichten unterliegt.

⁸¹ vgl. dazu die inhaltliche Abgrenzung der UVP gemäss BUWAL, Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1990 S. 24

⁸² BGE Niederlenz 123 II 88 E. 2a: Es ist unzulässig, Nutzungsplanfestsetzungen, die auf ungenügenden Sachverhaltsabklärungen beruhen, im Normenkontrollverfahren zu bestätigen. Die umweltrelevanten Abklärungen sind im Rahmen der Nutzungsplanung und nicht erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen. Dies ergibt sich für UVP-pflichtige Vorhaben auch aus Art. 5 Abs. 3 UVPV.

⁸³ URP 1993 440

⁸⁴ Rausch/Keller, Kommentar USG, Art. 9 Rz. 90

⁸⁵ Schmid Willy A./Hersperger Anna M.: Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, vdf, Zürich 1995 S. 75

⁸⁶ Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995, Ziff. 4.2

⁸⁷ BUWAL: Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1990

⁸⁸ im Planerlassverfahren beschränken sich die Mitwirkungsrechte auf das Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 RPG, in der UVP sind dagegen weiterreichende Beteiligungsrechte vorgesehen: Art. 15 und 20 UVPV.

Das Planerlassverfahren mit seiner umfassenden Interessenabwägung bleibt somit etwas grundsätzlich anderes als das formalisierte, auf Projekte beschränkte Prüfverfahren der UVP, selbst wenn projektbezogene Nutzungspläne nach Art. 5 Abs. 3 UVPV bereits einer ersten Stufe der UVP unterworfen sind⁸⁹.

4.3.10 NUTZUNGSPLÄNE MIT VERFÜGUNGSCHARAKTER

Bisweilen sind bestimmte Vorhaben nur mittels Sondernutzungsplan bewilligungsfähig ("planungspflichtige Vorhaben"). Ausserhalb der Bauzone sehen das Bundesrecht und innerhalb der Bauzone das kantonale Recht⁹⁰ solche Planungspflichten vor. Manchmal erfordert auch der Bau neuer Strassen einen Nutzungsplan (Strassenplan). Wenn diese Nutzungspläne nicht bloss Baulinien zur vorsorglichen Sicherung des benötigten Landes darstellen, rücken sie in die Nähe von Baubewilligungen⁹¹.

Dass solchen Nutzungsplänen faktisch Baubewilligungscharakter zukommt, bedeutet nicht, dass kein Planungsbericht nach Art. 47 RPV nötig wäre. Die Planungspflicht wurde in diesen Fällen gerade deshalb vorgesehen, weil die Bedeutung des Vorhabens oder dessen Auswirkungen auf Raum und Umwelt derart bedeutend sind, dass eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung nötig erscheint⁹² und eine blossе Baubewilligung – gegebenenfalls mit einer UVP – der Tragweite des Vorhabens nicht gerecht zu werden vermag.

4.3.11 ZUSAMMENFASSUNG ZUR AUFGABE VON ART. 47 RPV

Die Darlegungen unter Ziff. 4 zeigen, dass die Erwartungen an den Planungsbericht vielfältig sind. Erstens geht es um die Hebung der Qualität der Planungsentscheide vor allem im Interesse des planenden Gemeinwesens selbst, ein Aspekt, den vor allem die Arbeitshilfen der Kantone betonen⁹³. Zweitens soll der Vollzug der dem Gesetzgeber damals besonders wichtigen, weil neuen Aspekte⁹⁴ ins Bewusstsein gerückt werden. Drittens schliesslich soll die Rechtsstellung der betroffenen Privaten durch eine sorgfältige Begründung verbessert werden. Der Gesetzgeber hatte damit verschiedene Dinge im Sinne: Einerseits wollte er offensichtlich zusammen mit dem damals ebenfalls neuen Art. 2 RPV einen kleinen Schritt in Richtung einer "Raumverträglichkeitsprüfung" tun und gleichzeitig einen Ansatz zur "Plan-UVP" legen (vgl. zu diesen Instrumenten Ziff. 10). Statt dafür ein formalisiertes Prüfverfahren vorzusehen, kleidete er das Ganze bloss in eine Berichterstattungspflicht der Planerlassbehörden zuhanden der Plangenehmigungsbehörde. Der Planungsbericht bleibt damit, obwohl er eine viel umfassendere Thematik hat, verfahrens- und beteiligungsmässig hinter der UVP zurück und stellt demzufolge keinesfalls eine Plan-UVP dar.

⁸⁹ ausführlich dazu: Robert Wolf, Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, in URP/DEP 1992 133 ff. Ziff. 3

⁹⁰ im Kanton Bern z.B. sogenannte besondere Bauten und Anlagen wie Einkaufszentren und Hochhäuser: Art. 19 ff. BauG-BE

⁹¹ vgl. dazu etwa den BGE Zermatt in URP/DEP 1997 45; ZBI 1997 34, zu den reinen Baulinienplänen BGE Yverdon 129 II 276

⁹² Reststoffverwertungsanlage Mühleberg BE: BGE 124 II 252; ferner innerhalb der Bauzone VGE vom 9.2.2000 i.S. X. gegen Gemeinde Rothenburg E. 4 d) und e), in LGVE 2000 II Nr. 6

⁹³ so die Vollzugshilfe des Kt. Bern zu Art. 47 RPV: Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, Bern 2000. Genannt werden etwa folgende Ziele (S. 3): frühzeitige Erkennung der Probleme, Ermöglichung einer Gesamtbetrachtung, Hilfsmittel für die Umsetzung der Planung, Checkliste: Unterscheidung relevanter Themen, Abklärungen vereinfachen, Umweltauswirkungen einordnen und stufengerecht abschätzen, Planungsarbeiten nachvollziehbar darstellen.

⁹⁴ Umweltschutzrecht (Art. 47 Abs. 1 RPV am Ende) und Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 47 Abs. 2 RPV).

Indirekt sind mit dem Planungsbericht weitere öffentliche Interessen berührt: Die räumliche Ordnung soll einen gewissen Bestand haben, der Planbeständigkeit als Variante der Rechtssicherheit wird dementsprechend trotz des dynamischen Charakters der Raumplanung eine erhebliche Bedeutung beigemessen⁹⁵. Es liegt auf der Hand, dass auf einer umfassenden und sorgfältigen Interessenabwägung beruhende Nutzungspläne beständiger sind als solche, bei denen ohne solche Grundlage entschieden wurde. Die Rechtssicherheit ist aber auch noch unter einem andern Gesichtspunkt berührt: Die transparente Darlegung der Interessenabwägung dient nicht nur den Adressaten der Pläne bei einer allfälligen Anfechtung, sondern auch den Behörden bei der Anwendung der Pläne. Gelegentlich sind ja Planfestsetzungen unklar oder mindestens auslegungsbedürftig: Ein guter Planungsbericht kann dann als Bestandteil der Gesetzgebungsmaterialien gute Dienste leisten bzw. mangelnde Sorgfalt kann zu grossen Vollzugsproblemen führen, etwa weil die Konsequenzen einer Nutzungsplanung zuwenig durchdacht worden sind⁹⁶.

Über Art. 47 RPV hinaus werden dem Planungsbericht gelegentlich weitere Aufgaben zugewiesen. Für den Kt. Bern gehen einzelne Autoren auch von einer Informationsfunktion des Planungsberichts aus: nach ihnen soll die Vorlage eines Entwurfs für den Planungsbericht bereits für das Mitwirkungs- und das Einspracheverfahren⁹⁷ erforderlich sein.

In den Erläuterungen zu Art. 47 RPV ist von Mängeln aktueller Nutzungspläne die Rede⁹⁸, ohne dass auf konkrete Fälle Bezug genommen wird. Offenbar war der Bundesrat aufgrund der vielfältigen Kontakte seiner Verwaltung und aufgrund der Rechtsprechung zur Überzeugung gelangt, die ersten Jahre der Nutzungsplanung nach RPG hätten Schwachstellen bei der Interessenabwägung und insbesondere auch beim Einbezug des Umweltrechts aufgezeigt. Dass er sich dabei kaum geirrt hat, zeigt schon nur die bedeutende Zahl von Fällen, in denen sich das Bundesgericht in den Jahren 1980 bis 1989 mit Interessenabwägungen zu befassen hatte⁹⁹.

In den folgenden Kapiteln wird näher zu prüfen sein, ob die Ziele des Gesetzgebers erreicht worden sind und ob wegen Art. 47 RPV Verbesserungen zu verzeichnen waren.

⁹⁵ "Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist": das ist ein von den Gerichten stets wiederholter Satz z.B. schon in BGE BGE 109 Ia 113; allgemein dazu: Ruch Alexander, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 32; Tanquerel, Kommentar RPG, Art. 21 Rz. 28 ff.

⁹⁶ Beispiel von Neueinzonungen in lärmbelasteten Gebieten: Verwaltungsgericht des Kt. Zürich in BEZ 2000 Nr. 35

⁹⁷ so Fahrländer Karl Ludwig Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995, Ziff. 5.1.

⁹⁸ Bandli Christoph, Bühlmann Lukas, Nicati Françoise, Tschannen Pierre: Zur neuen Raumplanungsverordnung des Bundes, in BR/DC 1990 S. 20 ff.

⁹⁹ Verifiziert werden kann dies auf dem Internet-Server des Bundesgerichts: www.bger.ch

5. PLANUNGSBERICHTE AUSSERHALB DER NUTZUNGSPLANUNG

Raumplanung ist ein durchgehender Prozess mit dem Ziel einer nachhaltigen Weiterentwicklung des Lebensraums. Die verschiedenen staatlichen Ebenen wirken dabei mit ihren je eigenen Planungsinstrumenten zusammen¹⁰⁰. Es wäre darum ein Missverständnis, die Massnahmen der Bundessachplanung, der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung strikte von einander trennen zu wollen: Sie sind gegenseitig auf einander angewiesen und müssen zur Erzielung der erwünschten Wirkung zusammenwirken. Es ist darum nur folgerichtig, dass der Planungsbericht nach Art. 47 RPV zwar nur für Nutzungspläne gilt, in der Raumplanungsgesetzgebung aber keineswegs alleine dasteht. Dies hat konkrete Auswirkungen: Was auf übergeordneter Stufe bereits in einem Planungsbericht dargelegt worden ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung im Planungsbericht nach Art. 47 RPV. Aus diesen Gründen rechtfertigt sich ein Seitenblick auf die entsprechenden Regeln für Planungsberichte ausserhalb der Nutzungsplanung.

5.1 KONZEPTE UND SACHPLÄNE

Für Konzepte und Sachpläne des Bundes im Sinne von Art. 13 RPG ist seit dem Jahr 2000 ebenfalls eine Art Planungsbericht erforderlich. Die RPV 2000 erhielt im Rahmen der detaillierten Regelung der Sachplanung des Bundes die folgende neue Vorschrift:

Art. 16 RPV: Erläuterungen

Die zuständige Bundesstelle gibt in ihren Erläuterungen insbesondere Aufschluss über:

- a. den Anlass und den Ablauf der Planung;*
- b. die Art und Weise, wie den verschiedenen Interessen Rechnung getragen wurde (Art. 3);*
- c. die Ergebnisse der Zusammenarbeit (Art. 18) sowie des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens (Art. 19).*

Materiell weicht die Vorschrift etwas von Art. 47 RPV ab: Es wird – verständlicherweise für eine Planung des Bundes – weniger auf die Notwendigkeit der (Bundes)Rechtmässigkeit und Übereinstimmung mit anderen Planungen verwiesen als auf die transparente Darstellung des Planungszwecks und -ablaufs. Das ändert nichts daran, dass auch Konzepte und Sachpläne des Bundes dem Bundesrecht nicht widersprechen dürfen; denn sie dienen dazu, aufzuzeigen, in welcher Weise der Bund von seinem raumplanerischen Ermessensspielraum innerhalb des geltenden Rechts Gebrauch zu machen gedenkt¹⁰¹. Nicht im Wortlaut, sondern im Ergebnis übereinstimmend ist dagegen die Forderung, die Interessenabwägung darzulegen. Art. 47 RPV nennt zwar die Interessenabwägung nicht wie Art. 16 RPV ausdrücklich, doch bildet eine sorgfältige und umfassende Interessenabwägung Hauptbestandteil der Rechtmässigkeitsprüfung aller Raumpläne¹⁰².

5.2 RICHTPLÄNE DER KANTONE

Für Richtpläne der Kantone und Gemeinden statuiert das Bundesrecht keine explizite Pflicht zur Vorlage eines Planungsberichts. Eine solche Pflicht könnte sich deshalb einzig

¹⁰⁰ "Gegenstromprinzip"

¹⁰¹ Art. 14 RPV, vgl. dazu Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 4;

¹⁰² BGE Niederlenz 123 II 88: Im Rahmen der Nutzungsplanung ist eine umfassende Beurteilung sämtlicher raum- und umweltschutzrelevanter Gesichtspunkte vorzunehmen und umweltrelevante Abklärungen dürfen nicht erst im Baubewilligungsverfahren vorgenommen werden.

aufgrund von Art. 29 BV ergeben, soweit nämlich konkrete Festlegungen getroffen werden¹⁰³.

Eine besondere, bezüglich des Umfangs der Begründungen deutlich reduzierte Erläuterungsvorschrift für die kantonalen (Gesamt)Richtpläne nach Art. 6 ff. RPG findet sich in Art. 7 RPV:

Art. 7 RPV: Kantonaler Richtplan, Erläuterungen

Die Kantone geben Aufschluss:

a. über den Ablauf der Richtplanung, insbesondere über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und über die Zusammenarbeit mit Gemeinden, Regionen, Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und den Bundesstellen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind (Bundesstellen);

b. über Zusammenhänge zwischen Sachbereichen, Einzelvorhaben und Grundlagen.

Die Hauptinhalte der Planungsberichte nach Art. 16 RPV (Interessenabwägung) und Art. 47 (Rechtmässigkeit, Interessenabwägung) werden hier nicht erwähnt. Die Erläuterungen beziehen sich auf den (korrekten) Ablauf der Richtplanung und auf die Darstellung der Zusammenhänge unter den unterschiedlichen Richtplaninhalten.

Das ist angesichts der überragenden Bedeutung der kantonalen Richtplanung für die Raumplanung in der Schweiz kaum ausreichend¹⁰⁴. Schon für die eigenen Bedürfnisse erscheint ein Planungsbericht unerlässlich, wenn es darum geht, ihn auf allen staatlichen Stufen richtig zu verstehen und anzuwenden. In der Praxis wird denn auch für wichtige Richtplanentscheide durchaus ein Planungsbericht mit Darstellung der Interessenabwägung erstellt¹⁰⁵. Überdies ist es weitverbreitete Darstellungspraxis in den kantonalen Richtplänen, Planfestlegungen in die Erläuterungen zu integrieren, so dass ein einheitlicher Richtplantext entsteht¹⁰⁶, oder dem Richtplantext einen eigenständigen Erläuterungsbericht beizufügen¹⁰⁷.

5.3 RICHTPLÄNE UNTERER KANTONALER STUFEN

Besondere Vorschriften zu regionalen und kommunalen Richtplänen finden sich gelegentlich im kantonalen Recht: Der Kt. Bern beispielsweise weist die Gemeinden an, zu den Richtplänen "technische Berichte" zu erstellen, die insbesondere über die massgeblichen Grundlagen und über die damit verfolgten Planungsabsichten Auskunft geben. Damit ist wenigstens ein Teil des Planungsberichts nach Art. 47 RPV angesprochen.

5.4 ÜBERSICHT ÜBER DIE POSITIVRECHTLICHEN ANFORDERUNGEN AN PLANUNGSBERICHTE

Die folgende Übersicht zeigt, dass Planungsberichte – im Einklang mit Art. 29 BV – bei weitem nicht nur in der Nutzungsplanung erforderlich sind. Die verschiedenen "Berichterstattungsnormen" des Bundesrechts erscheinen indessen nicht immer konsequent und aufeinander abgestimmt.

¹⁰³ z.B. bezüglich konkreter Projekte, soweit es sich um Festlegungen handelt.

¹⁰⁴ Die kantonale Richtplanung ist "Scharnier" zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, die alle gemeinsam den gleichen Lebensraum beplanen. Ohne funktionierende kantonale Richtplanung kommt es zu keiner räumlichen Ordnung. Vgl. dazu Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6 - 12 RPG.

¹⁰⁵ vgl. das Beispiel Inwil in Ziff. 8 unten.

¹⁰⁶ so etwa Richtplan 1995 des Kt. Zürich, der Richtplan enthält noch einen zusätzlichen Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

¹⁰⁷ Aufbau des Richtplans des Kt. Aargau: Richtplan (Richtplankarte und Richtplantext), Erläuterungsbericht, Grundlagen

<i>Thema / Inhalt</i>	Sachpläne nach Art. 13 RPG	kantonale Richtpläne nach Art. 6 ff. RPG	übrige Richt- pläne nach kantonalem Recht	Nutzungs- pläne nach Art. 14 RPG
Darlegung des Planungszwecks	RPV 16			
Berücksichtigung übergeordneter Planungen				RPV 47
Darlegung der Rechtmässigkeit der Planfestsetzungen				RPV 47
- insbesondere Umweltrecht				RPV 47
- insbesondere Nutzungsreserven				RPV 47
Darlegung der Interessenabwägung	RPV 16			RPV 47 (implizit)
Entscheidbegründung bei konkreten Festlegungen	BV 29	BV 29	BV 29	BV 29, RPV 47 (implizit)
Darlegung des Verfahrensablaufs	RPV 16	RPV 7		
Ergebnisse von Anhörung/ Mitwirkung/ Zusammenarbeit	RPV 16	RPV 7		RPV 47
Erläuterung der inneren Zusammenhänge unter den Planbestandteilen		RPV 7		

6. ANFORDERUNG AN DEN INHALT DES PLANUNGSBERICHTS NACH ART. 47 RPV

6.1 IM ALLGEMEINEN

Art. 47 RPV umschreibt den Mindestinhalt des Planungsberichts durch nicht abschliessende Aufzählung: Der Planungsbericht soll darlegen, wie

1. die Ziele und Grundsätze der Raumplanung; - insbesondere aber der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung unter Berücksichtigung der Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet
2. die Konzepte und Sachpläne des Bundes;
3. der kantonale Richtplan berücksichtigt wird;
4. die Anregungen aus der Bevölkerung berücksichtigt werden und wie
5. dem "übrigen" Bundesrecht – und insbesondere dem Umweltschutzrecht Rechnung getragen wird.

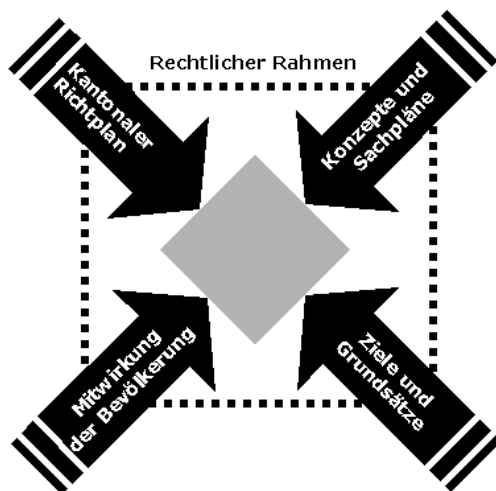


Abbildung 6.1: Genereller Inhalt des Planungsberichts nach Art 47 RPV

Diese generelle Umschreibung gibt erst einen groben Themenkatalog vor. Da die Nutzungsplanung von der unbedeutenden Änderung eines Sondernutzungsplans bis zu einer umfassenden Stadtplanung ein breites Spektrum umfasst, kommt man in der Praxis nicht um eine Differenzierung der Anforderungen herum. Beispielsweise ist es nicht immer nötig, Worte über die Berücksichtigung übergeordneter Planungen zu verlieren.

Ein anderer Zugang zur Beschreibung des Inhalts des Planungsberichts ist der Gesetzeszweck, wie ihn die Materialien präzisieren (vgl. oben Ziff. 4.2). Für die konkrete Abfassung ist vom Zweck des Planungsberichts auszugehen, Transparenz über die Betätigung des Planungsermessens zu schaffen und Basis für die Genehmigung durch die kantonale Behörde nach Art. 26 RPG zu bilden. Das bedeutet, dass die nachvollziehbare Darlegung der Interessenabwägung nach Art. 3 RPV im Zentrum des Interesses steht und folglich alle Themen von Interesse sind, die in die Interessenabwägung einfließen. Die Interes-

senabwägung als "Argumentationstechnik zur kontrollierten Konkretisierung von rechtlich vermittelten Handlungsspielräumen"¹⁰⁸ umfasst folgende Schritte:

1. Ermittlung der berührten Interessen;
2. Beurteilung der Interessen;
3. Optimierung der Interessen.

Daraus leitet sich für den Planungsbericht folgendes generelle Inhaltsverzeichnis ab:

1. Darstellung der Ausgangslage;
2. Darstellung der konkreten Planungsziele und -absichten;
3. Darstellung des rechtlichen Rahmens (Bundesrecht, kantonales Recht);
4. Darstellung der Vorgaben der übergeordneten Planung;
5. Darstellung der berührten Interessen und Gewichtung derselben¹⁰⁹;
6. Aufzählung der in Betracht kommenden Lösungen (geprüfte Alternativen);
7. Abwägung unter den relevanten Interessen und Alternativen, wobei die Beurteilungsmassstäbe in der Rechtsordnung, den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung sowie in den übergeordneten Planungen vorgegeben sind.

Man mag versucht sein, aus dem Inhaltsverzeichnis gleichsam eine "Checkliste für das richtige Planen" abzuleiten. Das ist gewiss nicht ganz falsch, aber auch nicht völlig zutreffend: Der Planungsbericht muss sich nur zu den zentralen, entscheidungswesentlichen Punkten nachvollziehbar äussern und nicht die ganze Methode und all die konkreten Schritte darstellen. Der Planungsbericht ist also nicht "Planungsgeschichte", sondern "Entscheidungsbegründung".

6.2 KANTONALE VORSCHRIFTEN UND ANLEITUNGEN BEZÜGLICH DES INHALTS „TECHNISCHER BERICHTE“ UND PLANUNGSBERICHTE

Einzelne Kantone schreiben ihren Planerlassbehörden ausdrücklich im kantonalen Planungsrecht oder zuweilen auch nur mittelbar durch Empfehlungen die Inhalte des Planungsberichtes vor. Die folgende, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Zusammenstellung zeigt die Spannweite auf:

Kt.	Text	Inhalt	Relevanz für Art. 47 RPV
AG	Abteilung Raumentwicklung: Einkaufszentren und Fachmärkte: Vollzugshilfe für die Richt- und Nutzungsplanung	Gibt Hinweise über die Anforderungen an den Planungsbericht bei Planungen für Einkaufszentren und Fachmärkte	präzisiert Anforderungen an die Begründung in einem aus Sicht des Umweltrechts besonders wichtigen Bereich der Nutzungsplanung
AG	Art. 22 Abs. 2 BauG-AG: Kommunale Raumplanung, Verfahren, Mitwirkung der Bevölkerung	Jedermann kann Einwendungen und Vorschläge zu den Entwürfen einreichen. Der Gemeinderat nimmt zu diesen Eingaben Stellung und fasst die Ergebnisse zu einem Bericht zusammen. Die Akten dieses Verfahrens sind öffentlich.	Bestandteil des Planungsberichtes

¹⁰⁸ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 23 ff.

¹⁰⁹ vgl. BGE 112 Ia 110: Die Behörde muss die für sie relevanten Interessen, die sie in die Abwägung miteinbezogen hatte, im einzelnen bezeichnen. Nur so kann überprüft werden, ob nicht relevante Interessen im Einzelfall unberücksichtigt geblieben sind.

Kt.	Text	Inhalt	Relevanz für Art. 47 RPV
BE	<p>Amt für Gemeinden und Raumordnung: Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, Bern 2000</p>	<p>Umfassende Anleitung mit detaillierter Checkliste, die streckenweise bereits eine Planungsanleitung darstellt</p>	<p>Umfassende Anleitung, enthält eine ausführliche Traktandenliste mit Relevanz- und Beurteilungsmassstäben</p>
BE	<p>Art. 111 Abs. 2 BauV-BE: Richtpläne der Gemeinden</p>	<p>Den Richtplänen sind technische Berichte beizufügen. Diese sollen insbesondere über die Grundlagen Auskunft geben, welche für die Richtplaninhalte bestimmend sind, und über die damit verfolgten Planungsabsichten</p>	<p>Art. 47 RPV ist für Richtpläne nicht anwendbar</p>
BE	<p>Art. 112 BauV-BE: Richtpläne der Gemeinden</p>	<p>1 Die Richtplanentwürfe der Gemeinde sind mit den technischen Berichten sowie dem Bericht über die Information und die Mitwirkung der Bevölkerung in je sechs Ausfertigungen dem Amt für Gemeinden und Raumordnung vorzulegen; dieses teilt der Gemeinde mit, ob und welche Einwände allenfalls einer Genehmigung entgegenstehen.</p> <p>2 Nach Beschlussfassung durch das zuständige Gemeindeorgan reicht der Gemeinderat den Richtplan mit technischem Bericht in je sechs Ausfertigungen dem Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Genehmigung ein.</p>	<p>Art. 47 RPV ist für Richtpläne nicht anwendbar</p>
BE	<p>Art. 113 BauV-BE: regionale Richtpläne</p>	<p>Die Richtplanentwürfe der Region sind mit den technischen Berichten sowie dem Bericht über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung dem Amt für Gemeinden und Raumordnung in 15 Ausfertigungen zur Durchführung des Bereinigungsverfahrens vorzulegen.</p> <p>2 Nach Beschlussfassung durch das zuständige Regionsorgan reicht der Regionsvorstand den Richtplan mit dem technischen Bericht in 15 Ausfertigungen dem Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Genehmigung ein.</p>	<p>Art. 47 RPV ist für Richtpläne nicht anwendbar</p>

Kt.	Text	Inhalt	Relevanz für Art. 47 RPV
BE	Art. 118 Abs. 1 BauV: Kommunale Nutzungspläne	Baureglemente, Zonenpläne und Überbauungsordnungen sind mit dem Bericht über die Information und die Mitwirkung der Bevölkerung und mit den notwendigen Erläuterungen oder technischen Berichten in der mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung für den Einzelfall abgesprochenen Anzahl Exemplaren dem Regierungsstatthalter zuhanden des Amtes für Gemeinden und Raumordnung zur Vorprüfung einzureichen.	verlangt einen Planungsbericht schon für die Vorprüfungsphase, da hier "grünes Licht" für den Beschlussfassung durch die Planerlassbehörde gegeben wird
BE	Art. 120 Abs. 3 BauV-BE: Genehmigungsunterlagen	Beizulegen sind: a) eine Liste der Einsprachen mit der Bezeichnung der Parzellen im Auflageplan, die Gegenstand dieser Einsprachen sind; b) die Protokolle der Einigungsverhandlungen; c) ein Bericht des Gemeinderates über die unerledigten Einsprachen mit begründeter Stellungnahme.	Bestandteil des Planungsberichts nach Art. 47 RPV, soweit die Einsprachen als Instrument des rechtlichen Gehörs betrachtet werden
BE	Art. 58 BauG-BE: Information und Mitwirkung der Bevölkerung	Im Rahmen der Mitwirkung können Einwendungen erhoben und Anregungen unterbreitet werden. Sie sind den für Beschluss und für Genehmigung zuständigen Behörden in Form des Versammlungsprotokolls oder eines zusammenfassenden Mitwirkungsberichtes zur Kenntnis zu bringen. Protokoll und Bericht sind öffentlich	schreibt einen Mitwirkungsbericht zuhanden der Planerlass- und der Plangenehmigungsbehörde vor; bezeichnet diesen Bericht als öffentlich
BL	Amt für Orts- und Regionalplanung: Wegleitung für die Erarbeitung des Berichtes zu Nutzungsplänen gemäss Art. 26 RPV , Liestal 1996	Kurzanleitung	Kurzanleitung
BL	Art. 2 RBV-BL: Information und Mitwirkung	1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden prüfen die Eingaben, nehmen dazu Stellung und fassen die Ergebnisse in einem Bericht zusammen. 2 Der Bericht ist öffentlich aufzulegen. Die Bevölkerung ist über die Auflage zu informieren.	Pflicht zur Erstellung eines öffentlichen Berichts über die Ergebnisse der Mitwirkung = Bestandteil des Planungsberichts

Kt.	Text	Inhalt	Relevanz für Art. 47 RPV
BL	Art. 31 RBG-BL: Ortsplanung, Kommunale Nutzungsplanung, Rahmen-nutzungsplanung, Verfahren	4 Die Gemeinden reichen mit dem Antrag zur Genehmigung der Zonenvorschriften den nach Bundesrecht vorgeschriebenen Bericht ein	Verweis auf RPV 47
BS	Art. 109 BPG-BS: Nutzungsplanung, Planungsverfahren, Planaufgabe	1 Planentwürfe und die dazu gehörenden Berichte und Erläuterungen sind während mindestens 30 Tagen öffentlich aufzulegen	Schreibt die öffentliche Auflage des Planungsberichts vor
FR	Art. 1 Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz: Vorbesprechung mit dem Bau- und Raumplanungsamt	Das BRPA legt insbesondere die Art der Vorarbeiten (Untersuchungen und Inventare) und den Inhalt der Auflageakten (erläuternder Bericht, Pläne und Vorschriften) fest	Das kantonale Amt kann Planungsberichte bereits für die öffentliche Auflage verlangen
FR	Art. 42 Abs. 2 RBG-FR: Ortsplanung, Grundlagen und Richtpläne. Planungsziele und erläuternder Bericht	Jede Planung muss von einem erläuternden Bericht begleitet werden, der eine Begründung der Richtpläne und des Zonennutzungsplanes abgibt und eine Rechtfertigung der Planungsmassnahmen erlaubt.	Verlangt eine Begründung der Planfestsetzungen, sinngemäss dürfte das Gleiche gemeint sein wie in Art. 47 RPV
FR	Arbeitshilfe für die Ortsplanung	Checklisten zum Planungsbericht unter Bezugnahme auf die Themen des kantonalen Richtplans 2002	detaillierte Checkliste mit präzisen Fragen
GR	Amt für Raumplanung Graubünden: Planungs- und Mitwirkungsbericht zu Ortsplanungsrevisio-nen, Merkblatt zur Ortsplanung	Kurzanleitung	Kurzanleitung, nimmt ausdrücklich auf Art. 47 RPV (Art. 26 aRPV) Bezug
GR	Art. 46 KRVo: Richtplanung, Kanton, Form	Der kantonale Richtplan besteht aus Karte und Text. Er wird in einem Bericht erläutert.	Art. 47 RPV ist für Richtpläne nicht anwendbar. Hier verlangt das kantonale Recht einen Planungsbericht.
OW	Art. 8 Abs. 2 BauV-OW: Kommunale Nutzungsplanung, Ortsplanung	Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterbreitet der Gemeinderat die Ortsplanung dem Regierungsrat mit einem Bericht zur Genehmigung.	sinngemässer Verweis auf Art. 47 RPV
SO	Amt für Raumplanung: Der Raumplanungsbericht - Eine Arbeitshilfe zur Erstellung des Raumplanungsberichtes, mit Checklisten, Solothurn 2003	Kurzanleitung	Anleitung mit grober Inhaltsangabe

Kt.	Text	Inhalt	Relevanz für Art. 47 RPV
SO	Amt für Umweltschutz: Checkliste zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV , Solothurn 1997	Teilanleitung für den Umweltbereich	detaillierte Inhaltsangabe für den Umwelteil des Planungsberichts.
TG	Departement für Bau und Umwelt: Erläuterungen zum Planungs- und Baugesetz	Enthält Checklisten für den Planungsbericht nach Art. 47 für die Rahmen- und die Sondernutzungspläne	Inhaltsangabe für den Planungsbericht
ZH	Amt für technische Anlagen und Lufthygiene: Checkliste zur Überprüfung von Ortsplanungen	Gibt Hinweise, wie in Ortsplanungen dem Luftreinhalterechnung getragen werden kann	detaillierte Anleitung für den Bereich Luft
ZH	Art. 20 PBG-ZH: Der kantonale Richtplan, Bestandteile	Die Richtpläne bestehen in der Regel aus einem Plan und einem Bericht, der Erläuterungen zu den Festlegungen und Angaben über ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen und über ihre Durchführung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht enthält.	Schreibt für den kantonalen Richtplan Erläuterungen vor.
ZH	Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich: Fragenkatalog zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV	Checkliste zur Prüfung der Umweltrechtskonformität von Nutzungsplänen	Inhaltsverzeichnis zum Umwelteil des Planungsberichts.
ZG	Raumplanung Kt. Zug: Arbeitshilfe zum Bericht nach Art. 47 RPV , Zug 2003	Empfehlungen zuhanden der Gemeinden, wie der Nachweis der Abstimmung der Nutzungspläne auf die relevanten raumplanerischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen kann.	Anleitung mit Musterinhaltsverzeichnis und ausführlicher Behandlung des Themas der Bauzonkapazitäten (Art. 15 Bst. b RPG)

Die Zusammenstellung zeigt, dass es sich um punktuelle, oft nur Teilbereiche erfassende Texte und Regelungen handelt, die erst in wenigen Kantonen eine systematische Auseinandersetzung mit der vom Bundesgesetzgeber mit Art. 47 RPV anvisierten Problematik erkennen lassen. Hilfreich für die Praxis sind vor allem die neueren Anleitungen der Kantone Bern, Solothurn und Zug. Die Lektüre der Berner und der Solothurner Anleitung zeigt unterschiedliche Vorgehensweisen auf:

Anleitung SO (2003)	
Planungsgegenstand	
A	Übergeordnete Ziele (insbesondere kantonaler Richtplan, Leitbild der Gemeinde)
B	Thematische Fragestellungen (Auflistung der relevanten Fragen, allenfalls Verweise auf Abklärungen und Grundlagen)
C	Zielkonflikte und Interessenabwägung <ul style="list-style-type: none"> - Interessen ermitteln (öffentliche und private Interessen) - Auswirkungen der vorgesehenen Planung erfassen - Interessen abwägen (Wertungen offen und nachvollziehbar dokumentieren)
D	Information und Mitwirkung (Information nachzeichnen und Ergebnis der Mitwirkung zusammenfassend dokumentieren)
E	Würdigung der Planung und Ausblick (Begründung des Entscheides, erreichte und nicht erreichte Ziele; Probleme, Hinweise zum Vollzug)

Anleitung BE (2000)	
Planungsgegenstand	
A Raumordnung:	<ul style="list-style-type: none"> - A1 Abstimmen der raumwirksamen Tätigkeiten - A2 Haushälterische Nutzung des Bodens - A3 Geordnete Besiedlung - A4 Schutz des Orts- und Landschaftsbildes - A5 Wohnliche Siedlungen: Benutzungsqualität, Sicherheit, ästhetische Qualität - A6 Organisation des Verkehrs - A7 Ver- und Entsorgung
B Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> - B1 Luft - B2 Lärm/Erschütterungen - B3 Boden - B4 Gewässer - B5 Wald - B6 Naturschutz und ökologischer Ausgleich - B7 Risikovorsorge: Technische Risiken
C Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> - C1 übergeordnete Konzepte der Wirtschaftsentwicklung - C2 Investitionen der Gemeinde - C3 Investitionen durch Private - C4 Standortfaktoren - C5 Flächen und Gebäude

Während die Arbeitshilfe des Kt. Solothurn den Gemeinden einen gedanklichen Ablauf für die Erstellung eines Planungsberichtes gleichsam als grobes Inhaltsverzeichnis vorschlägt, ohne aber näher auf die konkrete Bearbeitung der einzelnen Punkte einzugehen, leitet die Berner Arbeitshilfe zur Prüfung an und liegt darum am nächsten bei einem "Prüfraster" für Nutzungspläne¹¹⁰. Die Solothurner Wegleitung betont mehr die Interessenabwägung und den Gesamtzusammenhang, während die Berner Wegleitung detaillierter auf die konkreten, zu beantwortenden Fragen eingeht. Beide Anleitungen zeigen aber auch, dass das Thema dieser Abhandlung nur einen Teil des Planungsberichts umfasst. Die Umweltrechtskonformität einer Nutzungsplanung ist ein wichtiges, aber eben nur ein Kapitel unter mehreren. Auf sie wird im folgenden näher eingegangen.

¹¹⁰ Die Berner Arbeitshilfe versucht, die Planerlassbehörden vom Nutzen eines Planungsberichts zu überzeugen: Der Planungsbericht helfe, die richtigen Entscheide zu treffen und habe keine besonderen Rechtswirkungen. Das ist insofern nicht ganz zutreffend, als der Planungsbericht eine Begründung für die getroffenen Interessenabwägung liefert, die im Rechtsmittelverfahren und im Vollzug durchaus noch eine Rolle spielen kann (vgl. vorne Ziff. 4.3).

6.3 INSBESONDERE DIE UMWELTRECHTLICHEN INHALTE

6.3.1 GENERELLES

Die bedeutenden Auswirkungen raumplanerischer Entscheide auf den Zustand der Umwelt unterstreichen die Notwendigkeit, die Raumplanung als Teil des vorsorglichen Umweltschutzes zu begreifen¹¹¹. Eines der kodifizierten Ziele der Raumplanung ist denn auch, Bestrebungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu unterstützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG). Ferner gehört zu den Planungsgrundsätzen, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG¹¹²). Schliesslich bedient sich das Umweltrecht raumplanerischer Instrumente, so insbesondere das Lärmschutz-, das Luftreinhalte- und das Gewässerschutzrecht¹¹³.

Über diese konkreten Koordinationsnormen hinaus folgt schon aus der verfassungsrechtlichen Gleichstellung der Raumplanung und des Umweltschutzes bzw. dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, dass die entsprechenden Rechtsnormen koordiniert anzuwenden sind, so dass widersprüchliche Entscheide vermieden werden können¹¹⁴. Alle Raumpläne haben demzufolge in ihrem Wirkungsbereich zur Erfüllung der Umweltschutznormen beizutragen und umgekehrt haben sich die Massnahmen des Umweltschutzes ins Zielsystem der Raumplanung einzuordnen¹¹⁵. In der Praxis fällt diese materielle Koordination wegen der Unterschiede zwischen den beiden Gesetzgebungen allerdings nicht leicht (vgl. oben Ziff. 3.1). Die Anstrengungen zur Umsetzung einer solchen Koordination sind denn auch je nach Umweltrechtsmaterie unterschiedlich weit fortgeschritten.

Inwiefern ein Nutzungsplan diesen Anforderungen genügt, wird im Planungsbericht nach Art. 47 RPV dargelegt (für andere Raumpläne in den entsprechenden Berichten: vgl. oben Ziff. 5). Aus der "Traktandenliste" für dieses Zusammenwirken zwischen Raumplanungs- und Umweltschutznormen lässt sich das Inhaltsverzeichnis des Umweltteils des Planungsberichts ableiten: *Wo ein Raumplan Umweltauswirkungen hat, muss geprüft werden, ob und welche Umweltrechtsnormen diese regeln und inwiefern den Normen entsprochen wurde bzw. inwiefern zulässigerweise von ihnen abgewichen wird*¹¹⁶. Am einfachsten erfolgt diese Prüfung aufgrund von Checklisten, wie sie mehrere Kantone und Gemeinden erarbeitet haben¹¹⁷. Der Planungsbericht kann sich im Unterschied zur UVP

¹¹¹ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 1 Rz. 30 ff., Tschannen Pierre, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in URP 1998 S. 486 ff

¹¹² die kantonalen Planungsgesetze enthalten z.T. noch detailliertere Planungsgrundsätze: vgl. z.B. Art. 54 BauG-BE, Art. 3 RBG-BL, Art. 2 Abs. 2 PBG-LU

¹¹³ z.B. Art. 23 und 24 USG

¹¹⁴ vgl. dazu Ziff. 3.1 vorne; zum aus Art. 9 BV (Art. 4 aBV) und dem Willkürverbot abgeleiteten Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung sowie zur Pflicht zur materiell koordinierten Anwendung: BGE 126 III 223 E. 3c ; 117 Ib 35 E. 3 e.

¹¹⁵ Dies wird etwa dort deutlich, wo das Umweltrecht bei überschrittenen Immissionsgrenzwerten der Luftreinhalteverordnung auf stufengerechte raumplanerische Entscheide angewiesen ist: BGE Schwerzenbach 119 Ib 480: Die übermässige Luftbelastung in einem Gebiet hat grundsätzlich nicht zur Folge, dass die Zonenplanung im Baubewilligungsverfahren in Frage gestellt werden kann (E. 5c).

¹¹⁶ beispielsweise erlaubt das Immissionsschutzrecht im Rahmen einer Interessenabwägung Ausnahmen (Art. 31 Abs. 2 LSV) sowie das Natur- und Heimatschutzrecht Eingriffe in schützenswerte Biotope (Art. 14 Abs. 6 NHV)

¹¹⁷ Eine Übersicht findet sich bei: Daniel Arn, Der raumplanerische Bericht nach Art. 47 RPV, Diplomarbeit des ORL-Instituts der ETH Zürich, Solothurn 2001. Siehe insbesondere: Amt für Raumplanung des Kt. Solothurn: Der Raumplanungsbericht - Eine Arbeitshilfe zur Erstellung des Raumplanungsberichtes, mit Checklisten, Solothurn 2003; Amt für Umweltschutz des Kt. Solothurn: Checkliste zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Solothurn 1997; Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern

indessen nicht darauf beschränken, die umweltrechtlichen Kontrollfragen abzuheben. Methodisch und argumentativ anspruchsvoller ist die von Art. 47 RPV ebenfalls verlangte Darstellung von Interessenabwägungen dort, wo das Gesetz Entscheidungsspielräume vorsieht, so etwa bei der Frage, ob ein Teil der Bauzone wegen Lärmvorbelastung einer höheren Lärmempfindlichkeitsstufe zugewiesen werden soll (Art. 43 Abs. 2 LSV). Dann geht es nämlich nicht mehr bloss um die Frage, ob die betreffende Umweltrechtsnorm eingehalten ist, sondern um Gewichtung der Interessen ökonomischer, ökologischer und sozialer Art. Auf diese recht häufigen Entscheidungsspielräume wird in den folgenden Ausführungen näher eingegangen.

6.3.2 RELEVANZ, BETRACHTUNGSPERIMETER UND -ZEITRAUM

Im Planungsbericht aufzuführen sind nur die relevanten Umweltauswirkungen. Was relevant ist, lässt sich nur im Einzelfall bestimmen, was die Berichterstattung namentlich für Laienbehörden zu einer schwierigen Aufgabe macht. Relevant ist vom Zweck des Planungsberichts (oben Ziff. 4.2) her gesehen

- a. wofür direkt anwendbare Umweltrechtsnormen bestehen, sowie
- b. wo Umweltrechtsnormen die Interessenabwägung (bzw. das Planungsermessen) massgeblich beeinflussen.

Die Arbeitshilfe des Kt. Bern¹¹⁸ versucht, die Bestimmung der Relevanz mit Hilfe von "Schwellenkriterien" zu erleichtern. Die pragmatisch festgelegten Schwellenkriterien stützen sich auf langjährige Erfahrungen der Verwaltungsfachstellen¹¹⁹. Ist ein Schwellenkriterium erfüllt, muss die Planerlassbehörde sich vertieft mit dem Thema befassen und es demzufolge auch im Planungsbericht darstellen, weil dann angenommen werden kann, es sei entweder direkt oder doch indirekt für die Interessenabwägung relevant. Auch hier wird deutlich, dass Planungsprozess und Planungsbericht ganz selbstverständlich miteinander verschränkt sind, weil das Ergebnis ohne wenigstens summarische Abbildung der Planungs- und Interessenabwägungsprozesse schwer nachvollziehbar ist.

Der Betrachtungsperimeter für den Umweltteil des Planungsberichts entspricht jenem der Planung und ist nicht notwendigerweise identisch mit dem Planperimeter, also jenem Gebiet, für das der Nutzungsplan Festlegungen trifft. Wie weit der Betrachtungsperimeter reicht, hängt also davon ab, wie weitreichend die Einflüsse auf Raum und Umwelt sind. Selbstverständlich müssen die Auswirkungen auf die Umwelt benachbarter Gebiete mitberücksichtigt werden (Lärm, lokale Luftverschmutzung, betroffene Gewässer usw.). Wo die Auswirkungen grossräumig sind, bestimmt meist das Umweltrecht, wie diese zu berücksichtigen sind¹²⁰.

Der Betrachtungszeitraum des Planungsberichts ist identisch mit dem Planungshorizont: Bei Nutzungsplänen also in der Regel 15 Jahre¹²¹, bei Richtplänen 25 Jahre.

Einzuräumen bleibt, dass die hier vorgeschlagenen Betrachtungsperimeter und -zeiträume den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung kaum genügen dürften. Es müssten

1995; Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich: Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV; Zürich 1994

¹¹⁸ Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, Bern 2000

¹¹⁹ Die in der Berner Arbeitshilfe vorgeschlagenen "Schwellenkriterien" sind teilweise recht vage gehalten und eignen sich kaum für die Arbeit von Laienbehörden.

¹²⁰ Beispielsweise regelt der Massnahmenplan Luft (Art. 44a USG) die Sanierungsbeiträge einer Vielzahl von Luftschadstoffverursachern in einem grossräumigen Gebiet. Auch die Gewässerschutzplanung legt fest, inwiefern die Auswirkungen auf Oberflächengewässer und Grundwasserströme zu berücksichtigen sind. Vgl. die vergleichbaren Fragestellungen in der UVP: BUWAL, Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1990, S. 26

¹²¹ Art. 15 RPG.

im Grunde viel grössere räumliche Zusammenhänge und viel längere Zeiträume berücksichtigt werden, wenn man mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit ernst machen wollte¹²². Es kann aber nicht Sache des Planungsberichts oder der Nutzungsplanung sein, entsprechende Defizite der schweizerischen Rechtsordnung wettzumachen, die den Anforderungen von Art. 73 der Bundesverfassung noch kaum genügt. Gerade für die Nutzungsplanstufe mit ihren meist kommunalen Akteuren erscheint die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele ohne konkrete Vorgaben von Gesetzgebung und Richtplanung schwerlich möglich¹²³. Das Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung verlangt darum längerfristig eine Art "Nachhaltigkeitsbeurteilung" für politische Programme (inklusive die Gesetzgebung) und möglicherweise auch für Raumpläne strategischer Natur (vgl. dazu Ziff. 10 unten)¹²⁴.

6.3.3 UMFANG DER ABKLÄRUNGEN

Der Umfang der Abklärungen muss der Bedeutung der Nutzungsplanung, d.h. im hier abzuhandelnden Thema

- a. dem Gewicht der zu erwartenden Umweltauswirkungen und
- b. dem mit diesem Plan erreichten Konkretisierungsgrad angepasst werden¹²⁵.

Dies entspricht schon dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip und es gelten die gleichen Anforderungen wie an die Begründung von Verfügungen (vgl. oben Ziff. 4.3.6).

Es braucht also für jede Nutzungsplanung eine Grobabschätzung¹²⁶ und Gewichtung ihrer Umweltauswirkungen, bevor deren rechtliche Zulässigkeit beurteilt werden kann. Das Vorgehen ist ähnlich wie am Anfang einer Umweltverträglichkeitsprüfung, wo die Voruntersuchung dazu dient, Wichtiges von Unwichtigem zu trennen¹²⁷ und rechtzeitig zu erkennen, welcher Prüfungsaufwand der Problemlage angemessen ist. Diese Grobabschätzung ist anspruchsvoll und kaum ohne langjährige praktische Erfahrung machbar, solange einfach handhabbare Faustregeln fehlen. Da ein grosser Teil der Nutzungsplanungen von Laien (allenfalls mit Unterstützung von Fachpersonen) erarbeitet und beschlossen wird, liegt hier eines der grossen Probleme der Norm von Art. 47 RPV (vgl. zur Praxis des Planungsberichts unten Ziff. 7). Zwar versuchen die Kantone, die Grobabschätzung mit Arbeitshilfen¹²⁸ zu erleichtern, doch ist auch die Anwendung dieser Arbeitshilfen nicht ohne vertiefte Kenntnisse möglich. Soweit ersichtlich fehlen in der Schweiz abgesehen von der Arbeitshilfe des Kt. Bern sowie den Checklisten der Umweltschutzfachstellen der Kantone Bern, Solothurn und der Stadt Zürich methodische Handbücher zur umweltrechtlichen Beurteilung von Raumplänen bzw. deren Auswirkungen.

¹²² Nachhaltig ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen (Bundtland-Report, 1987). Das Lexikon der Nachhaltigkeit (www.nachhaltigkeit.info) verweist als Beispiel langfristig und grossregional nicht nachhaltigen Handelns auf die weitgehend waldlosen Mittelmeerländer: Der Holzbedarf für Schifffahrt, Bauten und Energiegewinnung seit der Antike führte zur praktisch völligen Entwaldung. Auch die heutige Überfischung der Weltmeere ist ein Beispiel dafür.

¹²³ Ein Beispiel einer langfristigen Vorgabe, die sich auf Nachhaltigkeitsziele ausrichtet, stellt der Sachplan Fruchtfootgeflächen dar (BBI 1992 II 1649).

¹²⁴ praktische Hinweise zur Nachhaltigkeit in der Raumplanung finden sich etwa bei Daniel Arn, Der raumplanerische Bericht nach Art. 47 RPV, Diplomarbeit des ORL-Instituts der ETH Zürich, Solothurn 2001 S. 18; ferner mehr auf der strategischen Ebene Thierstein Alain, Lambrecht Maren: Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz, Bern 1998

¹²⁵ ferner: Fahrländer Karl Ludwig, Keller Peter M.: Fragenkatalog zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV, Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kt. Bern, Bern 1995, Ziff. 7

¹²⁶ Vorab dieser Grobabschätzung dienen die Checklisten der Kantone und Gemeinden: vgl. Ziff. 6.2

¹²⁷ vgl. dazu für die UVP: BUWAL, Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1990, Ziff. 3.1.

¹²⁸ so die Arbeitshilfe des Kt. Bern Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, Bern 2000 mit ihren Schwellenkriterien

6.3.4. UMGANG MIT UNSICHERHEITEN

Eine Besonderheit der Nutzungsplanung ist, dass die konkreten Projekte selten schon bekannt sind. Sind sie ausnahmsweise bekannt und wird die Nutzungsplanung auf sie zugeschnitten, so wird ohnehin bereits eine erste UVP-Stufe erforderlich sein und mindestens teilweise die Funktion des Umweltteils des Planungsberichts übernehmen. Dass sich die Umweltschutzvorschriften überwiegend an konkrete Projekte richten, der konkreten umweltrechtlichen Anforderungen an Raumpläne sind eher wenige¹²⁹, gestaltet die Aufgabe nicht einfacher. Die Planerlassbehörden müssen also ausgehend von Annahmen prognostizieren, ob sich die gemäss Nutzungsplan erwünschten bzw. zulässigen Projekte mutmasslich umweltrechtskonform realisieren lassen¹³⁰. Ist bezüglich der Umsetzung (etwa bei Rahmennutzungsplänen) noch wenig Konkretes bekannt, muss sich die Planerlassbehörde mit dem Nachweis begnügen, dass eine umweltrechtskonforme Entwicklung grundsätzlich möglich erscheint. Dabei darf sie davon ausgehen, dass die zuständigen Behörden in den nachfolgenden Verfahren das Notwendige und Verhältnismässige zur Einhaltung des Umweltrechts vorkehren werden¹³¹. Eine andere Auffassung wurde an einem Kolloquium der Vereinigung für Umweltrecht (VUR) im Jahre 2000 vertreten¹³²: Danach sei für die Berücksichtigung des Umweltrechts im Rahmen einer Nutzungsplanung ein "worst-case-Szenario" zu entwickeln. Da stellt sich dann natürlich die Frage, welche Rechtsfolgen aus diesen Szenarien gezogen werden sollen: Macht die Möglichkeit einer ungünstigen Entwicklung einen Nutzungsplan bereits rechtswidrig? Oder genügt es, wenn Massnahmen auf den nachfolgenden Entscheidungsstufen zur Verfügung stehen, die den schlimmstmöglichen Fall verhindern können? Die angesprochen Problematik gilt natürlich nicht nur für die Umweltfolgen, sondern für sämtliche Auswirkungen von raumplanerischen Festsetzungen: So ist es beispielsweise nicht immer leicht, abzuschätzen, ob ein bestimmtes Verkehrsnetz der künftigen, durch eine Nutzungsplanung erzeugten Nachfrage genügt. Doch gibt es dafür in der Verkehrsplanung hochentwickelte Planungsinstrumente und Simulationsmodelle.

Dabei stellen sich weitere Fragen:

- a. Darf bei den Umweltfolgeabschätzungen der mutmassliche technische Fortschritt berücksichtigt werden oder ist dies nur zulässig, wenn er auf bereits gefassten Beschlüssen beruht¹³³? So ist zum Beispiel durchaus denkbar, dass gewisse Fragen in der Nutzungsplanung noch gar nicht definitiv geklärt werden können und müssen, weil das Projekt dem Stand der technischen Entwicklung im Zeitpunkt der Baubewilligung anzupassen sein wird (etwa bei einer Sondermüllverbrennungsanlage)¹³⁴.
- b. Inwiefern darf Sanierungsfristen und geplanten Sanierungsmassnahmen Rechnung getragen werden, wo doch bekannt ist, dass die Fristen selten eingehalten werden können¹³⁵? Art. 36 Abs. 2 LSV stellt als Abgrenzungskriterium darauf ab, ob das

¹²⁹ sie stammen überwiegend aus dem Lärmschutz: vgl. unten Ziff. 6.3.2.1 Lärm und Erschütterungen

¹³⁰ zu den Möglichkeiten: Daniel Arn, Der raumplanerische Bericht nach Art. 47 RPV, Diplomarbeit des ORL-Instituts der ETH Zürich, Solothurn 2001, S. 15

¹³¹ im BGE Yverdon vom 24. April 2003 (1A.97/2002) genügt für die Genehmigung eines Strassen-Baulinienplans nach Waadtländer Strassenbaurecht ein prima-facie-Nachweis, dass das noch auszuarbeitende Strassenprojekt dem Umweltrecht im Grundsatz genügen kann: 129 II 276 E. 3.5.

¹³² URP/DEP 2000 S. 782

¹³³ so geht etwa der Massnahmenplan 2000 - 2015 des Kt. Bern davon aus, dass wegen der EURO-Abgasnorm, deren Einführung beschlossen ist, die gesamtschweizerischen Schadstoffemissionen um ein bestimmtes Mass abnehmen werden (Massnahmen P S. 33 ff.).

¹³⁴ Vgl. dazu Robert Wolf in URP 1992 Ziff. 3.3.

¹³⁵ So die Sanierungsfrist von Art. 17 Abs. 3 LSV, die im Frühjahr 2002 abgelaufen ist. Für die Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Strassen hat der Bundesrat die Fristen mit der LSV-Revision vom 1. September 2004 erstreckt.

entsprechende Sanierungsprojekt im Zeitpunkt der Lärmermittlung bereits öffentlich aufgelegt hat¹³⁶.

- c. Müssen aufgrund des Vorsorgeprinzips (Art. 11 Abs. 2 USG) die Umweltschutzinteressen im Nutzungsplanstadium stärker berücksichtigt werden als dies konkrete Normen als Minimalvorschrift verlangen? Die Frage könnte sich etwa beim Lärmschutz stellen: Die Erschliessung eines Neubaugebietes kann durchaus so geplant werden, dass geringere als die beim Planungswert liegenden Verkehrslärmimmissionen entstehen¹³⁷.

Es wird hier die Auffassung vertreten, dass mit grosser Wahrscheinlichkeit eintretender technischer Fortschritt sowie Sanierungsergebnisse berücksichtigt werden dürfen¹³⁸. Dies ganz einfach deshalb, weil jede Raumplanung auf Zukunftsannahmen gründet und an die Eintretenswahrscheinlichkeit der Prognose der Umweltauswirkungen keine höheren Anforderungen gestellt werden können als an die anderen Prognosen beispielsweise bezüglich der Nachfrage nach Bauland¹³⁹. Dies heisst natürlich nicht, dass bloss Hoffnungen auf Verbesserungen schon genügen. Die Prognosen müssen sich auf technisch und rechtlich nachvollziehbare Annahmen stützen¹⁴⁰.

Überdies gibt es verschiedene Möglichkeiten, mit denen planerischen Unsicherheiten Rechnung getragen werden kann. Im Vordergrund stehen dynamische Planmodelle:

- a. Der Nutzungsplan kann "Prüfwerte" vorgesehen, bei deren Erreichung eine Überprüfung der Planung und eine Anpassung erforderlich wird¹⁴¹, ohne dass bereits gesagt wird, was anschliessend genau gilt. Damit kann das Instrumentarium zur Begrenzung der Umweltauswirkungen an die später tatsächlich eingetretenen Auswirkungen und dannzumal vorhandenen technischen Möglichkeiten angepasst werden: Die Planfestsetzung steht damit unter Überprüfungs vorbehalt und die Planadressaten können sich einer Überprüfung gegenüber nicht auf ihren guten Glauben oder auf den Grundsatz der Planbeständigkeit berufen¹⁴².
- b. Der Nutzungsplan kann mit "vorbehaltenen Entscheiden" arbeiten und damit bereits festlegen, was gilt, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt.

Nicht vergessen werden darf auch, dass bereits der Gesetzgeber von einer dynamischen Welt ausgegangen ist: Nach Art. 21 Abs. 2 RPG steht jeder Plan unter Änderungsvorbehalt, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse gegenüber den bei Planfestsetzung getroffenen Annahmen wesentlich verändert haben.

Die Frage, wie weit Umweltschutzinteressen in der Nutzungsplanung in Anwendung des Vorsorgeprinzips über die der Gefahrenabwehr dienenden Anforderungen des Umweltschutzes hinaus berücksichtigt werden müssen, ist nach der Auffassung des Autors eine Frage der Interessenabwägung. Art. 11 Abs. 2 USG verpflichtet die Planerlassbehörden nicht, dem Vorsorgeprinzip in der raumplanerischen Interessenabwägung generell den

¹³⁶ vgl. BGE Lausanne 129 II 238

¹³⁷ gemäss Zäch/Wolf, Kommentar USG, Art. 23 Rz. 7 ff. dienen die Planungswerte der Vorsorge, ersetzen jedoch die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nicht. Vgl. auch BGE 124 II 517, E. 4: Emissionsbeschränkungen über den Planungswert hinaus sind nur dann wirtschaftlich tragbar, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann.

¹³⁸ vgl. zum Einbezug künftiger Entwicklungen in der UVP: BUWAL, Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1990 S. 28

¹³⁹ Art. 15 Bst. b RPG

¹⁴⁰ vgl. zum Umgang mit Unsicherheiten in der UVP: BUWAL, Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, Bern 1990, S. 39

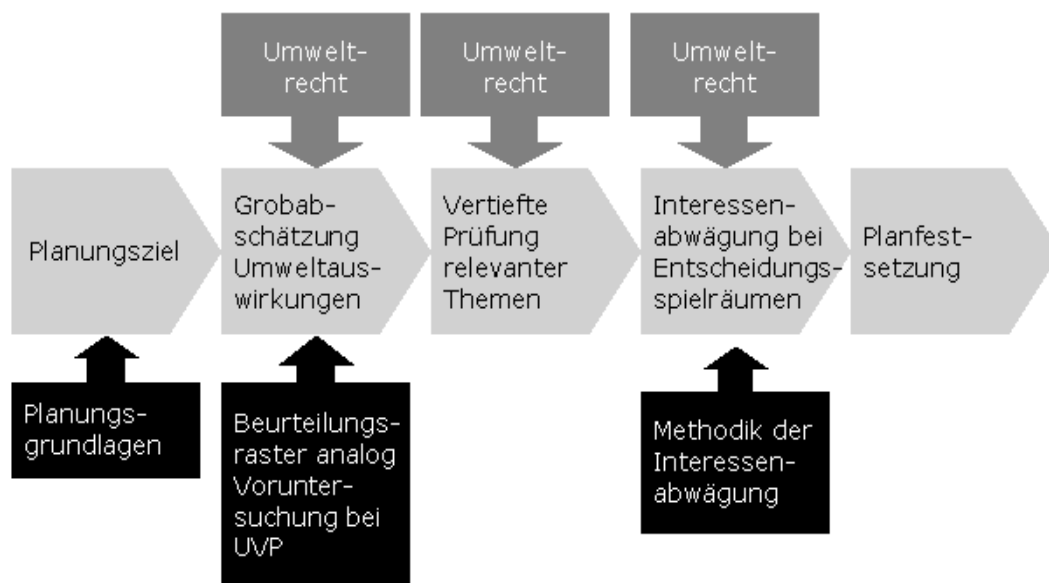
¹⁴¹ So sehen heute schon Nutzungspläne, die publikumsintensive Einrichtungen des Detailhandels festlegen, maximale Fahrtanzahlen vor, bei deren Überschreitung weitere, verschärfte emissionsbegrenzende Massnahmen anzuordnen sind.

¹⁴² Ein Beispiel stellt die Baukonzession für die 5. Ausbautetappe des Flughafens Zürich dar: BGE 126 II 522, E. 18 bis 25; URP/DEP 2001 117; JT 2001 616

Vorrang einzuräumen¹⁴³. Es entspricht einer koordinierten Anwendung von Raumplanungs- und Umweltrecht, die Umweltschutzinteressen gleichermassen in den Abwägungsprozess einzubeziehen wie die anderen öffentlichen Interessen. In jedem Fall zu berücksichtigen sind nur jene festen Vorgaben des Umweltrechts, die keinen Spielraum für das Planungsermessen lassen. Die meisten Umweltschutzvorschriften räumen indes durchaus Spielräume ein: Selbst Art. 24 USG, der bei der Ausscheidung neuer Bauzonen die Einhaltung der Planungswerte für Lärmimmissionen vorschreibt, lässt den Planungsbehörden einen grossen Spielraum, *wie* sie dieses Ziel erreichen können. Bei der Luftreinhaltung sind zwei Fälle zu unterscheiden. Sind die Immissionsgrenzwerte eingehalten, müssen nur die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen, wie sie für eine Vielzahl von Quellen und Schadstoffen in den Anhängen zur LRV festgeschrieben sind, eingehalten werden. Bei der Festlegung vorsorglicher Emissionsbegrenzungen wird die wirtschaftlichen Tragbarkeit als Kriterium berücksichtigt, was einer Interessenabwägung entspricht. Sind die Immissionsgrenzwerte jedoch überschritten oder ist eine Überschreitung zu erwarten, tritt das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit in den Hintergrund. Mit einem Massnahmenplan muss dann aufgezeigt werden, mit welchen Mitteln die übermässigen Immissionen beseitigt werden sollen.

6.3.5 UMWELTSCHUTZTHEMEN

Die folgende Grafik zeigt, dass das Umweltrecht in mehreren Phasen der Planung in die Überlegungen einfließen muss. Dieser Ablauf bestimmt den Inhalt des Umweltteils des Planungsberichts mit:



6.3.5.1 LÄRM UND ERSCHÜTTERUNGEN

Mit raumplanerischen Massnahmen kann ein erheblicher Beitrag zum Schutz der Menschen vor übermässigem Lärm geleistet werden. Nicht umsonst bedient sich das schweizerische Lärmschutzrecht selbst raumplanerischer Instrumente, indem es beispielsweise

¹⁴³ anderer Meinung scheint das Bundesgericht im BGE Dürnten vom 24.10.1997 zu sein: E. 2b: Pra 1998 Nr. 83; URP/DEP 1998 55; ZBI 1998 437; vgl. aber auch den BGE Schänis 127 II 306 E. 8.

die Belastungsgrenzwerte nach der raumplanerisch vorgesehenen Bodennutzung differenziert.

In der Nutzungsplanung spielen regelmässig die folgenden Normen des Lärmschutzrechts eine Rolle¹⁴⁴:

a.	Einhaltung der Planungswerte bei Neueinzonungen und Neuerschliessungen: Werden die Planungswerte nicht ohne weiteres eingehalten, müssen planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen vorgesehen werden, welche die Einhaltung der Planungswerte in den lärmempfindlichen Räumen trotzdem sicherstellen ¹⁴⁵ . Mit berücksichtigt werden müssen zur Zeit der Lärmermittlung öffentlich aufliegende Projekte.	Art. 24 USG Art. 36 Abs. 2 LSV
b.	Wo bestimmte Anlagen mittels (Sonder)Nutzungsplänen festgelegt oder doch vorbestimmt werden (z.B. mit besonders dafür bezeichneten Nutzungszonen), ist sicherzustellen, dass die Planungswerte eingehalten werden können.	Art. 25 USG
c.	Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen: Sämtlichen Nutzungszonen mit lärmempfindlichen Nutzungen ist eine Lärmempfindlichkeitsstufe zuzuweisen. Da dies nicht schematisch erfolgen darf, sondern aufgrund raumplanerischer Überlegungen differenziert werden muss, ist im Planungsbericht zu begründen, wie von diesem Entscheidungsspielraum Gebrauch gemacht wurde ¹⁴⁶ .	Art. 43 Abs. 1 LSV
d.	Im Rahmen der Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen: Aufstufung von mit Lärm vorbelasteten Gebieten: Ob "aufgestuft" werden soll, ist ein raumplanerischer Entscheid ¹⁴⁷ mit entsprechendem Entscheidungsspielraum.	Art. 43 Abs. 2 LSV
e.	Lärmimmissionen der Erschliessung: Bei der Festsetzung der baulichen Nutzung eines Gebietes muss schon im Planerlassverfahren sichergestellt werden, dass diese auch realisiert werden kann. Dazu gehört zwar nicht schon die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung, aber doch die Abschätzung, ob eine Erschliessung technisch und rechtlich überhaupt möglich ist. In diesem Rahmen ist auch abzuschätzen, ob die Lärmschutzvorschriften mutmasslich eingehalten werden können. Konkret steht in Frage, ob erforderliche neue Erschliessungsanlagen die Planungswerte (Art. 7 LSV) bzw. geänderte Erschliessungsanlagen die Immissionsgrenzwerte (Art. 8 LSV) überhaupt einhalten können und ob als Folge der Mehrbelastung einer Verkehrsanlage Überschreitungen der Lärmimmissionsgrenzwerte in angrenzenden Gebieten zu erwarten sind (Art. 9 LSV).	Art. 7 bis 9 LSV

Grundlagen für diese Beurteilungen sind vorhandene Lärmbelastungskataster (Eisenbahn, Strassen, Luftfahrt, Schiessanlagen), Sanierungsprogramme (Eisenbahn, Strassen) sowie vorhandene Daten aus Baubewilligungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen für lärm erzeugende Anlagen.

6.3.5.2 LUFTREINHALTUNG

Auch im Bereich der Luftreinhaltung leisten raumplanerische Massnahmen einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung der gesetzlichen Ziele. Ausserdem bestehen erhebliche Ermessensspielräume, deren Ausschöpfung im Planungsbericht wenigstens kurz darzulegen ist. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass die Beiträge der Raumplanung weniger direkt

¹⁴⁴ Weniger ein Inhaltsverzeichnis als eine Planungsanleitung liefert die Berner Arbeitshilfe Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung., Bern 2000 S. 24

¹⁴⁵ Nichtgenehmigung eines Quartierplans wegen überschrittenen Planungswerten: BEZ 2001 Nr. 2; URP/DEP 2001 494

¹⁴⁶ Eingehend zum Spielraum: BVR 2001 402; URP/DEP 2001 961

¹⁴⁷ Zur Höhereinstufung nach Art. 43 Abs. 2 LSV: BGE 121 II 235; JT 1996 I 488

wirken und häufiger auf einer strategischen Ebene liegen, was die Berücksichtigung in der Nutzungsplanung erschwert. Die Erfahrungen zeigen, dass vor allem die grosse Zahl mittlerer und kleinere Gemeinden Schwierigkeiten hatten, Luftreinhalte-Massnahmen in ihrem Kompetenzbereich zu planen und umzusetzen¹⁴⁸.

Zu beachten sind in der Nutzungsplanung in der Regel vier Einflussbereiche:

- a. der Beitrag zur Immissionssituation bei vollständiger Umsetzung der Planung, namentlich durch den Bau grosser Luftschadstoffverursacher wie Industrie- und Verkehrsanlagen sowie publikumsintensive Einrichtungen;
- b. der mögliche Beitrag zur Sanierung übermässig luftschadstoffbelasteter Gebiete gemäss kantonalem Massnahmenplan (Art. 44a USG)¹⁴⁹;
- c. der mögliche Beitrag zur Umweltvorsorge durch besondere Massnahmen bei der Erschliessung (z.B. Beeinflussung des modal split und bei der Energieversorgungsplanung).
- d. die lokalen Konflikte, die durch benachbarte Luftschadstoffherzeuger entstehen könnten (z.B. Industrieanlagen, Tierhaltung).

Im Vordergrund des Interesses stehen zur Zeit die Luftschadstoffe Stickoxyde, VOC, Ozon und PM10¹⁵⁰. Hinzu kommen gelegentlich lokale Belästigungen durch Gerüche aus Tierhaltungen und Produktionsanlagen. In der Nutzungsplanung spielen deshalb regelmässig die folgenden Normen des Luftreinhalterechts eine Rolle:

a.	Der kantonale Massnahmenplan Luft kann direkt anwendbare raumplanerische Massnahmen der Luftreinhaltung vorsehen. So verlangt beispielsweise der Massnahmenplan Luft 2000 - 2015 des Kt. Bern, dass die Gemeinden bei ihren Planungen die technischen und lufthygienischen Belastungsgrenzen ihrer Strassen berücksichtigen. Bei Bedarf müssen sie für ihr Gebiet eine Karte der Belastbarkeitsgrenzen erstellen. Sie sollen sodann Sanierungskonzepte für Strassenzüge erarbeiten, die gemäss Prognose auch im Jahr 2015 noch übermässig belastet sind ¹⁵¹ . Der Anhang zum Massnahmenplan listet sämtliche von den Gemeinden in den Planerlassverfahren zur erfüllenden Aufgaben auf ¹⁵² . Bisweilen erteilen die Massnahmenpläne auch blosse richtungweisende Aufträge, so der Kanton St. Gallen im Massnahmenkatalog Verkehr ¹⁵³ . Es liegt auf der Hand, dass es diesbezüglich schwierig ist, der "Begründungspflicht" im Rahmen von Art. 47 RPV nachzukommen.	Art. 44a Abs. 2 USG, Art. 31 ff. LRV
b.	Bei Strassen, die meist mittels Nutzungsplan (Strassenplan) festgelegt werden, sind die vorsorglichen und verschärften Massnahmen zur Emissionsbegrenzung anzuordnen	Art. 18 LRV

¹⁴⁸ Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, S. 29

¹⁴⁹ viele Massnahmenpläne enthalten raumplanerische Massnahmen: so Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, Massnahmen P 3 bis P 10.

¹⁵⁰ Luftbelastung 2002,,: Auswertungen der 16 NABEL-Stationen, BUWAL April 2003

¹⁵¹ Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, Massnahme P4, als Vollzugshilfe liegt vor: Arbeitsanleitung zur Berechnung der Grundbelastbarkeit von Strassen aus Sicht der Luftreinhaltung, Bern Februar 2001

¹⁵² Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, S. 103

¹⁵³ St. Galler Massnahmenplan nach Luftreinhalte-Verordnung, Nachführung 1997: Kapitel 3.3.1 Entwicklung im Strassenverkehr weist kantonale Amtsstellen und Gemeinden an, bei der Planung, Entwicklung und Nutzung des Verkehrsnetzes sowie bei der Siedlungsplanung die im Bau-, Raumplanungs-, Strassen und Strassenverkehrsrecht gegebenen emissionsmindernden Massnahmen auszuschöpfen.

c.	Können die Abstände zur Vermeidung übermässiger Geruchsimmissionen eingehalten werden oder ist ein Konflikt vorprogrammiert ¹⁵⁴ ?	Anhang 2 Ziff. 512 LRV
d.	Legt der Nutzungsplan die gesetzliche Grundlage ¹⁵⁵ für eine konkrete, bereits näher bestimmte stationäre Anlage, dann sind die vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 3 LRV in Verbindung mit den entsprechenden Anhängen und Art. 5 LRV zu berücksichtigen.	Art. 3 LRV und insbesondere Anhang 2 LRV bzw. Art. 5 LRV

6.3.5.3 GEWÄSSERSCHUTZ

Im Vordergrund für die Nutzungsplanung stehen beim Thema Gewässerschutz Fragen

- a. der gesetzeskonformen Abwasserentsorgung sowie
- b. des Schutzes der ober- und unterirdischen Wasservorkommen.

Wie das Abwasser abgeführt wird, bestimmt das kommunale Generelle Entwässerungsprojekt GEP, das eine Grundlage für die Nutzungsplanung darstellt. Der Planungsbericht äussert sich zu den Konflikten, die sich hier allenfalls ergeben und die eine der Abwassererschliessung angepasste Bodennutzung verlangen oder auch zu einer Anpassung des GEP führen können.

Die zu schützenden unter- und oberirdischen Wasservorkommen sind in den gewässerschutzrechtlichen Planungen abgebildet (Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen, Grundwasserschutzareale)¹⁵⁶. Der Planungsbericht äussert sich dazu, sofern sie Einschränkungen für die Nutzungsplanung zur Folge haben.

In der Nutzungsplanung spielen deshalb regelmässig die folgenden Normen des Gewässerschutzrechts eine Rolle:

a.	Berücksichtigung der Gewässerschutzbereiche als Grundlagen für die Nutzungsplanung.	Art. 19 GSchG, Art. 31/32 GschV und Anhang 4 Ziff.2 GSchV
b.	Berücksichtigung der grundeigentümergebundenen Grundwasserschutzzonen (S1 bis S3) bei der Festlegung der Bodennutzung	Art. 20 GSchG, Art. 31/32 GSchV und Anhang 4 Ziff.2 GSchV

¹⁵⁴ vgl. BUWAL - Bulletin 1/97 S. 9 ff.; bei einer Einzonung in unmittelbarer Nähe eines Tierhaltungsbetriebes kann dies die Pflicht zur Sanierung der geruchsemitterenden Anlage zur Folge haben: URP/DEP 1999 800; ferner Maurer Hans: Lufthygienerechtliche Mindestabstände von Tierhaltungsanlagen - Stellungnahme zu ausgewählten Rechtsfragen, in URP/DEP 2003 297

¹⁵⁵ Ein Nutzungsplan kann den Bau einer bereits in groben Umrissen bekannten Anlage vorbereiten oder - in einzelnen Kantonen - auch gleich die Baubewilligung beinhalten: z.B. die Kehrlichtverbrennungsanlage Thun (BGE 127 II 238; URP/DEP 2001 938). Der Planungsbericht muss sich in diesen Fällen auch bereits zu den anlagenspezifischen Emissionsbegrenzungen äussern. Meistens wird diesen Part allerdings eine erste Stufe der UVP übernehmen (vgl. oben Ziff. 4.3.7 zum Verhältnis zwischen Planungsbericht und UVP).

¹⁵⁶ Christa Perregaux: Planerischer Schutz der Gewässer - Ziele und Instrumente der neuen Gewässerschutzverordnung, in Raum & Umwelt 1999 S. 27; ferner: BUWAL (Hrsg.): Grundwasserschutz - Bericht der nationalen Arbeitsgruppe Wegleitung Grundwasserschutz 2000, Entwurf vom 20.10.2000, insbesondere Kapitel 4 Planerische Aspekte des Grundwasserschutzes

c.	Berücksichtigung der präventiv für die künftige Nutzung ausgeschiedenen Grundwasserschutzareale	Art. 21 GSchG, Art. 31/32 GSchV und Anhang 4 Ziff.2 GSchV
d.	Abstimmung der vorgesehenen Bodennutzung mit der Entwässerungsplanung	Art. 6 und 7 GSchG

Grundlagen für die Nutzungsplanung sind das kommunale Generelle Entwässerungsprojekt sowie die kantonalen Gewässerschutzkarten nach Art. 30 GSchV.

6.3.5.4 BODENSCHUTZ

Zu unterscheiden sind hier der quantitative Bodenschutz gemäss Raumplanungsgesetzgebung und der qualitative Schutz der obersten unversiegelten Bodenschicht mit dem Ziel der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit gemäss Umweltschutzgesetz¹⁵⁷.

Die Überbauung einer Fläche, die durch einen Nutzungsplan vorbereitet und geregelt wird, verändert das Schutzgut Boden definitiv – insofern gibt es nichts mehr zu schützen. Der "quantitative" Schutz des Bodens wird darum in erster Linie durch die haushälterische Bodennutzung und die Konzentration der bodenverändernden Nutzungen durch Trennung der Bauzone von der Nichtbauzone gewährleistet¹⁵⁸. Der "quantitative" Schutz der für die Landesversorgung wertvollsten Böden erfolgt über den Sachplan Fruchtfolgeflächen¹⁵⁹. Bei der Bauzonenausscheidung besteht allerdings diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum, weil die Beanspruchung von fruchtbaren Böden für die Überbauung nicht immer vermieden werden kann und regelmässig die verschiedenen Interessen gegeneinander abgewogen werden müssen¹⁶⁰. Die entsprechende Interessenabwägung ist im Planungsbericht aufzuzeigen.

Umgekehrt können sich durch physikalische, chemische oder biologische Einwirkungen stark belastete Böden besser für die Überbauung als für andere Zwecke eignen.

Beim qualitativen Bodenschutz wirken vor allem die indirekten Massnahmen der Luftreinhalteverordnung und der Stoffverordnung zur Begrenzung der chemischen Belastung des Bodens. Gegen die physikalischen Belastungen wirken die Regeln der landwirtschaftlichen Bodenbearbeitung sowie Regeln für die Rekultivierung¹⁶¹ von vorübergehend anders genutzter Böden.

Auf der Stufe der Nutzungsplanung spielen deshalb regelmässig die folgenden Normen des Bodenschutzes eine Rolle:

¹⁵⁷ vgl. zur Abgrenzung und zu den Schutzgütern Zäch Christoph: Das neue Bodenschutzrecht, in URP/DEP 1996 S. 500

¹⁵⁸ Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 und 3 RPG

¹⁵⁹ Art. 26 ff. RPV; Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Landwirtschaft: Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Materialien Raumplanung, Bern 1992; für die Fortschreibung: Lüscher. C.: 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF): Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund, ARE, Bern 2003

¹⁶⁰ beispielhaft wird dies aufgezeigt bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen durch "Intensivlandwirtschaftszonen" gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern: Intensivlandwirtschaftszonen: Planungshilfe für Zonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG, Bern 2001 sowie Bundesamt für Raumentwicklung: Neues Raumplanungsrecht - Ausscheidung von Zonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Artikel 38 RPV - Leitgerüst Interessenabwägung, Bern 2000.

¹⁶¹ z.B. Direktion der öffentlichen Bauten/Direktion der Volkswirtschaft des Kt. Zürich: Richtlinien für die Durchführung von Rekultivierungen von Auffüllungen, Geländeänderungen, Deponien, Kiesgruben, Ablagerungen, Installationsplätzen, Baupisten, Zürich 1991

a.	Berücksichtigung des Sachplans Fruchtfolgeflächen: konkretisiert in den Kantonen durch Eintrag in Richtplänen oder mindestens in den Bodeneignungskarten	Art. 26 ff. RPV, insbesondere Art. 28 Abs. 2 RPV
b.	Berücksichtigung besonders belasteter Böden in der Nutzungsplanung: Kantonale Bodennutzungsbeschränkungen	Art. 34 USG, Art. 8 bis 10 VBBo

Grundlagen sind der Sachplan Fruchtfolgeflächen mit der sich darauf abstützenden gemeindeweisen Zuordnung der Kontingente¹⁶² sowie die Bodenkarten (Nutzungseignungskarten, Risikokarten usw.). Als Vollzugshilfe steht ein Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen zur Verfügung¹⁶³. Weitere Anleitungen zur Berücksichtigung des Bodenschutzes in der Nutzungsplanung scheinen noch zu fehlen.

6.3.5.5 ABFÄLLE UND ALTLASTEN

Altlasten können sich auf die Bodennutzung auswirken und müssen darum in die Nutzungsplanung einfließen¹⁶⁴. Altlasten können die Bodennutzung einschränken. Die Überbauung von Bauzonenflächen erfordert ferner unter Umständen Sanierungen oder doch besondere Vorsichtsmassnahmen zur Vermeidung von Gefährdungen als Folge der Bautätigkeit. Mit dem Kataster der belasteten Standorte haben die Planerlassbehörden ein wichtiges Arbeitsinstrument in der Hand¹⁶⁵. Für den Bereich der Abfälle sind die in den Richtplänen auszuweisenden Standorte für Abfallanlagen von besonderer Bedeutung. Regelmässig sind deshalb in der Nutzungsplanung insbesondere zu berücksichtigen:

a.	Kataster der belasteten Standorte	Art 32c USG, Art. 3 ff. AltIV
b.	Abfallplanung der Kantone	Art. 31 USG, Art. 17 TVA

6.3.5.6 NICHTIONISIERENDE STRAHLEN

Quellen von nichtionisierenden Strahlen können die Bodennutzung einschränken. Deshalb ist in der Nutzungsplanung die folgende Vorschrift zu berücksichtigen:

a.	Bauzonen dürfen nur dort ausgeschieden werden, wo bestehende oder in der Nutzungsplanung bereits festgelegte künftige Anlagen die Anlagegrenzwerte ¹⁶⁶ einhalten oder mit planerischen oder baulichen Massnahmen einhalten können.	Art 16 NISV, Anhang 1 NISV
----	---	----------------------------

¹⁶² im Kt. Aargau beispielsweise als GIS-Datensatz verfügbar: www.kogis.ch/sik-gis

¹⁶³ Bundesamt für Raumplanung, Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen, EDMZ, Bern 1995

¹⁶⁴ Pierre Tschannen: Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenspiel von Umweltrecht und Raumplanung, in UR/DEP 1998 504

¹⁶⁵ vgl. zu den Wechselwirkungen Altlasten und Nutzungsplanung: Heidi Wiestner: Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Vorschriften des Altlasten- und Bodenschutzes, in UR/DEP 1998 443 ff.

¹⁶⁶ Der Anlagegrenzwert dient der vorsorglichen Emissionsbegrenzung und ist in dieser Hinsicht dem Planungswert gemäss LSV verwandt.

6.3.5.7 STÖRFALLVORSORGE

In der Nutzungsplanung geht es in erster Linie darum, bekannte *technische* Risiken im oder in der Umgebung des Planperimeters zu kennen und zu berücksichtigen. Zu den technischen Risiken zählen chemische und biologische Risiken. Durch Naturgefahren verursachte Risiken fallen nicht unter die Störfallvorsorge. Zu den grösseren Störfallrisiken zählen insbesondere auch Verkehrswege. Über diese Risiken geben die kantonalen Risikokataster Auskunft.

Die Störfallvorsorge erfolgt über die Verpflichtung der Inhaber risikobehafteter Anlagen, die dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechenden Sicherheitsmassnahmen zu treffen. Die Vollzugsbehörden kontrollieren diese Verpflichtungen und entscheiden, ob das Risiko einer Anlage tragbar ist und ordnen nötigenfalls zusätzliche Sicherheitsmassnahmen an. Die von den Kantonen gemeldeten Risiken werden nach und nach in einem Eidgenössischen Risikokataster gemäss Störfallverordnung ERKAS erfasst¹⁶⁷.

In der Nutzungsplanung müssen die vorhandenen kantonalen Risikokataster und -karten berücksichtigt werden¹⁶⁸, damit die Bodennutzung auf die vorhandenen störfallrelevanten Betriebe und Verkehrswege abgestimmt werden kann. Entsprechende GIS-Datensätze befinden sich im Aufbau¹⁶⁹.

Regelmässig ist deshalb in der Nutzungsplanung im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen:

a.	Einbezug der bekannten mobilen und stationären Risiken gemäss Risikokataster in die Nutzungsplanung, gegebenenfalls Berücksichtigung der Empfehlungen der mit dem Vollzug der StfV beauftragen Fachstellen	Art 8 Abs. 2 und 9 StfV
----	--	-------------------------

6.3.5.8 NATUR- UND HEIMAT- SOWIE LANDSCHAFTSSCHUTZ

Der Natur- und Heimatschutz umfasst eine Fülle von punktuellen Massnahmen, von denen viele in der Nutzungsplanung Berücksichtigung finden müssen. Aufgrund der oft begrenzten Bundeskompetenzen und der unterschiedlichen Entstehungsgeschichte der einzelnen Vorschriften sind sowohl die Bindung der Planerlassbehörden also auch der Spielraum für eine Interessenabwägung sehr unterschiedlich¹⁷⁰. Ebenso sind eine Vielzahl von Behörden am Vollzug beteiligt. Diese Unübersichtlichkeit erschwert die Umsetzung der Vorschriften nicht nur in der Nutzungsplanung ungemäss¹⁷¹, weil ihre Anwendung in jedem Fall Expertenwissen voraussetzt. Aus diesem Grund stellen einige Kantone gelegentlich das Wissen thematisch geordnet zusammen¹⁷². Auch die kantonalen oder regionalen Landschaftsentwicklungskonzepte versuchen, die verschiedenen Bereiche in einer Gesamtsicht zusam-

¹⁶⁷ BUWAL: Störfallvorsorge 10 Jahre nach Schweizerhalle, in BUWAL-Bulletin Nr. 3/1996; Rechtsfragen des Vollzugs der Störfallverordnung, in URP/DEP 1992 S. 273 ff.

¹⁶⁸ vgl. beispielsweise Kapitel B der Verordnung über den Umweltschutz des Kt. Basel-Landschaft (SGS 780.11)

¹⁶⁹ Der Kt. Aargau hat die mobilen Risiken der SBB-Eisenbahnstrecken in seinem GIS aufgenommen: SIK-GIS-Dateninventar zu den öffentlich verfügbaren GIS-Datensätzen der Schweiz.

¹⁷⁰ illustrativ für das Beispiel der Auengebiete Peter M. Keller: Nutzungskonflikte in Auengebieten, in URP/DEP 1998 119: Auenbiotop von nationaler Bedeutung sind ungeschmälert zu erhalten. Einschränkungen zugunsten einer Rohstoffversorgung (Kies usw.) von ebenfalls nationaler Bedeutung sind indessen möglich, nicht aber für bloss regionale und lokale Erholungsbedürfnisse.

¹⁷¹ vgl. als Übersicht über die zahlreichen Rechtsgrundlagen und Instrumente Jörg Leimbacher, Bundesinventare: Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, Bern 2000

¹⁷² so die sehr umfassende Homepage des Amtes für Natur und Umwelt des Kt. Graubünden: www.umwelt-gr.ch/anl

menzufassen¹⁷³. Liegen solche LEK vor, fällt die Einbindung in die raumplanerische Interessenabwägung wesentlich einfacher.

A. BIOTOPSCHUTZ

Gemäss Art. 18 NHG soll dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegengewirkt werden. Diese allgemeine Vorschrift fliesst in unterschiedlicher Form in die Interessenabwägung¹⁷⁴ ein und ist im Planungsbericht darzustellen. Dabei gilt es zu beachten, dass bei Hoch- und Flachmooren von nationaler Bedeutung Art. 18 Abs. 1ter NHG nicht zur Anwendung kommt (vgl. Art. 23a NHG). Für diese in der Verfassung explizit erwähnten Biotope gilt ein absoluter Schutz (Art. 78 Abs. 5 BV, Art. 4 Hochmoorverordnung und Art. 4 Flachmoorverordnung).

Regelmässig sind in der Nutzungsplanung die folgenden Vorschriften zu berücksichtigen:

a	Absoluter Schutz der Hoch- und Flachmoore von nationaler Bedeutung	Art. 78 Abs. 5 BV, Art. 4 H MV, Art. 4 FMV
b	Keine Beeinträchtigung der anderen Biotope von nationaler Bedeutung (Auen, Amphibienlaichgebiete ¹⁷⁵), es sei denn, der Eingriff entspringe ebenfalls einem nationalen Interesse	Art. 18a NHG, Art. 16 NHV, Art. 4 AuenV, Art. 7 AlgV
c.	Berücksichtigung der Biotope (Naturschutzgebiete) von regionaler und lokaler Bedeutung im Rahmen der Interessenabwägung ¹⁷⁶ , bei zulässiger Beeinträchtigung Anordnung von Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen	Art. 18b und Art. 18 Abs. 1 ter, Art. 14 NHV sowie kantonale Ausführungsgesetzgebung
d.	Keine Beeinträchtigung von Ufervegetation	Art. 21 NHG

¹⁷³ z.B. BE: Kantonales Landschaftsentwicklungskonzept, Bern 1998: Das kantonale Landschaftsentwicklungskonzept KLEK stellt eine Grundlage für die kantonale Richtplanung dar, richtet sich in erster Linie an die kantonalen Fachstellen (für Gesetzgebung, Planung, Projektierung, Koordination), zeigt aber auch zuhanden der Regionen und Gemeinden Ziele und Massnahmen auf. Inhalt ist eine koordinierte Gesamtstrategie als Antwort auf dezentrale Vollzugsstrukturen. Das Konzept enthält neben allgemeinen Leitlinien auch räumlich konkrete Aussagen zu kantonalen Vorranggebieten, wo sich der Kanton besonders engagieren will.

¹⁷⁴ zur Interessenabwägung vgl. BGE Dornach vom 25.9.2003 E. 4.1.1.: "Gemäss Art. 14 Abs. 6 NHV darf ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen kann, nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht. Für die Bewertung des Biotops in der Interessenabwägung sind neben seiner Schutzwürdigkeit nach Absatz 3 insbesondere massgebend: a. seine Bedeutung für die geschützten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten; b. seine ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt; c. seine Bedeutung für die Vernetzung schützenswerter Biotope; d. seine biologische Eigenart oder sein typischer Charakter. Wer einen Eingriff vornimmt oder verursacht, ist gemäss Art. 14 Abs. 7 NHV zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonst angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten."

¹⁷⁵ Kurz vor Vollendung befindet sich das Inventar der Trockenwiesen und –weiden von nationaler Bedeutung

¹⁷⁶ konkretes Vorgehen bei der Interessenabwägung rund um den Biotopschutz am Beispiel einer Sondernutzungsplanung: BGE Dornach vom 25.9.2003, E. 4.1.2

Grundlagen sind die entsprechenden Bundesinventare¹⁷⁷, die kantonalen und kommunalen Naturschutzgebiete, Schutzverordnungen¹⁷⁸ und Inventare. Schützenswert sind zudem Lebensräume, die geschützte oder gefährdete Arten beherbergen¹⁷⁹. Diese Arten finden sich in den durch das BUWAL erlassenen oder anerkannten Roten Listen und in den Verzeichnissen der von der Bundesgesetzgebung geschützten Pflanzen- und Tierarten.

Ein ausführliches konkretes Beispiel zu den Rechtsgrundlagen des Biotopschutzes und zu dessen Einbezug in eine kommunale Nutzungsplanung liefert Erwägung 4 des Bundesgerichtsentscheides Dornach vom 25. September 2003¹⁸⁰.

B. ORTSBILD- UND LANDSCHAFTSSCHUTZ

Art. 78 BV zeigt die beschränkten Bundeskompetenzen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes auf¹⁸¹. Ortsbild – und Landschaftsschutz ist darum im wesentlichen kantonales Recht¹⁸². Im Bereich des Landschaftsschutzes finden sich direkt anwendbare bundesrechtliche Normen – wenn es nicht um die Erfüllung von Bundesaufgaben geht – nur beim Moorlandschaftsschutz (Art. 23a ff. NHG).

Der Landschaftsschutz unterteilt sich in den strikte geregelten Moorlandschaftsschutz und in den vorwiegend in kantonaler Kompetenz liegenden allgemeinen Landschaftsschutz.

Bezieht der Nutzungsplan eine Moorlandschaft von nationaler Bedeutung mit ein, so gelten die Einschränkungen von Art. 23b bis 23d NHG. Für weniger bedeutende Moorlandschaften gilt der allgemeine Landschaftsschutz, den weitgehend das kantonale Recht regelt.

Bezieht der Nutzungsplan eine im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) verzeichnete Landschaft ein, so gilt eine Pflicht zur Schonung bzw. bei überwiegendem öffentlichen Interesse zur ungeschmälerter Erhaltung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (v.a. bei der Grossinfrastruktur in Bundeskompetenz wie Strassen, Eisenbahnen, Luftfahrt, Landesverteidigung, Schifffahrt, Rohrleitungen, elektrische Übertragungsleitungen sowie bei der Gewährung von Bundessubventionen). Für andere Vorhaben gilt eine Berücksichtigungspflicht¹⁸³, die häufig von kantonalen Vorschriften verdeutlicht wird. Analoges gilt für den Einbezug eines Ortsbildes von Nationaler Bedeutung gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) in eine Nutzungsplanung.

Regelmässig sind somit in der Nutzungsplanung die folgenden Vorschriften anzuwenden:

a.	Keine Beeinträchtigung von Moorlandschaften von nationaler Bedeutung	Art. 23b bis 23d NHG
b.	bei Erfüllung einer Bundesaufgabe: ungeschmälerter Erhaltung bzw. grösstmögliche Schonung einer im BLN-Inventar verzeichneten Landschaft bzw. eines im ISOS-Inventar verzeichneten Ortsbildes	Art. 5 und 6 NHG,

¹⁷⁷ Jörg Leimbacher, Bundesinventare: Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, Bern 2000

¹⁷⁸ Terminologie und Rechtswirkungen sind je nach Kanton unterschiedlich.

¹⁷⁹ Art. 14 Abs. 3 NHV

¹⁸⁰ BGE 1A.137-2002 vom 25.9.2003 betreffend ein Reptilieninventar

¹⁸¹ eine gute Übersicht liefert Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2002

¹⁸² vgl. etwa Art. 9 ff. BauG-BE, Art. 23, 48, 50, 71 sowie 203 ff. PBG-ZH,

¹⁸³ Jörg Leimbacher, Bundesinventare: Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, Bern 2000, S. 18; ferner BGE Brienz 1A.151/2002 vom 22.1.2003 i.S. Helvetia Nostra, in URP/DEP 2003 235

c.	übrige Aufgaben: Berücksichtigung des BLN-Inventars und kantonalen Landschafts- schutzvorgaben in der Interessenabwägung	entsprechende kantonale Vor- schrift ¹⁸⁴
----	---	---

Planungsgrundlagen sind auch hier die entsprechenden Bundesinventare¹⁸⁵ sowie die kantonalen und kommunalen Naturschutzgebiete, Schutzverordnungen¹⁸⁶ und Inventare.

6.3.5.9 WALD

Der Wald ist nach Art. 18 Abs. 3 RPG durch die Waldgesetzgebung umschrieben und geschützt, also eine eigene bundesrechtliche "Zone"¹⁸⁷. Für die Nutzungsplanung von Bedeutung ist vor allem die Regel, dass Wald nur in eine Nutzungszone nach RPG einbezogen werden kann, wenn diese Zweckentfremdung durch eine Rodungsbewilligung erlaubt ist (Art. 12 WaG). Die Grenzen zwischen Wald und Bauzone müssen in einem Waldfeststellungsverfahren festgelegt werden und sind alsdann fest¹⁸⁸.

Gemäss Art. 17 WaG in Verbindung mit den kantonalen Ausführungsgesetzen haben Bauten und Anlagen einen Waldabstand einzuhalten. Diese gesetzlichen Waldabstände sind in der Nutzungsplanung ebenso zu berücksichtigen wie das öffentliche Interesse am Schutz der oft artenreichen unregelmässigen Waldränder (Art. 18 Abs. 1 bis NHG¹⁸⁹).

Der Wald ist ferner als wichtiger Teil des Ökosystems in die Nutzungsplanung einzubeziehen, wenn es darum geht, für einen angemessenen ökologischen Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten (Art. 18b Abs. 2 NHG) und für die Erhaltung wichtiger Biotope zu sorgen.

Regelmässig sind deshalb in der Nutzungsplanung die folgenden Vorschriften zu berücksichtigen:

a.	Bei Einbezug von Waldareal in die Nutzungsplanung ist eine Rodungsbewilligung einzuholen.	Art. 12 WaG
b.	Sind die Grenzen zwischen Bauzonen und dem Waldareal noch nicht festgelegt, so ist dies im Rahmen einer Nutzungsplanung nachzuholen.	Art. 10 Abs. 2 und 13 WaG
c.	Bauten und Anlagen haben den vom kantonalen Ausführungsrecht zum Waldgesetz festgelegten Waldabstand einzuhalten	Art. 17 WaG

¹⁸⁴ z.B. Art. 10 und 10d BauG-BE;

¹⁸⁵ Jörg Leimbacher, Bundesinventare: Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, Bern 2000

¹⁸⁶ Terminologie und Rechtswirkungen sind je nach Kanton unterschiedlich.

¹⁸⁷ Brandt/Moor: Kommentar RPG, Art. 18 Rz. 62, zur Koordination mit der Nutzungsplanung vgl. vor allem Rz. 82 ff.

¹⁸⁸ Art. 10 und 13 WaG, zur Koordination Brandt/Moor: Kommentar RPG, Art. 18 Rz. 91

¹⁸⁹ "weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen"

d.	Die Bedeutung des Waldes und insbesondere der Waldränder als wichtiger Teil des Ökosystems ist in die Interessenabwägung einzubeziehen.	Art. 3 Abs. 2 Bst. e RPG, Art. 18 und 18b Abs. 2 NHG
e.	Einbezug der Naturgefahren in die Richt- und Nutzungsplanung ¹⁹⁰	Art. 15 WaV

Grundlagen sind die Waldgrenzen (Waldfeststellungen), die regionalen Waldentwicklungspläne sowie lokale und regionale Landschaftsentwicklungskonzepte bzw. die entsprechenden Leitbilder und Richtpläne.

6.3.5.10 JAGD UND FISCHEREI

Das Bundesgesetz über die Fischerei verpflichtet die Kantone, die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Lebensräume von gefährdeten Fisch- und Krebsarten und -rassen zu ergreifen (Art. 5 BGF). Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass Bachläufe, Uferpartien und Wasservegetationen, die dem Laichen und dem Aufwachsen der Fische dienen, erhalten bleiben. Sie ergreifen nach Möglichkeit Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Wassertiere sowie zur lokalen Wiederherstellung zerstörter Lebensräume (Art. 7 BGF). Eingriffe in die Gewässer, ihren Wasserhaushalt oder ihren Verlauf sowie Eingriffe in die Ufer und den Grund von Gewässern brauchen eine Bewilligung der für die Fischerei zuständigen kantonalen Behörde (fischereirechtliche Bewilligung), soweit sie die Interessen der Fischerei berühren können, was insbesondere bei Uferverbauungen der Fall ist (Art. 8 BGF).

Das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) schützt Hecken und Feldgehölze ab einem bestimmten Umfang gegen die Entfernung oder wesentliche Beeinträchtigung (Art. 18 Abs. 1 Bst. g JSG). Diese Bestimmung entspricht dem Biotopschutz nach Art. 18 Abs. 1bis NHG (siehe oben Ziff. 6.3.2.7).

Regelmässig sind deshalb in der Nutzungsplanung die folgenden Vorschriften zu berücksichtigen:

a.	Im Rahmen der Interessenabwägung Einholen einer Stellungnahme der Fischereibehörden (kantonale Fachstelle) bei in der Nutzungsplanung vorgesehenen oder vorgezeichneten Eingriffen in Fischgewässer und deren Ufer.	Art. 7 bis 10 BGF
b.	Im Rahmen der Interessenabwägung Prüfung von Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Wassertiere sowie zur lokalen Wiederherstellung zerstörter Lebensräume.	Art. 7 Abs. 2 BGF
c.	Berücksichtigung des Schutzes von Hecken und Feldgehölzen	Art. 18 JSG und kantonales Ausführungsrecht

Grundlagen für die Nutzungsplanung bilden die kantonalen Verzeichnisse der Fischgewässer sowie kantonale und regionale Landschaftsschutzkonzepte.

¹⁹⁰ Der Schutz vor Naturgefahren gilt nach herkömmlichem Verständnis nicht als Teil des Umweltschutzes. Für die Nutzungsplanung spielen sie aber eine bedeutende Rolle, weshalb sie stets Gegenstand des Planungsberichts sein werden.

7. DIE PRAXIS ZUM PLANUNGSBERICHT

7.1 FEHLENDE ÜBERSICHT

Die bisher angestellten Überlegungen gingen von den Zielsetzungen des Gesetzgebers aus. Die Erfahrung zeigt, dass der Wille des Gesetzgebers nur umgesetzt wird, wenn

- a. die Adressaten nicht grundsätzlich überfordert werden, sich die Forderung des Gesetzgebers somit nicht als praxisfremd erweist; und
- b. genügend gewichtige Interessen da sind, welche die Einhaltung der Vorschriften verlangen und durchsetzen.

Eine Gesetzesevaluation zu Art. 47 RPV fehlt, obwohl sie wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung und dem Verbandsbeschwerderecht¹⁹¹ Hinweise zur Verbesserung des Gesetzesvollzugs leisten könnte. Immerhin haben zwei Kolloquien der Vereinigung für Umweltrecht im Jahr 2000 die Praxis zum Umwelteil des Planungsberichts beleuchtet¹⁹². Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist nur eine punktuelle, beispielhafte Evaluation möglich, da der Zugriff auf die Planungsberichte fehlt und eine auch nur annähernde Repräsentativität den Umfang dieses Berichts sprengen würde.

7.2 LITERATUR

In der Literatur findet sich gelegentlich die Meinung, dem Anliegen von Art. 47 RPV werde in der Praxis zu wenig nachgelebt¹⁹³. In diesem Sinne äussert sich etwa ein Bericht über zwei Kolloquien der Schweizerischen Vereinigung für Umweltrecht, die sich insbesondere mit der Praxis zum Umwelteil des Planungsberichts befasst hatten¹⁹⁴. Nach der Zusammenfassung dieser Kolloquien verlangen nur einzelne Kantone systematisch einen Planungsbericht, so dass – mit Ausnahme der Sondernutzungsplanungen mit Teil-UVP – ein den Anforderungen der RPV genügender Planungsbericht offenbar nicht Voraussetzung für das Eintreten der Genehmigungsbehörde auf das Genehmigungsverfahren ist. Als Gründe für diese Praxis wird angeführt, die Gemeinden scheuten den mit der Berichterstattung verbundenen Kostenaufwand und die mit Nutzungsplanungen betrauten Fachleute verfügten nicht immer über die nötigen Kenntnisse. Es scheint aber auch die Meinung vertreten worden zu sein, ein Planungsbericht sei für die Genehmigung entbehrlich, weil der Nachweis einer umfassenden Interessenabwägung auch noch durch die Stellungnahmen der kantonalen Fachstellen im Rahmen der Aktenzirkulation des Genehmigungsverfahrens geliefert werden könne.

In der raumplanerischen Literatur wie z.B. im Kommentar zum Raumplanungsgesetz¹⁹⁵ und in Lehrbüchern zur Nutzungsplanung wie z.B. der "Kommunalen Raumplanung in der

¹⁹¹ vgl. Flückiger, Morand, Tanquerel: Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, OFEFP, BUWAL Cahier de l'environnement no 314, Berne 2000

¹⁹² URP/DEP 2000, S. 779 f.

¹⁹³ vgl. dazu Daniel Arn, Der raumplanerische Bericht nach Art. 47 RPV, Diplomarbeit des ORL-Instituts der ETH Zürich, Solothurn 2001 im Kapitel 1.1. Raumplanerischer Bericht: Wie ist die Lage in der Schweiz? Der Autor, Mitarbeiter des Solothurner kantonalen Raumplanungsamtes, stellt in seinem Kanton insbesondere Defizite im Umwelteil des Planungsberichtes fest. Vgl. ferner NZZ vom 8.4.1999: Erfolge und Defizite der Umweltverträglichkeitsprüfung, Defizite der Raumplanung: Dort wird behauptet, Art. 26 aRPV habe noch zu keinen "fruchtbaren Ergebnissen" geführt.

¹⁹⁴ Christophe Cueni / Martin Pestalozzi: Der Umwelteil von Berichten nach Art. 47 RPV, Synthese-Bericht zum den VUR-Kolloquien für kantonale Beamte vom 25. August und 1. September 2000, in URP 2000 779 ff.

¹⁹⁵ Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999

Schweiz"¹⁹⁶ und der "Kommunalen Nutzungsplanung in der Schweiz"¹⁹⁷ finden sich nur wenige Hinweise zum Planungsbericht. Im erstgenannten Lehrbuch taucht der Planungsbericht sinnvollerweise im Kapitel über Qualitätssicherung auf, ohne dass indessen eingehender auf seinen Zweck und die Anforderungen an ihn eingegangen wird.

7.3 RECHTSPRECHUNG

Auch die Gerichte scheinen sich nach der publizierten Rechtsprechung zu schliessen nur selten mit dem Planungsbericht auseinandergesetzt zu haben. Das erstaunt wenig, dient der Planungsbericht doch vorab dem Genehmigungsverfahren, das in den meisten Kantonen vor der Kantonsregierung oder einer Verwaltungsbehörde abgewickelt wird¹⁹⁸. Insbesondere fehlt in den publizierten Entscheiden eine eingehendere Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Vorliegen eines Planungsberichts Voraussetzung für ein Eintreten auf die zu genehmigende Nutzungsplanung darstellt und welchen Mindestinhalt ein solcher Bericht aufzuweisen hätte. Soweit ersichtlich wurde nie das Argument vorgebracht, die Interessenabwägung sei im Planungsbericht nicht hinreichend begründet worden. Das Zürcher Verwaltungsgericht entschied immerhin in seinem Entscheid Winterthur vom 21.3.2002, der Planungsbericht nach Art. 47 RPV gehöre nicht jenen Dokumenten, die öffentlich aufgelegt werden müssten¹⁹⁹. Wenn die Vorschrift sonst erwähnt wird, dann eher beiläufig. Gelegentlich wird ein vorhandener Planungsbericht als Bestandteil der Materialien zum Planungsentscheid²⁰⁰ verwendet. Ferner wird der Planungsbericht erwähnt, wenn betont werden soll, dass Nutzungspläne den Umweltschutzrecht genügen müssen²⁰¹. Schliesslich ist das Bundesgericht in einem weiteren Fall auf die Rüge der Verletzung von Art. 47 RPV (26 aRPV) nicht eingetreten, weil auf diesem Umweg versucht werden sollte, eine nach USG nicht erforderliche Lärmprognose in einem Sondernutzungsplanverfahren zu erzwingen²⁰². Die erwarteten Präzisierungen zum Planungsbericht haben die Gerichte also (noch) nicht geliefert.

7.4 DIE AKTUELLE PRAXIS DER KANTONALEN RAUMPLANUNGSFACHSTELLEN

Weil der Planungsbericht nach dem Wortlaut von Art. 47 RPV eine Berichterstattung an die Genehmigungsbehörde darstellt, erscheint ein Blick auf die Praxis der für diese Genehmigung zuständigen oder doch wenigstens vorbereitenden Raumplanungsfachstellen²⁰³ nützlich.

¹⁹⁶ Kurt Gilgen: Kommunale Raumplanung in der Schweiz, vdf, Zürich 1999, Kapitel 7.6

¹⁹⁷ Kurt Gilgen: Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - ein Lehrbuch, vdf, Zürich 2001, Kapitel 2.9: Zur Qualität der Nutzungspläne

¹⁹⁸ vgl. Ruch Alexander, Kommentar RPG, Art. 26 Rz.

¹⁹⁹ in ZBI 2002 663 E. 7

²⁰⁰ so der BGE Retschwil 119 Ia 362, E. 5b, wo es um die Frage ging, ob ein kommunaler Nutzungsplan vom kantonalen Richtplan abweichen dürfe; weitere beiläufige Erwähnung in BGE 128 I 254 (Zuständigkeit der bernischen Regierungsstatthalter für die Erteilung von Bewilligungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen); ferner

²⁰¹ so etwa der BGE Männedorf 118 Ia 372, E. 5d zu einem Baulinienplan nach Zürcher Recht: "Es ist freilich nicht zu verlangen, dass im Zeitpunkt der Linienfestsetzung bereits ein Ausführungsprojekt ausgearbeitet werden muss. Hingegen ist die Möglichkeit darzutun, dass das Projekt innerhalb des durch die Linien gesicherten Rahmens in Berücksichtigung der bestehenden Lärmbelastung, der massgebenden Lärmempfindlichkeitsstufen und der Belastung der Luft mit Schadstoffen so ausgearbeitet werden kann, dass es den Umweltvorschriften des Bundesrechts zu genügen vermag."

²⁰² ATF Vernier vom 28.11.1996 en la cause X. contre le Conseil d'Etat du canton de Genève, E. 3

²⁰³ Art. 31 RPG

Zu diesem Zweck wurde den Fachstellen der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Waadt und Neuenburg ein Fragebogen unterbreitet²⁰⁴. Die zentralen Aussagen aus den Antworten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

²⁰⁴ Der Fragebogen ist im Anhang abgedruckt.

TABELLE ÜBERSICHT ÜBER DIE PRAXIS DER KANTONE ZU ART. 47 RPV

TABELLE ÜBERSICHT ÜBER DIE PRAXIS DER KANTONE ZU ART. 47 RPV

Kt.	Vor-schriften	Anleitungen	Praxis	Fazit
ZH	keine	keine	<p>a. Planungsberichte werden systematisch verlangt, doch schreibt der Kanton keine bestimmte Gliederung und keinen Mindestinhalt vor.</p> <p>b. Qualität, Aufbau und Umfang der Berichte ist sehr unterschiedlich (hängt vorab vom Planungsgegenstand ab).</p> <p>c. Grosser Wert wird auf die Umweltthemen und auf die Bauzonen-grösse gelegt.</p> <p>d. Zur Steigerung der Qualität könnten kantonale Empfehlungen bei-tragen – solche des Bundes wären jedoch nicht zweckmässig.</p> <p>e. Ebenso wichtig für die Qualität einer Nutzungsplanung ist das (in ZH fakultative) Vorprüfungsverfahren. In der Vorprüfung kann das Pflichtenheft für den Planungsbericht zusammengestellt werden (wo-für benötigt die Genehmigungsbehörde Begründungen?).</p>	<p>Planungsberichte dienen als Begründung für das Genehmi-gungsverfahren. Ihr Stellenwert ist unterschiedlich je nach Planungsgegenstand und Qualität des Berichts. Kantonale Empfehlungen könnten zur Qualitätsverbesserung beitra-gen. Der Kanton bedient sich zur Qualitätsverbesserung der Nutzungsplanungen vor allem auch des Instruments der Vorprüfung.</p>
BE	BauG-BE und BauV-BE	Arbeitshilfe	<p>a. Ein Planungsbericht wird systematisch bei grösseren Planungsvor-haben verlangt.</p> <p>b. Die Planungsberichte sind sehr oft lückenhaft. Gute Berichte sind eher selten.</p> <p>c. Für die Gemeinden wird die Verwendung der Arbeitshilfe und der entsprechenden Checkliste empfohlen</p> <p>d. Die Gemeinden können in der Vorprüfung von der kantonalen Ver-waltung die übergeordneten Vorgaben und Randbedingungen zu den Themen des Planungsberichts in Erfahrung bringen</p> <p>e. Verlangt wird ein separater Mitwirkungsbericht (an sich Bestandteil des Planungsberichts nach Art. 47 RPV) und ein separater Bericht zu den Einsprachen</p>	<p>Ein guter Planungsbericht ist wichtig, denn wenn kein sol-cher vorliegt, muss die Genehmigungsbehörde (Fachstel-len) die Prüfungen selbst durchführen, was unbefriedigend ist.</p> <p>Da die Planungsberichte oft qualitativ nicht genügen, ist die Vorprüfung entscheidend für die Qualität einer Planung (im Genehmigungsverfahren sind Verbesserungen nur noch punktuell realisierbar). Noch besser wäre eine syste-matische Begleitung der Planungsarbeiten, doch ist dies aus Kapazitätsgründen ausgeschlossen.</p>

LU	keine	keine Arbeitshilfe, aber Richtlinien über die in den Planungsverfahren notwendigen Unterlagen (1998)	<p>a. Der Bericht wird ausser bei unbedeutenden Planungen systematisch verlangt und auch eingereicht. Andernfalls werden ergänzende mündliche oder schriftliche Informationen verlangt.</p> <p>b. Planungsberichte dokumentieren die raumplanerischen Absichten der Gemeinde, äussern sich aber kaum explizit zur Frage, wie die beschlossenen Planungsmassnahmen den abstrakten Anforderungen des RPG und des USG zu entsprechen vermögen.</p> <p>c. Ein eigentlicher Umweltteil ist nur in den seltensten Fällen im Planungsbericht enthalten. Fehlen umweltrelevante Angaben, werden diese von der Umweltfachstelle aufgegriffen.</p> <p>d. Praktische Anleitungen wären nützlich, vor allem wenn diese direkt den kommunalen Behörden oder gar der Bevölkerung zugute kommen. Blosser Checklisten nützen wenig.</p>	<p>Der Planungsbericht ist keine unmittelbar wirkende Massnahme zur Qualitätsverbesserung.</p> <p>Planungsberichte dienen in erster Linie dem Dialog Gemeinde – kantonale Genehmigungsbehörde im Vorprüfungs- und Genehmigungsstadium. Zentral sind weniger das Dokument Planungsbericht an sich, als die Verfügbarkeit der nötigen Informationen.</p> <p>Die überwiegende Zahl der Planungsberichte genügt den Bedürfnissen der kantonalen Fachstellen.</p>
FR	RPBG-FR 42	Arbeitshilfe für die Ortsplanung und Checkliste zum Richtplan 2002	<p>a. Bisher wurde nicht systematisch ein Planungsbericht zu Nutzungsplänen verlangt, die Berichte waren zudem häufig lückenhaft.</p> <p>b. Mit dem Richtplan 2002 wurde die Praxis geändert: Nach der neuen Arbeitshilfe mit Checkliste muss bereits in der Vorprüfungsphase ein Planungsbericht vorliegen, der zu allen für eine bestimmte Gemeinde relevanten Themen (Checkliste) des kantonalen Richtplans Darlegungen enthält. Damit soll der Vollzug des Richtplans in der nachfolgenden Planungsstufe verbessert werden.</p> <p>c. Planungsberichte sind nicht nur für Nutzungs-, sondern auch für Richtpläne erforderlich.</p>	<p>Für die Raumplanungsfachstelle ist der Planungsbericht sehr wichtig, namentlich für die Zusammenarbeit mit den Fachämtern (z.B. dem Amt für Umweltschutz). Lücken im Planungsbericht sollen in Zukunft zur Ergänzung zurückgewiesen werden. Wichtig ist der Planungsbericht auch für die spätere Nachvollziehbarkeit von Planungsentscheiden. In komplexen Fällen erfolgt eine direkte Begleitung der kommunalen Nutzungsplanung durch die beteiligten kantonalen Fachstellen in einer massgeschneiderten Projektorganisation der Baudirektion. Damit können die Probleme frühzeitig erkannt und bereinigt werden.</p>
SO		Arbeitshilfe	<p>a. Es wird systematisch ein Planungsbericht gemäss der neuen kantonalen Arbeitshilfe verlangt mit dem Ziel, die Transparenz der Entscheidungsprozesse und die Qualität der Planung zu verbessern.</p> <p>b. Besonders wichtig sind die Darstellung der Information und Mitwirkung sowie der Interessenabwägung.</p> <p>c. Die Qualität der Planungsberichte war bisher eher ungenügend, deshalb wurde die Arbeitshilfe 2003 mit ihrer Checkliste publiziert</p>	<p>Der Planungsbericht ist unerlässlich für die Darstellung des Planungsablaufs, die Information über Art und Weise der Mitwirkung sowie die Herstellung von Transparenz bei raumplanerischen Entscheidungen.</p>

SG		keine	<p>a. es werden grossmehrheitlich Planungsberichte verlangt, seltener jedoch bei kleineren, mit den kantonalen Fachstellen bereits direkt vorbesprochenen Geschäften</p> <p>b. Ziel ist es, die Strategie und die Interessenabwägung der Gemeinde zu kennen sowie die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu prüfen. Im Vordergrund stehen der Kapazitätsnachweis für die Bauzonengrösse und bei grösseren konkreten Vorhaben die Auswirkungen auf die Umwelt.</p> <p>c. Die Qualität ist sehr unterschiedlich, manchmal handelt es sich um blosser Pflichtübungen. Insbesondere der Umweltteil wird häufig stiefmütterlich behandelt.</p> <p>d. Der Umweltteil spielt keine grosse Rolle, weil die konkreten Bauprojekte noch nicht bekannt sind. Der Umweltteil wird vom Amt für Umweltschutz beurteilt.</p>	<p>Der Planungsbericht bzw. auch dessen Entstehungsprozess sind wichtig. Er ergänzt die Vorprüfung. Der Umweltteil bereitet angesichts des noch beschränkten Wissens im Nutzungsplanstadium Mühe, weshalb die Planungsberichte in diesem Bereich oft nicht zu befriedigen vermögen.</p> <p>Die kantonale Raumplanungsfachstelle ist sehr daran interessiert, den Berichten nach Art. 47 RPV mehr Gewicht beizumessen. Dies auch zur Stärkung der Richtplanung.</p>
TG		Checkliste in der Arbeitshilfe für die Ortsplanung	<p>a. Der Planungsbericht gemäss Checkliste in den "Erläuterungen zum Baugesetz" wird bei Nutzungsplanungen systematisch verlangt.</p> <p>b. Die vorgelegten Planungsberichte genügen im Schnitt den Qualitätsanforderungen, auch wenn die Darstellung der Interessenabwägung oft Schwierigkeiten macht</p> <p>c. Fehlen wesentliche Punkte (abhängig vom Planungsgegenstand), wird die Zirkulation der Genehmigungsvorlage bei den Fachstellen gar nicht begonnen, sondern eine Ergänzung verlangt</p> <p>d. In der (fakultativen) Vorprüfung kann die Fachstelle häufig auf Problembereiche hinweisen. Dieselbe Funktion hat die häufige Einsitznahme von Mitarbeitern der kantonalen Raumplanungsfachstelle in kommunalen Planungskommissionen.</p>	<p>Für die Raumplanungsfachstelle ist der Planungsbericht seit langer Zeit zentral</p> <ul style="list-style-type: none"> - für die Offenlegung des Abwägungsprozesses gemäss Art. 2/3 RPV - als Prüfungsgrundlage für Genehmigung - als kommunale Materialien für nächste Planungsschritte (z.B. wenn die Gemeindebehörden wechseln) - für die Rechenschaftablage für die planenden Behörden - für die Qualitätskontrolle. <p>Neben dem Planungsbericht pflegt die Raumplanungsfachstelle eine enge Begleitung der kommunalen Nutzungsplanungen.</p>

GR	keine	alte Anleitung aus dem Jahr 1990, neue Checklisten im Entwurf vorliegend	<p>a. Der Planungsbericht wird ausser bei Nutzungsplanungen von untergeordneter Bedeutung systematisch verlangt.</p> <p>b. Die Begründung der getroffenen Entscheide ist für die Genehmigungsbehörde vor allem bei umstrittenen und kritischen Punkten wichtig.</p> <p>c. Der Umweltteil spielt keine grosse Rolle im Planungsbericht.</p> <p>d. Die Qualität der gelieferten Planungsberichte könnte besser sein, weshalb der Kanton eine neue Arbeitshilfe vorbereitet.</p> <p>e. Alternativen als Qualitätsförderungsinstrument sind vor allem die Begleitung der Planung und die Vorprüfung.</p> <p>f. Weiterbildungsanstrengungen der Schulen und Berufsverbände werden begrüsst.</p>	<p>Die Raumplanungsfachstelle hat eine der ersten Anleitungen zum Planungsbericht in der Schweiz publiziert (1990). Der Planungsbericht wurde denn auch systematisch verlangt. Seine Bedeutung liegt vor allem bei der Begründung umstrittener Punkte wie beispielsweise bei der Begründung Baugebietsvergrösserung.</p>
NE	keine	keine	<p>a. Der Planungsbericht wurde in den letzten Jahren systematisch verlangt. Erste Versionen werden bereits bei der Vorprüfung verlangt.</p> <p>b. Der Planungsbericht dient der Genehmigungsbehörde vor allem als Dokumentation des Planungsablaufs, für die Darlegung der geprüften Varianten und die Begründung der schliesslich getroffenen Lösung sowie als Nachweis, wie dem Bundesrecht Rechnung getragen wurde.</p> <p>c. Der Umweltteil ist sehr wichtig namentlich auch für die enge Zusammenarbeit mit dem Umweltschutzamt.</p> <p>d. Die Qualität der abgelieferten Berichte ist unterschiedlich, aber steigend.</p> <p>e. Angesichts der wenigen Gemeinden erübrigt sich die Herausgabe einer Anleitung. Dafür will das Raumplanungsamt bei der nächsten Generation der Nutzungspläne verstärkt direkt mit den Gemeinden zusammenarbeiten, um die Qualität der Nutzungsplanungen zu erhöhen.</p> <p>f. Es bestehe keine Notwendigkeit, dass der Bund Anleitungen oder Weisungen erlässt. Dagegen sollten die Fachverbände und Schulen vermehrt auf die Aufgabe des Planungsberichts hinweisen.</p>	<p>Der Planungsbericht ist für die Raumplanungsfachstelle ein integrierender Bestandteil der Nutzungspläne. Gerade in jüngster Zeit wurden am Beispiel des Stade de la Maladière in Neuchâtel gute Erfahrungen gemacht, so dass die Vorteile eines guten Planungsberichts für effiziente Verfahren offensichtlich geworden ist.</p>

VD	keine	keine	<p>a. Der Planungsbericht wird systematisch verlangt</p> <p>b. Der Planungsbericht dient dazu, die Bedürfnisse der Gemeinden zu identifizieren, die geprüften Varianten aufzuzeigen und die schliesslich getroffene Wahl zu begründen. Er ist auch ein "outil de comprehension et de dialogue" zwischen Gemeinde und kantonaler Genehmigungsbehörde.</p> <p>c. Der Umwelteil ist ein unentbehrlicher Bestandteil des Planungsberichts, aber nicht wichtiger als die andern Teile. Er kann allerdings in bestimmten, die Umwelt besonders berührenden Fällen eine besondere Bedeutung erlangen.</p> <p>d. Die Qualität der abgelieferten Bericht ist je nach VerfasserIn sehr unterschiedlich. Die Qualität wird auch beeinflusst durch die Verfügbarkeit aktueller Sach- und Richtpläne.</p> <p>e. Der Kt. Waadt plant, nach dem Inkrafttreten der Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes auf den 1.1.2004 eine Serie von Arbeitshilfen herauszugeben, worunter sich wahrscheinlich auch eine Anleitung zum Planungsbericht befinden wird. Die Arbeitshilfen werden von einem Ausbildungskonzept für die Gemeindebehörden begleitet sein.</p> <p>f. Vom Bund werden keine Unterstützungsmassnahmen erwartet. Da die Qualifikation der Raumplanungsfachleute entscheidend ist für die Qualität der Nutzungspläne, wird eine verbesserte Raumplanungsausbildung in der französischsprachigen Schweiz und eine verbesserte Qualifizierung der RaumplanerInnen durch die Berufs- und Fachverbände erwünscht.</p>	<p>Der Planungsbericht ist für die Waadtländer Raumplanungsfachstelle ein unentbehrliches Instrument des Dialogs mit den die Nutzungspläne erlassenden Gemeinden. Er bildet die Basis für die Feststellung der kommunalen Planungsbedürfnisse und die Begründung der getroffenen Festlegungen. Der Umwelteil ist dann von besonderer Bedeutung, wenn es um ein Planungsvorhaben geht, das besondere Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte.</p>
----	-------	-------	---	---

7.5 DIE KANTONALEN ERFAHRUNGEN MIT DEM PLANUNGSBERICHT

Alle befragten Kantone betonen, dass die Planungsberichte für sie wichtig sind, ja bisweilen erst die Genehmigung der Nutzungspläne mit zumutbarem Aufwand ermöglichen. So erstaunt es auch nicht, dass einige der befragten Kantone im eigenen Interesse in jüngster Zeit ihre Anstrengungen mit dem Ziel verstärkt haben, die Qualität der Planungsberichte zu fördern²⁰⁵. Die dafür erarbeiteten Checklisten und Anleitungen unterstreichen diese Absicht. Kein Kanton wünscht hingegen Anleitungen und Weisungen des Bundes zu diesem Instrument.

Die Kantone anerkennen indessen auch, dass insbesondere die Darstellung der Interessenabwägung methodisch nicht einfach ist und dass der Umwelteil angesichts der oft noch wenig bestimmbareren Auswirkungen einer Nutzungsplanung Mühe bereitet. Sie sind – vor allem mit Blick auf die zahlreichen kleinen Gemeinden – darum auch bereit, den Gemeinden im Rahmen der Vorprüfung von Nutzungsplänen und durch Begleitung des Planungsprozesses Hilfe zu leisten²⁰⁶. Die dabei zum Zuge kommenden spezialisierten Fachstellen – beispielsweise die Umweltschutzfachstellen bzw. Koordinationsstellen für Umweltschutz – sind in der Lage, die Gemeinden rechtzeitig auf die heiklen Punkte hinzuweisen. Einzelne Kantone wünschen sich bzw. verlangen darum Planungsberichte (genauer: die Entwürfe dazu) bereits im Vorprüfungsstadium.

Einige Kantone scheinen Mühe zu bekunden, demokratisch beschlossene Ortsplanungen mit mangelhaftem Planungsbericht zurückzuweisen, genauso wie es bekanntermassen schwierig ist, fertige, aber den Ansprüchen nicht in allen Punkten entsprechende Nutzungspläne nicht zu genehmigen. Warum dies so ist, wird leicht verständlich, wenn man bedenkt, dass die Verabschiedung einer kommunalen Nutzungsplanung oft ein politischer Kraftakt ist und vor allem nichtprofessionelle Gemeindebehörden jahrelang intensiv fordert²⁰⁷. Im Genehmigungsverfahren noch viel ändern zu wollen, ist für die kantonalen Fachstellen in der Regel politisch heikel, müssen sie doch auch dafür sorgen, dass die Gemeindebehörden nicht durch allzu komplexe und mit Misserfolgen gepflasterte Verfahrenswege entmutigt werden, die räumliche Zukunft ihres Gemeindegebietes zu bestimmen. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet ein frühzeitiger enger Kontakt mit der Gemeinde, bevor allzu viel festgelegt worden ist. Wachsende Bedeutung kommt darum in den meisten Kantonen dem Dialog mit den Gemeinden, z.B. in Form der Vorprüfung und der direkten Beratung der Gemeinden durch die Raumplanungsfachstelle zu. Viele verlangen bereits in diesem Stadium eine Grundfassung des Planungsberichts.

Die oft gehörte Meinung, es gebe keine guten Planungsberichte, trifft dagegen offensichtlich nicht zu. Es scheint aber bedeutende Unterschiede zu geben, was nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Sensibilisierung der auftraggebenden Gemeinden und den stark schwankenden Qualifikationen der beauftragten Planungsfachleute zu tun zu haben scheint. Nützlich wäre darum eine systematische Auswertung guter Planungsberichte und die Ableitung eines "Musterplanungsberichtes" für den jeweiligen Kanton.

²⁰⁵ so beispielsweise die Kantone Freiburg und Solothurn, aber auch Graubünden

²⁰⁶ Die Raumplanung führt in einem bedeutenden Teil der Gemeinden zu akuten Problemen: dies gilt vor allem für Zentrumsgemeinden und Tourismusgemeinden: vgl. dazu Urs Meuli: Gemeinden und ihre Infrastrukturaufgaben: Belastung, Leistungsgrenzen und Überforderung im kommunalen Infrastrukturbereich, Zürich 1997 (publiziert unter www.socio.ch/gem/meu03.html).

²⁰⁷ Untersuchungen der Universitäten Bern und Zürich im Rahmen der "Gemeindestudien" untersuchen beispielsweise die Grenzen des Milizsystems in der Raumplanung: Hans Geser, Die politisch-administrative Organisation der Schweizer Gemeinden, Zürich 1997 sowie Urs Meuli: Gemeinden und ihre Infrastrukturaufgaben: Belastung, Leistungsgrenzen und Überforderung im kommunalen Infrastrukturbereich, Zürich 1997 (publiziert unter www.socio.ch/gem/meu03.html).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle befragten Kantone ein grosses Interesse an guten Planungsberichten haben und auch gezielte Anstrengungen zu deren Verbesserung unternehmen. Sie erachten darum die Norm von Art. 47 RPG als wichtige Rechtsgrundlage. Dem Grundproblem der oft ungenügenden Sachkompetenz der Planerlassbehörden sowie deren Beraterinnen und Berater versuchen sie mit Anleitungen, Checklisten, eingehenden Vorprüfungsverfahren oder gar einer persönlichen Begleitung der Planerlassverfahren durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung zu tragen. Sie haben erkannt, dass der ungenügenden Sachkompetenz nicht mit blossen Vorschriften wie Art. 47 RPV begegnet werden kann: Wer keine gute Planungsarbeit zu leisten vermag, kann auch keinen brauchbaren Planungsbericht schreiben.

Immerhin erstaunt es, dass soweit ersichtlich kein Kanton einen "Musterplanungsbericht" publiziert hat, an denen sich die Gemeinden und ihre Planungsfachleute orientieren könnten. Auch ein Handbuch vergleichbar dem UVP-Handbuch des BUWAL gibt es nicht. Das mag daran liegen, dass die Planungsaufgaben sehr unterschiedliche Inhalte aufweisen können.

7.6 INSBESONDERE ZUM UMWELTEIL DES PLANUNGSBERICHTS

Der Umweltteil des Planungsberichts wird vor allem dort als wichtig eingestuft, wo bedeutende Umweltinteressen auf dem Spiele stehen. Wo solche nicht offen zutage treten – beispielsweise in einer Ortsplanungsrevision einer ländlichen Gemeinde – stehen eher die anderen raumplanerischen Fragen wie die Entwicklungsstrategie der Gemeinde und Bauzonendimensionierung im Vordergrund.

Der Umweltteil des Planungsberichts interessiert im Plangenehmigungsverfahren vor allem die kantonalen Umweltschutzfachstellen. Dieses Interesse haben sie beispielsweise mit der Abfassung eigener Checklisten zum Umweltteil dokumentiert²⁰⁸. Dem Planungsbericht sollten sie nämlich entnehmen können, wie eingehend sich die Planerlassbehörden mit den umweltrechtlichen Rahmenbedingungen befasst und wo sie Handlungsbedarf gesehen haben. Gestützt auf die Ausführungen im Planungsbericht und ihr eigenes Wissen sollten sie die umweltrechtliche Genehmigungsfähigkeit beurteilen können. Fehlen wesentliche Angaben, müssen sie selbst Abklärungen treffen oder Ergänzungen verlangen. Es ist darum verständlich, dass sie bereits im Vorprüfungsverfahren einbezogen werden wollen, damit der spätere Planfestsetzungsentscheid auf den umweltrechtlichen Rahmen Bezug nimmt ("umweltrechtlicher Handlungsspielraum").

Der Umweltteil des Planungsberichts dürfte denn auch deshalb Probleme bereiten, weil die kommunalen Planerlassbehörden oder ihre Berater nur selten über die nötige professionelle Sachkompetenz verfügen, um die Umweltbelange richtig einzuordnen. Ziff. 6.3 oben zeigt, welche komplexe Fragen in diesem Zusammenhang zu beantworten sind. Schon nur die Beurteilung der konkreten Bindungswirkung einer Vorschrift ist oft schwierig: Während die Frage, ob die Planungswerte der Lärmschutzverordnung bei einer Neuzonung eingehalten werden können, trotz des unerlässlichen Bezugs von Lärmschutzfachleuten noch vergleichsweise einfach erscheint, ist die Beurteilung des Entscheidungsspielraums etwa im Bereich des NHG oft sogar für Spezialisten heikel²⁰⁹. Diesem Problem wird zweckmässigerweise vor allem durch einen frühzeitigen Einbezug der kantonalen Umweltschutzfachstellen begegnet. Wenn diese bereits in der Vorprüfung die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen für die geplanten nutzungsplanerischen Festlegungen klären, fällt der Entscheid anschliessend wesentlich leichter.

²⁰⁸ so in den Kantonen Bern und Solothurn sowie in der Stadt Zürich: vgl. dazu das Literaturverzeichnis

²⁰⁹ zur Illustration dieser Schwierigkeiten sei auf den BGE Dornach vom 25.9.2003 verwiesen

Diese Erfahrungen zeigen, dass es angesichts eines hochkomplexen, historisch gewachsenen Umweltrechts nicht genügt, die meistens nicht professionellen kommunalen Planerlassbehörden anzuweisen, über ihre diesbezüglichen Überlegungen in einem Planungsbericht Auskunft zu geben. Die Hauptaufgabe der Kantone besteht also weniger in der Einforderung von Planungsberichten als in der Bereitstellung des nötigen Fachwissens für den Einbezug des Umweltrechts in die raumplanerische Interessenabwägung. Der Planungsbericht wird dann zur Grundlage des Dialogs zwischen kantonaler Genehmigungsbehörde und Gemeinde²¹⁰. Werden Planungsberichte als Pflichtübungen zugunsten "des Kantons" verstanden oder allzu oft zurückgewiesen, dann steigt der Widerstand der Gemeinden gegen die ohnehin manchmal ungeliebten Planungsaufgaben. Die Praxis des Kt. Thurgau, einerseits Ortsplanungen mit eigenem Personal intensiv zu begleiten und dann aber auch gute Planungsberichte zu verlangen, dürfte dieser Problematik am besten Rechnung tragen und damit zu den besten Resultaten führen. Der Aufwand an Personalressourcen für eine solche Praxis ist aber beachtlich und verlangt intensive Überzeugungsarbeit, dass die Mittel gut eingesetzt sind.

²¹⁰ so lautet etwa der Tenor der Meinungsäußerung der Luzerner und der Waadtländer Raumplanungsfachstelle in Ziff. 7.4. (Tabelle)

8. BEISPIELE

Die folgende Beispielsammlung erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie zeigt dafür, welche Vielfalt unter den Planungsberichten herrscht. Diese Vielfalt, die auf die Vielfalt an möglichen Planinhalten sowie sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Funktion eines Planungsberichts zurückgeht, macht eine strenge Systematisierung wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung schwierig.

8.1 KOMMUNALE RAHMENNUTZUNGSPLANUNG

Die kommunale Rahmennutzungsplanung²¹¹ bildet in der Schweiz das Kernstück der grundeigentümergebundenen Bodennutzungsplanung. Sie prägt im Rahmen der Vorgaben der kantonalen und regionalen Richtplanung die Siedlungsentwicklung und damit weitgehend das Erscheinungsbild unseres Lebensraums. Planungsberichte nach Art. 47 RPV haben dort ihr wichtigstes Einsatzgebiet.

Ein den Zielsetzungen des Gesetzgebers (vgl. Ziff. 4.2) recht nahe kommendes Beispiel ist der Planungsbericht vom 24. September 2003 zur Ortsplanungsrevision der politischen Gemeinde Berlingen (TG) am Bodensee²¹². Mit den folgenden Kapiteln werden auf 67 Seiten die wichtigen Themen abgehandelt:

- Ortsplanungsrevision: Revisionsgründe, zeitlicher Ablauf;
- Beschreibung der Ausgangslage;
- Bundesrechtliche Planungsvorhaben (hier vor allem ISOS und BLN);
- Kantonale Planungsvorgaben: Raumordnungspolitik des Kt. Thurgau, kantonaler Richtplan, kantonale Gesetze;
- Ziele der Ortsplanung;
- kommunale Richtplanung;
- kommunale Nutzungsplanung: Baureglement mit Erläuterungen der Änderungen, Begründung für alle Zonenplanänderungen;
- Baugebietsgrösse: Bilanz und Bedarfsnachweis, Fruchtfolgeflächen, Erschliessungsprogramm;
- Weitere übergeordnete Planungsgrundlagen und Gesetze: BLN, ISOS, Lärmschutz, Luftreinhaltung, Darstellung der konkreten Reaktion auf die einzelnen Forderungen des kantonalen Richtplans;
- Berücksichtigung der Vorgaben und Empfehlungen aus der Vorprüfung bei der kantonalen Verwaltung;
- separater Bericht über die Mitwirkung gemäss § 8 PBG-TG;
- Bericht über die Einsprachen und die Reaktion auf die Einsprachen.

Im Umweltteil des Planungsberichts fällt der etwas summarische Umgang mit dem Lärm auf. Festgestellt werden auf der Hauptdurchgangsstrasse zwar Alarm- und Immissionsgrenzwertüberschreitungen, doch fehlt eine systematische Auseinandersetzung mit den Konsequenzen, wie sie eigentlich zur umfassenden Interessenabwägung gehören würde.

²¹¹ je nach Kanton Bau- und Zonenordnung, Zonenplan und Baureglement, Ortsplanung usw. genannt

²¹² IPG Keller AG: Politische Gemeinde Berlingen, Ortsplanungsrevision - Planungsbericht nach Art. 47 RPV, Kreuzlingen 2003

Immerhin wird mit einer Umzonung auf die schwierige Situation reagiert (Mischzone mit ES III statt Wohnzone mit ES II).

Einen ganz anderen Typ zeigt der Erläuterungsbericht zur Totalrevision von Zonenplan und Baureglement der Stadt Thun vom 18. Oktober 2001²¹³. Der Bericht dient offensichtlich mehr der Aufklärung der Bevölkerung und Betroffenen als der Darstellung der Interessenabwägung und der Entscheidungsbegründung, obwohl sich der Planungsbericht ausdrücklich auf Art. 47 RPV bezieht. Angesichts der Grösse der Stadt Thun²¹⁴ und des Umfangs der Festlegungen stellt sich natürlich die Frage, wie detailliert ein solcher Bericht sinnvollerweise sein soll. Der ohne die umfangreichen Anhänge 51 Seiten umfassende Bericht konzentriert sich – wohl zu Recht – auf die Kernpunkte. Hilfreich ist dabei, dass sich die damalige Ortsplanungsrevision auf umfassende Grundlagen wie insbesondere den Richtplan Stadtentwicklung²¹⁵ stützen konnte. Im Bericht wird denn auch systematisch darauf Bezug genommen. Wichtige Kapitel sind die Wohnbauförderungsstrategie und der Baulandbedarf (Art. 15 RPG) sowie die Schwerpunkte der Arbeitsplatzzonen und die Verkehrsplanung. Besondere Kapitel werden dem Natur- und Landschaft sowie der Umwelt gewidmet. Im Umweltteil fällt die summarische Behandlung des Lärmschutzes auf, obwohl hier zahlreiche Hauptverkehrsstrassen sowie die NEAT-Zufahrtsstrecke zum Lötschberg-Basistunnel zweifellos erhebliche Probleme bereiten und der bis dahin geltende Plan der Lärmempfindlichkeitsstufenzuweisung durch generelle Festlegungen im Baureglement ersetzt wurde. Die Ausführungen zur Luftreinhaltung fallen trotz Sanierungsbedarf ebenso summarisch aus. Der Planungsbericht entspricht nicht dem Raster, den die Arbeitshilfe des Kt. Bern empfiehlt. Er ist aber gemessen an seiner Aufgabe, die raumplanerischen Ziele und Interessenabwägungen nicht nur der kantonalen Raumplanungsfachstelle, sondern auch einer breiteren Öffentlichkeit darzulegen, ein gutes Beispiel eines Planungsberichts.

8.2 KANTONALER UND KOMMUNALER SONDERNUTZUNGSPLAN

In Sondernutzungspläne geht es regelmässig um sehr viel konkretere Festlegungen als in einem Rahmennutzungsplan. Häufig werden wichtige Anlagen²¹⁶ mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt geplant. Nicht selten kommt sogar eine erste Stufe der UVP dazu. Es liegt auf der Hand, dass der Inhalt des Planungsberichtes in solchen Fällen viel einfacher zu bestimmen ist und der Sinn des Planungsberichtes auch sofort einleuchtet. Dazu kommt, dass solche Pläne bzw. die damit verbundene Anlage häufig politisch umstritten sind und schon wegen der hohen Wahrscheinlichkeit von Rekursen eine sorgfältige Begründung der Interessenabwägung sowie eine eingehende Darlegung der Rechtmässigkeit der getroffenen Festlegungen angezeigt ist.

Mit dem Plan partiel d'affectation "Au pré Blanc" der Waadtländer Gemeinde Staint-Légier-La Chiésaz wurde an der Autobahnverzweigung oberhalb von Vevey eine Fläche für ein regionales Einkaufs- und Freizeitzentrum festgelegt²¹⁷. Der Rapport d'aménagement selon l'article 26 OAT²¹⁸ stützt sich auf eine UVP und kann deshalb knapp gehalten, aber genaue Aussagen beispielsweise zur Luftreinhaltung und zum Lärmschutz machen. Grösseren Umfang erreichen die Darlegungen zum Projektbescrieb und zu den

²¹³ Planungsamt der Stadt Thun, Erläuterungsbericht zur öffentlichen Auflage vom 24. Oktober bis 23. November 2001, Thun 2001

²¹⁴ rund 40'000 EinwohnerInnen, Agglomerationszentrum mit rund doppelt so vielen EinwohnerInnen

²¹⁵ Gemeinderat der Stadt Thun: Richtplan Stadtentwicklung, Thun 1999

²¹⁶ Anlagen der Grossinfrastruktur wie Abfallanlagen, Detailhandelszentren, usw.

²¹⁷ Lémanparc, vgl. dazu auch ATF du 17.01.2001 en la cause APAR, publiziert in URP/DEP 2001 476; RDAF 2002 I 364

²¹⁸ des Bureau GEAG, Lausanne 1996

regionalplanerischen Abstimmungsprozessen. Die abschliessende Interessenabwägung umfasst die Punkte *Légalité*, *Opportunité*, *Intérêt local* und *Intérêt regional*. Untypischerweise enthält der Planungsbericht auch noch Empfehlungen zur Umsetzung.

Ein weiteres mit einer ersten UVP-Stufe verbundenes Beispiel stellt die im Jahr 1999 beschlossene Änderung des Nutzungszonenplanes und Bauklassenplanes "Brünnen" und der Überbauungsordnung "Brünnen" in der Stadt Bern dar. Mit der parallelen Änderung der Rahmennutzungsplanung und des darüber gelegten Sondernutzungsplanes sollte der Bau eines Freizeit- und Einkaufszentrums ermöglicht werden. Der Planungsbericht der städtischen Exekutive an die kantonale Raumplanungsfachstelle im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens konnte sich – weil die Nutzungsplanung den Bau eines der UVP unterstehenden Projekts vorbereitete – auf eine Voruntersuchung und einen Bericht zur ersten Stufe UVP stützen. Zusätzlich hatten Stadt und Kanton gemeinsam eine Teilagglomerations-Verkehrsstudie ausgearbeitet, um die Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen am westlichen Agglomerationsrand von Bern zu kennen. So war es möglich, die aus umweltrechtlicher Sicht zulässigen zusätzlichen Verkehrsbelastungen zu definieren. Daraus konnte für die erste Stufe UVP abgeleitet werden, dass die Einhaltung der Umweltrechtsnormen mit den in auf Projektstufe festzulegenden Bedingungen und Auflagen möglich sein wird. Die Nutzungsplanung ist inzwischen in Rechtskraft erwachsen²¹⁹.

Ein vergleichbares Beispiel stellt der "Rapport justificatif au sens de l'art. 47 OAT et Rapport d'impact sur l'environnement"²²⁰ zum Sondernutzungsplan für das Stadion La Maladière dar: Voruntersuchung und Pflichtenheft für die Umweltverträglichkeitsprüfung liefern die Grundlagen für einen im Umweltbereich umfassenden Planungsbericht.

8.3 ERKENNTNISSE AUS DEN BEISPIELEN

8.3.1 KONNTEN DIE BERICHTE DIE GESETZLICH VORGESEHENE AUFGABE ERFÜLLEN?

Die Berichte werden den hochgespannten Erwartungen des Gesetzgebers nicht immer gerecht. Vor allem bei ganzen Orts- bzw. Stadtplanungen stellen die verlangte Darstellung der Interessenabwägungen und der Nachweis der Rechtmässigkeit vorab im Umweltbereich dann ein Problem dar, wenn es

- a. nicht um Nutzungsplanungen der grösseren Städte geht oder
- b. nicht bereits aus anderer Quelle eingehende Abklärungen über die Umweltauswirkungen vorliegen (z.B. aus projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfungen).

8.3.2 ERKLÄRUNGEN, HINTERGRÜNDE

Als Erklärung für diese Schwierigkeiten kommen verschiedene Gründe in Frage:

- a. Nutzungsplanung ist mit Ausnahme des Kt. Genf in der Schweiz Sache der Gemeinden. Die Schweizer Gemeinden sind mehrheitlich klein²²¹ und besitzen keine professionelle Verwaltung im Bereich der Raumplanung und des Umweltschutzes. Sie werden dabei zwar von oft sehr leistungsfähigen kantonalen Fachstellen unterstützt, aber die entscheidenden Schritte bei der Willensbildung unternehmen sie aufgrund eines meist beschränkten Fachwissens. So spielen umfassende Interessenabwägungen beim gelegentlich frühzeitig bereits gefallenen Vorentscheid über die Weiterverfolgung verschiedener Varianten kaum die vom Gesetzgeber vorgesehene Rolle. So kommt es, dass gelegentlich ein politischer Grundsatzentscheid fällt,

²¹⁹ Genehmigungsbeschluss des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kt. Bern vom 5. Juli 2000

²²⁰ Ville de Neuchâtel: Dossier d'enquête publique, juillet 2003

²²¹ mehrheitlich weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohner

der anschliessend bloss noch auf seine rechtliche Durchsetzungschancen geprüft wird. Andere Varianten werden erst evaluiert, wenn die ursprünglich bevorzugte auf rechtlichem oder politischem Weg blockiert wird.

- b. Eine umfassende Interessenabwägung mit der Darstellung entsprechender Szenarien sowie ein vollständiger Einbezug der umweltrechtlichen Aspekte in die Nutzungsplanung bedingt den Beizug teurer Spezialistinnen und Spezialisten. Vielen Gemeinden erscheinen diese Aufwendungen zu hoch, um so mehr als sie den Wert solcher Beratungsdienstleistungen nur schlecht beurteilen können²²². Sie nehmen deshalb dankbar das Angebot der Beratung durch die kantonalen Fachstellen im Vorprüfungsverfahren an. Wenn die kantonalen Fachstellen erst im Vorprüfungsstadium zu Zuge kommen, besteht die Gefahr, dass wichtige Weichenstellungen vor der Fachberatung stattfinden.
- c. Zwischen den rechtsstaatlichen Anforderungen an eine Nutzungsplanung und den politischen Entscheidungsmechanismen bestehen wie anderswo auch Spannungen. Raumplanung ist nach dem erklärten Willen der kantonalen Gesetzgeber nicht primär Facharbeit von spezialisierten Verwaltungen, sondern politische Weichenstellung des dazu auf demokratischem Weg ausersehenen Organs. Dass dann auch die "politische Willkür" eine massgebliche Rolle spielt, wird als Konsequenz hingenommen. Klarer Ausdruck dieser Haltung ist beispielsweise der Art. 34 Abs. 1 RPG, der die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht auf die beiden Bereiche materielle Enteignung und Bauen ausserhalb der Bauzone beschränkt. Möglicherweise ist es darum eine Illusion, von diesen politischen Organen rationale und juristische definierte Entscheidungsabläufe wie die "umfassende Interessenabwägung" erwarten zu wollen, wie es Art. 2 und 47 RPV tun²²³. Gesetzgebung und Rechtsprechung anerkennen dies indirekt, indem sie den Gemeinden in fast allen Kantonen einen breiten Ermessensspielraum bei der Nutzungsplanung einräumen. So liesse sich auch erklären, weshalb Planungsbericht nur selten eine Ausbreitung der Interessenabwägung enthalten. Die Erfahrung zeigt denn auch, dass wer gegen Planungsentscheide der Gemeinden antreten und deren (nicht weiter begründete Interessenabwägung) im Rekursverfahren anfechten will, nur ausnahmsweise mit Erfolg rechnen kann: Was nicht gegen klare Rechtsnormen verstösst und einigermaßen plausibel ist, wird von den Rekursbehörden in der Regel geschützt²²⁴. In Anbetracht der Kompetenzzuweisung an *politische* Behörden erscheint dies sachgerecht, auch wenn dadurch der Rechtsschutz gegen nutzungsplanerische Entscheide schmal und die Begründungspflicht nach Art. 29 BV in Frage gestellt wird²²⁵.

8.4 ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Erlass von Art. 47 RPV wollte der Gesetzgeber das "freie" Planungsermessen in der Nutzungsplanung einer Begründungspflicht unterstellen und damit zu einer sorgfältigeren und umfassenderen Interessenabwägung sowie zu einer besseren Beachtung der Rechtsnormen beitragen (vgl. vorne Ziff. 4.2). Art. 47 RPV verfolgt das dreifache Ziel der Verbesserung der Qualität raumplanerischer Entscheide, der Erhöhung der Entscheid-

²²² Die Qualifikation der Raumplanungsfachleute ist nicht immer einfach beurteilbar, weil es in der Schweiz nur wenige Raumplanungsausbildungen gibt. Als Qualifikationsmerkmale können beispielsweise Ausbildungen an der Fachhochschule Rapperswil und Nachdiplomstudien an der ETH Zürich gelten. Auch der Eintrag in das Berufsregister A und B ist von einem Qualifikationsnachweis abhängig.

²²³ Die Anforderungen sind recht hoch, wie beispielsweise der BGE Mosnang 118 Ib 17 E. 3 b S. 23 zeigt: "Es entspricht jedoch dem Grundsatz einer umfassenden Interessenabwägung, dass nicht die erstbeste Lösung gewählt, sondern dass nach Alternativen gesucht wird, mit welchen die Auswirkungen auf die Umwelt so weit begrenzt werden können, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist".

²²⁴ vgl. etwa den BGE Lupfig vom 25.1.2002;

²²⁵ Es ist nicht einzusehen, weshalb Verfügungen begründet werden müssen, während nutzungsplanerische Entscheide bloss gegenüber den Genehmigungsbehörden begründet werden müssen: vgl. dazu Ziff. 4.2 und 4.3. oben.

transparenz und der Verbreiterung der Entscheidungsgrundlagen für die Genehmigung bzw. das Rechtsmittelverfahren. Diese anspruchsvollen Ziele werden trotz erheblicher Anstrengungen der Kantone häufig nur in beschränktem Umfang erreicht, weil sich die Norm an Akteure wendet, die oft weder mit dem nötigen Fachwissen ausgerüstet sind noch Erfahrungen im Vollzug und in der Auseinandersetzung mit komplexen Rechtsnormen aufweisen. Handelt es sich bei den Planerlassbehörden um Städte mit ausgebauter Verwaltung oder um Gemeinden, die das nötige ausgedehnte Know-how aus bestimmten Gründen oder in bestimmten Fällen einzukaufen bereit sind, sieht das Ergebnis besser aus. Ebenfalls deutlich besser sind die Ergebnisse, wenn die nötigen Untersuchungen in Form einer ersten Stufe einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorliegen, was vor allem bei Sondernutzungsplänen vorkommt.

9. ÜBERLEGUNGEN ZUR VERBESSERUNG DES VOLLZUGES DES UMWELTRECHTS MIT HILFE DES PLANUNGSBERICHTS

Wenn die Pflicht zur Vorlage eines Planungsberichts im Sinne von Art. 47 RPV für sich allein nur ungenügend zum besseren Vollzug des Umweltrechts beiträgt, stellt sich die Frage nach zusätzlichen Massnahmen.

Im Vordergrund stehen einmal die Verbesserung der Kenntnisse über den Art. 47 RPV, eine konsequente Einforderung des Planungsberichts durch die Genehmigungsbehörden und Ausbildungsmassnahmen. Mehrere Kantone unternehmen zur Zeit solche Schritte. Eine wichtige Hilfe können ausserdem Anleitungen und Checklisten darstellen, die den Raumplanungsfachleuten der Gemeinden den Entscheidungsspielraum aufzeigen (vgl. dazu Ziff. 6.2. oben). Eine korrekte Anwendung dieser Checklisten setzt aber stets vertieftes raumplanungs- und umweltrechtliches Wissen voraus. Dies gilt vor allem dann, wenn den politischen Behörden Entscheidungsspielräume sowie die konkreten Konsequenzen einer Weichenstellung aufgezeigt werden sollen.

Wichtig wären auch Grundlagen, die den Raumplanungsfachleuten die Abschätzung der Umweltfolgen von Nutzungsplanungen erleichtern. Im Bundesamt für Raumentwicklung wurde vor einiger Zeit ein Projekt mit dieser Zielsetzung begonnen²²⁶. Die auf der Hand liegenden methodischen Schwierigkeiten erlaubten bis heute jedoch keinen Abschluss der Arbeit. Eine Wiederaufnahme dieses Projektes dürfte sich lohnen. Möglicherweise kann die in Ziff. 6.2 erwähnte Berner Arbeitshilfe²²⁷ in diese Richtung weiterentwickelt werden. Auch eine methodische Anleitung zur Durchführung und Darstellung einer Interessenabwägung scheint zur Zeit noch zu fehlen²²⁸. Ein entsprechendes Handbuch mit einem "Musterplanungsbericht" könnte den Raumplanungsfachleuten ein rationelles Arbeiten erleichtern.

Weitere Verbesserungen wären entweder über eine verstärkte Professionalisierung des Planerlassverfahrens in den Gemeinden selbst oder durch eine frühzeitige und engere fachliche Begleitung durch die kantonalen Fachstellen zu erzielen. Beides bedingt zusätzliche finanzielle Mittel, die sich aber meistens durch eine bessere Raumplanung bezahlt machen dürften.

Eine verstärkte Professionalisierung könnte beispielsweise mit einer Aufwertung der Regionalplanung erreicht werden: Eine regionale Raumplanungsfachstelle stünde nicht nur für regionale Planungsaufgaben zur Verfügung, sondern könnte einer Mehrzahl von (Klein)Gemeinden fachliche Grundlagen für die Ortsplanung liefern. Dadurch liesse sich dem Problem begegnen, dass die Mehrzahl der Gemeinden keine eigene Fachverwaltung besitzen und die für die Raumplanung zuständigen Exekutivmitglieder in ihrer Karriere in der Regel nur einmal eine umfangreichere Nutzungsplanung erleben²²⁹.

²²⁶ RPG-NO Informationsblatt 3/92

²²⁷ Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV - Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, Bern 2000

²²⁸ Das Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung des BUWAL (Bern 1990) könnte dafür als Vorlage dienen. Eine rechtstheoretische Abhandlung finden sich dagegen im Kommentar RPG (Tschannen Pierre, Art. 3, Rz. 18 ff.), sowie bei Wullschleger Stefan, Interessenabwägung im Umweltrecht, URP/DEP 1995 S. 75 ff.

²²⁹ Das Problem liegt selten bei der fehlenden Verfügbarkeit von freierwerbenden Raumplanungsfachleuten, sondern in den sich den Gemeindebehörden stellenden Schwierigkeiten bei der Auswahl und Mandatierung solcher Berater. Wegen der politischen Sachzwänge sind sie ständig der Versuchung ausgesetzt, "billige" Raumplanung zu machen und anstehende Probleme ungelöst zu lassen. Vgl. dazu die Empfehlungen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung in .Strittmatter Pierre: Planungswegweiser für Gemeinden - in 12 Etappen zu einer besseren Organisation von Raumplanungsarbeiten, VLP-Schriftenfolge Nr. 62, Bern 1994

Bei einer verstärkten Begleitung durch die kantonalen Fachstellen steht sicher der Ausbau der Vorprüfung von Nutzungsplanungen im Vordergrund. Nicht umsonst betonen alle befragten Raumplanungsfachstellen den Stellenwert dieses Qualitätssicherungsinstruments. Zu denken wäre aber auch an eine Art "Pflichtenheft", das die Gemeinde vor Beginn einer Planung mit der kantonalen Fachstelle zusammen ausarbeitet und das die wesentlichen Probleme insbesondere auch umweltrechtlicher Art bezeichnet. Dadurch liesse sich besser vermeiden, dass bis zur Vorprüfung in die falsche Richtung gearbeitet wird.

10. AUSBLICK AUF VERWANDTE THEMEN

Bisweilen wird vereinfachend gesagt, der Planungsbericht stelle eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine "Raumverträglichkeitsprüfung" für Raumpläne dar. Weshalb er keine Umweltverträglichkeitsprüfung darstellen kann, wurde oben in Ziff. 4.3.9 dargelegt. Die Nähe zu Instrumenten wie der strategischen Umweltprüfung, der "Raumverträglichkeitsprüfung" und der Nachhaltigkeitsbeurteilung ist indessen nicht zu verkennen. Im Folgenden sollen deshalb diese Instrumente knapp dargestellt und ihr Verhältnis zum Planungsbericht diskutiert werden. Die angestellten Überlegungen stellen kein konsolidiertes Wissen dar, sondern wollen einen Diskussionsbeitrag auf einem in der Schweiz noch wenig besprochenen Gebiet leisten, das aber in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen dürfte.

10.1 „RAUMVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG“

10.1.1 BEGRIFF UND ZIELSETZUNG

Das schweizerische Recht kennt den Begriff der "Raumverträglichkeitsprüfung" (RVP) nicht²³⁰. Dennoch wird bisweilen der Begriff "raumverträglich" verwendet, ohne dass aber klar wäre, was damit genau gemeint ist²³¹. Der Begriff der "Raumverträglichkeit" scheint sich indessen an den Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung anzulehnen. Nachdem im schweizerischen Recht der Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung die Prüfung eines konkreten Projekts auf seine Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht meint²³², könnte die Auffassung vertreten werden, die RVP prüfe einen Raumplan auf seine Vereinbarkeit mit dem (funktionalen²³³) Raumplanungsrecht – stelle also ebenfalls eine Rechtmässigkeitsprüfung dar.

Eine andere Auffassung von "Raumverträglichkeit", dass nämlich ein Raumplan konkret mit dem Raum, in dem er umgesetzt werden soll, "verträglich" sein müsse, brächte erhebliche Schwierigkeiten mit sich: Die "Tragbarkeit" eines Vorhabens für einen konkreten Lebensraum hängt nämlich von den Vorstellungen ab, wie dieser Raum in Zukunft aussehen solle und welche Funktionen er übernehmen müsse. Eine solche Auffassung von "Raumverträglichkeit" wäre somit untrennbar mit der Frage verbunden, welche Aufgabe und welche Gestalt diesem Raum in Zukunft zugeordnet wird. Da diese Frage gerade mit dem betreffenden Raumplan beantwortet wird, wäre streng genommen jeder Raumplan "raumverträglich" bzw. die Frage nach der "Raumverträglichkeit" würde sich auf die Prüfung der Übereinstimmung mit übergeordneten Raumplänen reduzieren: Eine durch Nutzungspläne festgelegte Industriezone ist eben dann raumverträglich, wenn sich in der raumplanerischen Interessenabwägung die Auffassung durchsetzt, sie sei dort am richtigen Ort und der kantonale bzw. regionale Richtplan solches zulässt.

²³⁰ Hingegen kennt das deutsche Raumordnungsgesetz ROG für das Raumordnungsverfahren eine Raumverträglichkeitsprüfung: "§ 15 Raumordnungsverfahren: (1) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen (Raumordnungsverfahren). Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt, 1. ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und 2. wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können (Raumverträglichkeitsprüfung) (...)"

²³¹ z.B. im Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 20, Art. 13 Rz. 4, Art. 32 Rz. 11

²³² Art. 3 UVPV

²³³ zum funktionalen Raumplanungsrecht gehört nicht nur das RPG, sondern auch das übrige raumrelevante Recht wie z.B. das Umweltrecht, das Natur- und Heimatschutzrecht usw.

Ebenso wenig würde eine Auffassung von "Raumverträglichkeit" weiterhelfen, die damit die Abwesenheit räumlicher Konflikte meint: Wiederum am Beispiel der Industriezone erläutert, könnte die raumplanerisch optimale Lösung ja gerade darin bestehen, dass die sich abzeichnenden räumlichen Konflikte beispielsweise mit der Landwirtschaft zugunsten der Industriezone entschieden werden, weil die umfassende Interessenabwägung gezeigt hat, dass der vorgesehene Standort für die Industriezone am geeignetsten ist.

Versteht man also wie hier vorgeschlagen die RVP analog der UVP als Prüfung auf die Vereinbarkeit mit Rechtsnormen, dann stellt die RVP eine Selbstverständlichkeit wie die UVP dar, bloss dass sie nicht wie diese in einem formalisierten Verfahren stattfindet: Ebenso wie jedes Projekt – mit oder ohne UVP – dem Umweltrecht genügen muss, hat jeder Raumplan das (funktionale) Raumplanungsrecht zu respektieren²³⁴. Der "Raumverträglichkeitsbericht" wäre in diesem Sinne die blosser Erläuterung, wie dem Raumplanungs- und Umweltrecht Rechnung getragen wurde.

Eine solche Terminologie ist abzulehnen, weil sie nur zur Verwirrung beiträgt: Dass ein Projekt oder ein mittels Nutzungsplan festgelegtes Projekt das Umweltrecht respektieren muss, stellt noch keine UVP dar (vgl. dazu Ziff. 4.3.7 oben). Der Begriff der UVP ist dem *formalisierten* Vorgehen gemäss Art. 9 USG und der UVPV vorbehalten. Gleiches muss für die RVP gelten: Dass Raumpläne dem Raumplanungsrecht zu entsprechen haben und demzufolge eine umfassende Interessenabwägung²³⁵ durchzuführen ist, sollte besser nicht als RVP bezeichnet werden.

Ein Unterschied einer formalisierten "Raumordnungsnormen-Verträglichkeitsprüfung" zu den verschiedenen Erscheinungsformen der "Umweltrechtsnormen-Verträglichkeitsprüfung" liegt auf der Hand: Was die Umwelt "verträgt", kann vielfach wenigstens annähernd naturwissenschaftlich ermittelt oder doch abgeschätzt werden²³⁶. Beim "Raum" ist das ganz anders: Als die Umweltqualität miteinschliessende umfassende Grösse lässt sich die "Raumverträglichkeit" nach dem Gesagten nie ohne normative Aussagen²³⁷ für ein Plangebiet bestimmen.

Es ist aber auch einleuchtend, dass es in diesem Sinne keine "Raumordnungsnormen-Verträglichkeitsprüfung" ohne Einbezug der Umwelt, konkret also der Umweltrechtsnormen geben kann. So gesehen beinhaltet sie immer auch eine strategische Umweltprüfung (vgl. dazu unten Ziff. 10.2).

Ein Blick auf die Situation in Deutschland bestätigt diese Einschätzung der RVP für die Schweiz: Das deutsche "Raumordnungsverfahren"²³⁸ ist ein verwaltungsinternes Abstimmungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben²³⁹. Es soll klären, ob raumbedeutsame Planungen oder Massnahmen mit den "Erfordernissen der Raumordnung" übereinstimmen und wie sie unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt

²³⁴ Schmid Willy A., Hersperger Anna M., *Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung*, Zürich 1995 scheinen diese Auffassung zu vertreten, obwohl sie das Schwergewicht auf die umweltrelevanten Wirkungen von Plänen legen: S. 76

²³⁵ Zur umfassenden Interessenabwägung gehört auch die Prüfung von Standortalternativen, alternativen Linienführungen, räumlichen Konflikten usw.: Tschannen Pierre, *Kommentar RPG*, Art. 3 Rz 18 ff.

²³⁶ Diese Aussage ist natürlich nicht ganz zutreffend, weil die Wertmassstäbe, beispielsweise bei der Festsetzung von Grenzwerten nicht naturwissenschaftlicher Art sind. Vgl. dazu Fürst/Scholles: *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Dortmund 2001, Kapitel Probleme der UVP, S. 122.

²³⁷ "So-soll-es-sein"

²³⁸ § 15 ROG: Durch das Raumordnungsverfahren ROV wird festgestellt, ob raumbedeutsame Planungen oder Massnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung (Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse vgl. § 3 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes) übereinstimmen und wie diese aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können. Das ROV schliesst die raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung ein.

²³⁹ in der Schweiz würde man wohl von planungspflichtigen Vorhaben sprechen, Vorhaben also, die sich massgeblich auf Raum und Umwelt auswirken und deshalb in einem Planerlassverfahren bestimmt werden müssen: vgl. etwa den BGE Mühleberg 124 II 252 (Reststoffverfestigungsanlage), BGE Morschach 114 Ib 312 (Golfplatz).

oder durchgeführt werden können. "Es geht um die Prüfung der Raumverträglichkeit des Vorhabens und um die frühzeitige Koordinierung mit raumbedeutsamen Planungen anderer Planungsträger"²⁴⁰. Ein Raumordnungsverfahren kann wie in einer schweizerischen Nutzungsplanung mit einer UVP kombiniert werden²⁴¹. Die Annahme liegt nahe, dass mit Raumverträglichkeit auch hier gemeint ist, dass das Vorhaben in einem allen gesetzlichen Ansprüchen genügenden Planungsverfahren festgelegt wurde in der stillschweigenden Annahme, es stehe nicht von vornherein fest, was der Raum an Eingriffen "verträgt", sondern dass dies nur aufgrund vollständiger Grundlagen und unter umfassender Interessenabwägung in einem raumplanerischen Verfahren bestimmt werden könne.

10.1.2 NUTZEN DER "RAUMVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG" AUS DER SICHT DES UMWELTRECHTS

Eine neu einzuführende RVP im oben dargelegten Sinne könnte de lege ferenda die Durchsetzung des Umweltrechts in der Raumplanung erleichtern: Eine stärkere Formalisierung des Planungsvorgehens und der Interessenabwägung in Analogie zur UVP liesse erwarten, dass die umweltrechtlichen Gesichtspunkte weniger oft vernachlässigt und systematischer in die Planungsarbeiten einbezogen würden. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die Formalisierung des Planungsvorgehens angesichts der Offenheit raumplanerischer Normen schwierig ist (vgl. dazu oben die einleitenden Überlegungen zum Unterschied zwischen Raumplanung und Umweltschutz unter Ziff. 3). Einen Ansatz dazu kann man in den Richtlinien des Bundes zur kantonalen Richtplanung erblicken²⁴².

10.1.3 ERKENNTNISSE FÜR DEN PLANUNGSBERICHT NACH ART. 47 RPV

Die von einzelnen Kantonen zum Planungsbericht und insbesondere zum Umweltteil des Planungsberichts herausgegebenen Checklisten erinnern entfernt an eine RVP, weshalb der Planungsbericht gelegentlich unpräzise als RVP bezeichnet wird²⁴³. Nach dem oben Gesagten gibt es aber zur Zeit kein gesetzlich festgelegtes, formalisiertes Planerlassverfahren im Sinne eines räumlichen Prüfverfahrens. Das schweizerische Raumplanungsrecht verlangt nur den Nachweis, dass eine umfassende Interessenabwägung stattgefunden hat. Dieser Nachweis kann und wird schon heute im Planungsbericht nach Art. 47 RPV in einer summarischen Darstellung erbracht.

²⁴⁰ Regierungspräsidium Darmstadt: Raumordnungsverfahren Flughafen Frankfurt Main - Landesplanerische Beurteilung; Darmstadt 2002, S. 29: "Im Raumordnungsverfahren sind die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen (§ 13 HLPG). Dazu gehören auch die raumbedeutsamen Auswirkungen auf Umweltschutzgüter. Entsprechend dem Planungsstand sind im Raumordnungsverfahren die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft zu ermitteln und zu bewerten (§ 13 Abs. 3 HLPG). Gemäß § 16 Abs. 2 UVPG hat die Behörde die so ermittelten, beschriebenen und bewerteten Umweltauswirkungen bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen. Raumbedeutsam sind nur solche Auswirkungen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Örtliche Auswirkungen bzw. Auswirkungen auf private Belange sind nicht Gegenstand des Verfahrens. Prüf- und Bewertungsmassstab für die Beurteilung der Auswirkungen sind die Erfordernisse der Raumordnung, wie sie im Regionalplan Südhessen 2000, im Landesentwicklungsplan, im Hessischen Landesplanungsgesetz (§§ 2 und 3 HLPG) und im Raumordnungsgesetz (§ 2 ROG) niedergelegt sind. Die Prüfung schliesst die von der Vorhabensträgerin eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein.

²⁴¹ vgl. www.uvp.de, Die UVP in den Ländern: Raumordnungsverfahren und UVP

²⁴² Bundesamt für Raumplanung: Der kantonale Richtplan: Leitfaden für die Richtplanung - Richtlinien nach Art. 8 RPG, Bern 1997

²⁴³ vgl. dazu Schmid Willy A., Hersperger Anna M., Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, Zürich 1995, S. 79

10.2 STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG UND PLAN-UVP

10.2.1 BEGRIFF UND ZIELSETZUNG; VERHÄLTNIS ZUR UVP UND ZUR RVP

Die UVP nach Schweizer Recht ist eine Projekt-UVP²⁴⁴ (vgl. Ziff. 4.3.9). Raumpläne aller Art oder gar Erlasse und politische Programme unterstehen diesem formalisierten Prüfprozess nicht. Damit bezieht sich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf konkrete Projekte, ein Stadium also, wo die strategischen Entscheide oft schon gefällt sind und nur noch beschränkter Spielraum für Alternativen besteht²⁴⁵.

Sollen Raumpläne nicht wie heute bloss einer im Planerlassverfahren integrierten "Umweltrechtsprüfung"²⁴⁶, sondern einer formalisierten UVP unterstellt werden, wäre das eine "Plan-UVP" (bzw. bei politischen Programmen eine "Programm-UVP"), wie sie teilweise in den USA als strategische Umweltprüfung bekannt ist²⁴⁷ und auch EU-Recht geworden ist (nachfolgend Ziff. 10.2.2). Die strategische Umweltprüfung (SUP, EU-Englisch strategic environmental assessment SEA) will sicherstellen, dass die Umweltauswirkungen von wichtigen Plänen und Programmen identifiziert und auf ihre Konsequenzen geprüft werden, bevor diese beschlossen werden. Strategisch ist die Plan-UVP deshalb, weil sie anders als die Projekt-UVP strategische Weichenstellungen betrifft und nicht die Details bestimmter Anlagen.

Solche strategischen Entscheide werden in der Schweiz in erster Linie mit Sachplänen des Bundes und natürlich auch mit den kantonalen Richtplänen oder diesen nachgeordneten strategischen Plänen²⁴⁸ getroffen. In der Schweiz unterstehen diese Raumpläne keiner UVP, dagegen sehr wohl einem geregelten Planungsprozess mit umfassender Interessenabwägung²⁴⁹, in dessen Rahmen auch die Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht zu prüfen ist²⁵⁰. Es lässt sich somit feststellen, dass Sachpläne des Bundes heute materiell, wenn auch nicht formal eine Art "Raumverträglichkeitsprüfung" und damit auch eine Art strategische Umweltprüfung durchlaufen (vgl. dazu oben Ziff. 5.1 und 10.1)²⁵¹. Welches die konkreten Unterschiede zu einer formalisierten Prüfung in Form einer SUP sind, müsste vertieft untersucht werden²⁵².

²⁴⁴ Art. 9 Abs. 1 USG, Rausch/Keller, Kommentar USG, Art. 9 Rz. 28 und 29

²⁴⁵ Damit soll nicht gesagt sein, dass eine UVP nicht zu einer Fortentwicklung und Optimierung eines Projekts beiträgt. Vor allem in einer mehrstufigen UVP ist dies häufig der Fall. Vgl. dazu Fritz Sager, Walter Schenkel, Evaluation der UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung), Schriftenreihe Umwelt, Bern 2003, Ziff. 3.2: Welche Wirkungen hat die UVP auf Projekte? (Entwurf vom Oktober 2003)

²⁴⁶ Rausch/Keller, Kommentar USG, Art. 9 Rz. 70

²⁴⁷ National Environmental Policy Act NEPA: The National Environmental Policy Act (NEPA) requires *federal* agencies to integrate environmental values into their decision making processes by considering the environmental impacts of their proposed actions and reasonable alternatives to those actions. To meet this requirement, federal agencies prepare a detailed statement known as an Environmental Impact Statement (EIS). Der Gesetzestext ist verfügbar unter <http://www.epa.gov/region5/defs/html/nepa.htm>

²⁴⁸ dazu gehören etwa der Berner Sachplan Abbau, Deponie, Transporte ADT (vgl. BVR 2001 74; URP/DEP 2001 294),

²⁴⁹ vgl. dazu zum Sachplan Militär den BGE Böttstein 128 II 1, E. 3d

²⁵⁰ Ein wenn auch untypisches Beispiel stellt der raumplanerische Bericht zum Sachplan Alptransit dar. Er bringt für beide neuen Eisenbahn-Alpentransversalen Gotthard und Lötschberg für die zum Vorprojekt gehörenden Strecken eine systematische Übersicht über die räumlichen Konflikte und über den Stand der Koordination. Er diene und dient mit den stetigen Ergänzungen als Grundlage für die raumplanerische Interessenabwägung des Bundesrates. In diesem Sinne entspricht er genau den Absichten des Gesetzgebers. Zentrale Themen sind vor allem die Koordination mit den bestehenden Planungen des Bundes und der betroffenen Kantone. Umweltfragen werden nicht diskutiert, weil diese offenbar in der UVP abgehandelt werden. Der Sachplan Alptransit ist insofern ein Sonderfall, als er gleichzeitig ein Vorprojekt nach Eisenbahnrecht darstellt und damit bereits einen sehr hohen Konkretisierungsgrad aufweist. Das ist natürlich bei den normalen, "strategischen" Sachplänen nicht der Fall.

²⁵¹ vgl. dazu den Entwurf vom Januar 2003 für einen Bericht Ecoscan SA: Evaluation environnementale des plans sectoriels, vorgesehen zur Publikation in der Schriftenreihe Umwelt des BUWAL

²⁵² vgl. dazu Ecoscan SA: Evaluation environnementale des plans sectoriels - Recommandations (Projet janvier 2003)

10.2.2. UNO/ECE-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG IM GRENZÜBERSCHREITENDEN RAHMEN (ESPOO ÜBEREINKOMMEN)

Das Espoo Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNO/ECE) legt Verfahren zur Konsultation der Vertragsparteien fest, die voraussichtlich von grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen geplanter Projekte betroffen sind. Für die Schweiz ist das Übereinkommen am 10. September 1997 in Kraft getreten²⁵³.

Weil man sich einig war, dass die Umweltauswirkungen nicht erst beim konkreten Projekt, sondern bereits bei vorausgehenden Plänen und Programmen geprüft werden sollten, schreibt das Abkommen den Parteien bereits vor, die Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung in "angemessenem Umfang" auf Politiken, Pläne und Programme anzuwenden. In Ausführung dieser Verpflichtung haben die Vertragsparteien in der Zeitspanne von 2001 bis 2003 ein Protokoll über die Strategische Umweltprüfung erarbeitet. Das Protokoll lehnt sich sehr stark die entsprechende EU-Richtlinie von 2001 an: Eine strategische Umweltprüfung soll bei jenen Plänen und Programmen durchgeführt werden, die den Rahmen für die künftige Genehmigung bestimmter Projekte festlegen, für welche das Protokoll oder das innerstaatliche Recht eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorsehen. Ausdrücklich ausgenommen sind Pläne für die Landesverteidigung und Finanzpläne sowie grundsätzlich Pläne und Programme, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen. Im Zentrum der strategischen Umweltprüfung steht die Erarbeitung eines Umweltberichts (Umwelterklärung), der insbesondere die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Planes oder Programmes ausweist und entsprechende Massnahmen vorschlägt. Der Umweltbericht geht dabei – als wesentliches Merkmal der strategischen Umweltprüfung – auch auf Alternativen ein. Das Protokoll sieht vor, dass der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Mitwirkung geboten wird, d.h. zur Stellungnahme zum Entwurf des Planes oder Programmes und zum Umweltbericht. Im Entscheid sollen dann die Ergebnisse dieser Mitwirkung gebührend berücksichtigt werden. Wie die EU-Richtlinie lässt auch das Protokoll der UNO/ECE den Staaten eine grosse Freiheit bei der Verwirklichung einer strategischen Umweltprüfung auf der Grundlage ihres eigenen, innerstaatlichen Rechts.

Das Protokoll über die strategische Umweltprüfung wurde am 21. Mai 2003 anlässlich der Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ in Kiew verabschiedet²⁵⁴. Das Protokoll wurde zu diesem Zeitpunkt von 35 Staaten und der Europäischen Kommission unterzeichnet. Die Europäische Kommission hatte die Unterzeichnung des Protokolls beantragt, da es den Zielen der EU-Umweltpolitik entspricht und in wichtigen Bereichen mit der EU-Richtlinie zur SUP übereinstimmt (vgl. Ziff. 10.2.3)²⁵⁵. Der Bundesrat hat das Protokoll bereits gutgeheissen. Die Vorbereitung einer Ratifikation durch die Schweiz soll in den nächsten Jahren insbesondere in Zusammenarbeit mit den Kantonen angegangen werden. Die Behandlung durch die schweizerische Bundesversammlung ist damit zum jetzigen Zeitpunkt offen.

²⁵³ SR 0.814.06

²⁵⁴ http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm

²⁵⁵ Europäische Kommission: Vorschlag vom 28.4.2003 für einen Beschluss des Rates zur Unterzeichnung des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Espooer UN/ECE-Übereinkommen von 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen im Namen der Europäischen Gemeinschaft = COM 2003 0221

10.2.3 EU-RICHTLINIE 2001/42/EU

Die Europäische Kommission legte 1996 den Richtlinienentwurf für eine strategische Umweltprüfung vor (SUP bzw. englisch SEA), der am 27. Juni 2001 als EU-Richtlinie 2001/42/EU "über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme" europäisches Recht geworden ist²⁵⁶. Die Richtlinie muss von den Mitgliedstaaten vor dem 21. Juni 2004 umgesetzt werden.

Die EU-SUP ist ein Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten haben können. Sie gewährleistet, dass derartige Auswirkungen bei der Ausarbeitung und vor der Beschlussfassung berücksichtigt werden. Die Vollzugsanleitung der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission²⁵⁷ äussert sich eingehend zum nicht ganz einfach zu bestimmenden Gegenstand und Inhalt der SUP. Wie in der EU üblich, wird der gemeinschaftsweit äusserst heterogenen Begriffswelt mit unscharfen Formulierungen Rechnung getragen, womit die Umsetzung in den nationalen Rechtsordnungen erleichtert werden soll.

Es ist davon auszugehen, dass all das, was das RPG als Sach- und Richtpläne bezeichnet, grundsätzlich unter die SUP-Richtlinie fallen würde. Fraglich erscheint dagegen, in welchem Umfang auch lokale Nutzungspläne unter die SUP-Richtlinie fallen²⁵⁸.

10.2.4 UMSETZUNG DER EU-RICHTLINIE IN DER NATIONALEN RECHTSORDNUNG DEUTSCHLANDS

Die Ministerkonferenz für Raumordnung der deutschen Bundesländer (MKRO) hat im April 2003 ein Positionspapier zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in Deutschland veröffentlicht²⁵⁹. Sie postuliert, dass die SUP keine neuen Verfahren erfordere, sondern in die bestehenden Raumordnungsvorschriften integriert werden könne. Der Anwendungsbereich beschränke sich auf Raumordnungspläne im Sinne von § 3 Nr. 7 des deutschen Raumordnungsgesetzes ROG, was wohl in der Schweiz den kantonalen Richtplänen entsprechen würde. Die SUP muss hier insoweit vorgenommen werden, als der Raumplan den Rahmen für die künftige Genehmigung UVP-pflichtiger Projekte setzen oder wegen ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf FFH-Gebiete²⁶⁰ eine Verträglichkeitsprüfung erfordern. Die strategische Umweltprüfung erfordert im wesentlichen die Ausarbeitung eines Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen sowie die Öffentlichmachung des Vorhabens, ferner die Berücksichtigung des Umweltberichts bei der Entscheidungsfindung und die "Unterrichtung" über die getroffene Entscheidung.

Die konkrete Umsetzung wird in Deutschland wegen der Beschränkung des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung sowohl in den Bereichen Umweltschutz wie Raumordnung zwischen dem Bund und den Ländern aufteilt werden müssen. Das heisst, dass das konkrete Verfahren der SUP in den Raumordnungsgesetzen der Länder geregelt werden dürfte, wie dies auch schon für die UVP der Fall ist²⁶¹. Zur Zeit läuft deshalb die Umsetzung

²⁵⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance_de.pdf

²⁵⁷ Europäische Kommission: Umsetzung Richtlinie 2001/41/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Luxemburg 2003, verfügbar auf http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance_de.pdf

²⁵⁸ vgl. dazu Österreichische Raumordnungskonferenz: Methodenpapier zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 (SUP-Richtlinie) in die Raumplanungspraxis Österreichs, Endfassung, Wien 2004

²⁵⁹ in ARL-Nachrichten 2/2003 S. 6

²⁶⁰ Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU (Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)

²⁶¹ vgl. die Übersicht der deutschen UVP-Gesellschaft e.V. auf www.uvp.de

der SUP-Richtlinie auf mehreren Ebenen: Während der Bund Hinweise zur Umsetzung erarbeitet, evaluieren die Bundesländer Best-Practice-Lösungen. Für die Schweiz werden diese Erfahrungen von grosser Bedeutung sein.

10.2.5 ERFAHRUNGEN

Die im Auftrag des schweizerischen Bundesparlaments durchgeführte Evaluation der UVP²⁶² empfiehlt nicht nur, die Umweltberichterstattung im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung – dem Gegenstand dieses Berichts – zu stärken, sondern auch die Einführung einer SUP in der schweizerischen Rechtsordnung zu prüfen. Der Bericht äussert sich allerdings nicht näher zum Gegenstand und zur Methodik einer schweizerischen SUP. Davon hängt aber, wie die SUP-Richtlinie der EU zeigt, ganz wesentlich der Stellenwert des Verfahrens ab. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass eine Plan-UVP bzw. eine SUP nach dem hier vertretenen Verständnis analog zur UVP und zur RVP im Grunde nur bedeuten kann, dass die Umweltauswirkungen der Planfestlegungen und nötigenfalls auch von Varianten in einem formalisierten Verfahren ermittelt und auf ihre Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht geprüft werden; denn selbstverständlich müssen sämtliche Raumpläne und politischen Programme schon heute das Umweltrecht einhalten. Von einer formalisierten Prüfung könnte man indessen erwarten, dass die Auseinandersetzung mit den Umweltfolgen systematischer erfolgt und weniger oft wichtige Aspekte ungeprüft bleiben²⁶³.

Eingeführt ist die Plan-UVP auf kantonaler Ebene in Genf²⁶⁴. Eine Auswertung der damit gemachten Erfahrungen würde nicht nur wertvolle Hinweise auf den Nutzen einer SUP im schweizerischen Umweltrecht, sondern auch für die Praxis des Umwelteils des Planungsberichts liefern.

In der Praxis ist eine nicht formalisierte Umweltprüfung – die nach der hier bevorzugten Begriffsverwendung eben gerade keine SUP darstellt – auf der Ebene des kantonalen Richtplans nach Art. 6 ff. RPG oft unentbehrlich. Ein interessantes Beispiel dafür stellt der Beschluss des Regierungsrates des Kt. Luzern vom 27. Juni 2000²⁶⁵ dar, mit dem über eine Anpassung des kantonalen Richtplans für die Einrichtung eines Freizeitparks in der Gemeinde Inwil entschieden wurde. Der Planungsbericht der Abteilung Kantonsplanung der Raumplanungsfachstelle an den Regierungsrat enthält eine umfangreiche Darstellung der Mitwirkung und der Zusammenarbeit gemäss Art. 7 RPV. Weiter enthält er unter dem Titel "Raumplanerische Interessenabwägung" eine Darstellung der Auswirkungen eines solchen Freizeitparks gegliedert nach den Themen Verkehr, Raum- und Umwelt und Wirt-

²⁶² Fritz Sager, Walter Schenkel, Evaluation der UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung), Schriftenreihe Umwelt, Bern 2003 (Entwurf vom Oktober 2003), dieser Bericht wurde verwertet im den Bericht des Bundesrates vom 18. Februar 2004 über den Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Bewilligungsverfahren in Erfüllung des Postulats 01.3266 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 17. September 2001, die Publikation erfolgt im BBI

²⁶³ was damit gemeint ist, illustriert der BGE Böttstein 128 II 1 zum Bundessachplan Militär

²⁶⁴ Art. 3 du Règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 11 avril 2001:

"Evaluation stratégique des impacts sur l'environnement

¹ L'évaluation stratégique des impacts sur l'environnement est un rapport qui indique notamment les atteintes prévisibles de l'objet examiné sur l'environnement, les variantes possibles et les précautions à prendre pour obtenir la solution la plus favorable pour la protection de l'environnement.

² Font l'objet, en fonction des circonstances, d'une évaluation stratégique des impacts sur l'environnement, notamment:

a) les plans de zone au sens de l'article 12, LALAT;

b) les études de base, au sens de l'article 3, LALAT;

c) les demandes de renseignement au sens de l'article 5, alinéa 4, LCI.

³ Le rapport est rendu accessible au public. Lorsqu'il s'agit d'un projet de modification des limites de zone, il suffit que les éléments décrits à l'alinéa 1 figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé à cette fin."

²⁶⁵ RRB 959 vom 27. Juni 2000

schaft, wobei die Befunde stets auch in einer Skala von +3 bis -3 gewichtet werden. Der Zusammenzug in der Gesamtbetrachtung führte zum schliesslich vom Regierungsrat gutgeheissenen Antrag, auf die für die Verwirklichung des ca. 30 ha umfassenden Freizeitparks nötige Richtplanänderung zu verzichten. Das Beispiel zeigt, wie eine SUP auf der Ebene des kantonalen Richtplans funktionieren könnte.

10.2.6 ERKENNTNISSE FÜR DEN PLANUNGSBERICHT NACH ART. 47 RPV

Aufgrund der Erfahrung, dass der Planungsbericht nach Art. 47 RPV jedenfalls im Umweltbereich dann wenig Probleme bereitet, wenn eine erste Stufe der UVP durchzuführen war, liegt der Schluss nahe, dass eine formalisierte SUP bzw. Plan-UVP den Umweltteil des Planungsberichts inhaltlich prägen oder gar ersetzen würde. Definiert man den Anwendungsbereich der SUP ähnlich wie in der EU, dann ist dem allerdings gleich beizufügen, dass die SUP nicht wie der Planungsbericht die Nutzungsplanung anvisiert, sondern die strategische Planung auf Bundesebene und die kantonalen Richtpläne, soweit diese der UVP-unterliegende Projekte vorausbestimmen.

Methodisch stellt sich weiter die Frage, wie die SUP in den raumplanerischen Abwägungsprozess integriert wird; denn dieser kann unabhängig von der Erforderlichkeit einer SUP kaum anders als heute ablaufen, nämlich mit einer umfassenden, in einem Planungsbericht dokumentierten Interessenabwägung. Dieses Problem stellt sich bei der Projekt-UVP nicht, weil sich hier die Interessenabwägungen in engen Grenzen halten.

Die Durchführung einer SUP dürfte dazu führen, dass der Bericht über die SUP eine detaillierte und fundierte *Grundlage* für den raumplanerischen Abwägungsprozess liefert, während der Planungsbericht die – auch zahlreiche andere Aspekte umfassende – Interessenabwägung nachzeichnet. Dadurch könnte der Umweltteil des Planungsberichts deutlich kürzer gehalten werden. Diese Vorstellung von der Integration der SUP in den Planungsprozess und den Planungsbericht illustriert die folgende Grafik.



10.3 „NACHHALTIGKEITSPRÜFUNG“ BZW. "NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG"

10.3.1 NACHHALTIGKEITSBEGRIFF²⁶⁶

1987 hat die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, die nach ihrer Präsidentin benannte Brundtland-Kommission, eine Definition der Nachhaltigen Entwicklung verabschiedet, die inzwischen allgemein anerkannt ist. Danach gewährleistet eine Nachhaltige Entwicklung, «dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.» Nachhaltige Entwicklung nach diesem Begriffsverständnis bezieht sich gleichwertig auf die drei Bereiche Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft. Wirtschaftliches Wohlergehen ist ebenso wie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und eine angemessene Verteilung der Ressourcen Voraussetzung für die Befriedigung der materiellen und immateriellen Bedürfnisse. Umgekehrt fusst dieses angestrebte Gleichgewicht auf der Erkenntnis, dass nur eine solidarische Gesellschaft in der Lage ist, die erworbenen wirtschaftlichen Güter und Chancen gerecht zu verteilen, die gesellschaftlichen Werte zu bewahren sowie die Nutzung der natürlichen Ressourcen effizient zu organisieren.

Enger auf die Umwelt bezogen meint der Nachhaltigkeitsbegriff, dass die Beanspruchung der Natur durch den Menschen auf Dauer in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen ist, was eine Orientierung der Beanspruchung an der Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Umwelt bedingt²⁶⁷.

10.3.2 NACHHALTIGKEIT ALS LEITLINIE FÜR DIE POLITIK, ART. 2 UND 73 BV

Der Nachhaltigkeitsbegriff hat als Leitlinie für die Politik in Art. 2 und 73 der Bundesverfassung Eingang gefunden. Art. 2 nimmt den Nachhaltigkeitsbegriff im Sinne der Brundtland-Kommission in die Auflistung der "Zwecke der Eidgenossenschaft" auf und definiert damit die generelle Ausrichtung staatlichen Handelns²⁶⁸. Art. 73 will den Nachhaltigkeitsgrundsatz als Verfassungsprinzip verankern, was bedeutet, dass eine Umsetzung in der Rechtsordnung wie im konkreten Staatshandeln erforderlich ist. Das heisst nicht, dass der Nachhaltigkeitsgrundsatz keine verpflichtende Rechtsnorm wäre und bloss eine politische Richtlinie darstellte²⁶⁹. Der grosse Spielraum des Gesetzgebers bei der Umsetzung sowie die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit führen aber dazu, dass der Verfassungsgrundsatz nicht ohne weiteres justizierbar sein wird²⁷⁰. Eine Rechtsprechung, welche die konkrete Bedeutung von Art. 73 BV verdeutlichen würde, fehlt denn auch bisher. Die Weiterentwicklung der Lehre in diesem Bereich lässt indessen erwarten, dass Präzisierungen folgen werden²⁷¹.

10.3.3 ANSÄTZE FÜR EINE NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG (NHB)

Im Rahmen der bundesrätlichen Nachhaltigkeitsstrategie (Massnahme 22) wurde auf Bundesebene eine Methodik und ein Instrumentarium für Nachhaltigkeitsbeurteilungen

²⁶⁶ eine Übersicht über die zahlreichen Varianten des Nachhaltigkeitsbegriffs liefert das Lexikon der Nachhaltigkeit: www.nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de

²⁶⁷ Klaus A. Vallender/ Reto Morell: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 73 Rz. 17

²⁶⁸ Bernhard Ehrenzeller: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 2 Rz. 13 und 18

²⁶⁹ so Klaus A. Vallender/ Reto Morell: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 73 Rz. 27.

²⁷⁰ vgl. dazu den neuesten BGE Köviz 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004, E. 3.2 S. 400

²⁷¹ Ein dem Autor vorliegendes internes Gutachten des Bundesamtes für Raumentwicklung gehen im Detail auf die rechtlichen Konsequenzen der Verfassungsbestimmungen über die Nachhaltigkeit ein.

von politischen Entscheiden entwickelt²⁷². Im Zentrum steht die systematische Erfassung der direkten und indirekten, erwünschten und unerwünschten Wirkungen eines politischen Vorhabens. Erstes Ziel und Merkmal des Instruments ist die Schaffung von Transparenz durch eine nachvollziehbare und integrale Abschätzung sowie anschliessende Beurteilung der Wirkungen. Weiter geht es auch darum, Verbesserungs- und Optimierungsvorschläge zu entwickeln und Varianten ins Spiel zu bringen.

Vorgeschlagen werden drei Arbeitsschritte: (1) Die Relevanzanalyse klärt auf einfache Weise die Nachhaltigkeitsrelevanz eines Vorhabens. Ausschlaggebendes Kriterium ist das Vorhandensein von Zielkonflikten zwischen den Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. (2) Eine je nach Bedarf gröbere oder detailliertere Wirkungsanalyse untersucht die Wirkungen eines Vorhabens auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen und analysiert die Zielkonflikte. Grundlage und Herausforderung dieses Arbeitsschrittes sind die Klärung der Wirkungsketten und das Ziehen von geeigneten zeitlichen und räumlichen Systemgrenzen. (3) Die Beurteilung bewertet die ermittelten Wirkungen aufgrund spezifischer Kriterien, wie etwa die Frage, ob irreversible Entwicklungen ausgelöst werden. Ein Bericht zu Händen der Entscheidungsträger dokumentiert die Optimierungsmöglichkeiten.

Das NHB-Instrument des Bundes wurde für die Optimierung von politischen Strategien und Programmen konzipiert, da für eine ganzheitliche Beurteilung von Projekten bereits zahlreiche, erprobte Instrumente vorliegen. Zudem finden sich auf der Politikebene am ehesten Spielräume für Optimierungen. Zu denken ist vor allem an flankierende Massnahmen. Die NHB nach dem Modell des Bundes verlangt im übrigen wie die UVP oder die SUP kein neues Verfahren. Sie wird ebenfalls in bestehende Verfahren eingebaut. So weit wie möglich sollen auch sektorspezifische Beurteilungsinstrumente, wie z.B. Regulierungsfolgenabschätzungen integriert werden. Ziel ist auch hier eine Vereinfachung, Konzentration und Optimierung der Verfahren durch die frühzeitige Integration von Nachhaltigkeitsüberlegungen.

Neben dem Bund sind auch einige Kantone in diesem Bereich aktiv²⁷³. Im Kanton Aargau wurde eine „Interessensabwägung Nachhaltigkeit“²⁷⁴ entwickelt, die zur Realisierung von langfristig tragbaren Lösungen für bedeutende Vorhaben und Projekte beitragen soll. Im Kanton Bern liegt seit Anfang 2004 ein Leitfaden für die NHB auf kantonaler Ebene vor, der einerseits Grundlagen für die Planung, Durchführung und Auswertungen von NHB und andererseits verschiedene Instrumente vorstellt²⁷⁵. Einen anderen Ansatz wählte der Kanton Schaffhausen, der mittels des Sensitivitätsmodells von Frederic Vester eine Wirkungsanalyse der Legislaturziele durchführte, um zukunftsfähige Prioritäten setzen zu können²⁷⁶. Der Kanton Waadt hat für die Beurteilung von Projekten des Staatsrats einen Kriterienraster entwickelt.

10.3.4 NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG FÜR PLÄNE?

Da der Ansatz der Nachhaltigkeitsbeurteilung neu und noch wenig erprobt ist, lässt sich die Frage nach der Einsatzmöglichkeit für Raumpläne noch nicht mit genügender Präzision beantworten. Immerhin sollten mindestens der kantonale Richtplan nach Art. 6 ff. RPG ("Gesamtplan") und auf kommunaler Ebene ein (strategisches) Stadtentwicklungs-

²⁷² Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2004); Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Bezugsquelle des Hauptberichts <http://www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/beurteilen/index.html>. Der Hauptbericht liegt sowohl in deutscher und französischer Sprache vor.

²⁷³ Das IDHEAP hat im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung einen ersten Überblick über die bereits vorhandenen Instrumente und deren Anwendungsmöglichkeiten bis zur Gemeindeebene erarbeitet. Der Bericht findet sich unter www.are.ch.

²⁷⁴ http://www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG_20_33.pdf

²⁷⁵ http://www.kus.bve.be.ch/index_d.html

²⁷⁶ Vgl. dazu Regierungsprogramm 2004 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen unter www.sh.ch

konzept konkret an den Ansprüchen einer nachhaltigen Entwicklung gemessen werden, weil diese Instrumente stets eine breite Gesamtsicht über Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft anstreben²⁷⁷. Die von Bundesamt für Raumentwicklung publizierte Arbeitshilfe „Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung“²⁷⁸ entspricht nach Auffassung dieses Amtes weitestgehend den Grundsätzen der auf Bundesebene entwickelten Nachhaltigkeitsbeurteilung. Ein Einsatz der Nachhaltigkeitsbeurteilung ist auch auf anderen Raumplanungsebenen denkbar, ohne dass allerdings dafür schon ausgereifte Grundlagen bestehen.

10.3.5 ERKENNTNISSE FÜR DEN PLANUNGSBERICHT NACH ART. 47 RPV

Nachdem die Entwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung als Entscheidungshilfsmittel in der Schweiz erst gerade begonnen hat, ist der Nutzen einer Nachhaltigkeitsbeurteilung für die Praxis des Planungsberichts nach Art. 47 RPV noch nicht abschliessend beurteilbar. Wie die erwähnten Publikationen aufzeigen, könnte eine methodisch noch im Detail zu entwickelnde Nachhaltigkeitsbeurteilung vor allem für die raumplanerische Interessenabwägung nützlich werden, weil sich diese ja mit allen relevanten Interessen auseinandersetzen und diese gegeneinander abwägen muss. Weil der Planungsbericht nach Art. 47 RPV vorab der Erläuterung dieser Interessenabwägung dient, werden die Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsbeurteilung darin ihren Niederschlag finden.

10.4 ZUSAMMENFASSUNG ZU DEN VERWANDTEN THEMEN²⁷⁹

Das schweizerische Recht kennt zur Zeit weder eine "Raumverträglichkeitsprüfung" noch eine strategische Umweltprüfung oder eine Nachhaltigkeitsbeurteilung.

Die "Raumverträglichkeitsprüfung" erscheint entbehrlich, weil sie nach der hier vertretenen Auffassung bloss eine formalisierte Prüfung bezüglich Einhaltung der Normen des funktionalen Raumplanungsrechts beinhalten könnte.

Die strategische Umweltprüfung würde das formalisierte Prüfverfahren der UVP auf noch näher zu bestimmende Pläne und Programme ausdehnen und in den Umweltteil des Planungsberichts einfließen. Die strategische Umweltprüfung im Sinne der EU-Richtlinie erscheint für die von Art. 47 RPV anvisierten (kommunalen) Nutzungspläne allerdings weniger geeignet.

Eine Nachhaltigkeitsbeurteilung als formalisiertes Prüfverfahren ähnlich der UVP und der strategischen Umweltprüfung ist zwar in Diskussion, doch dürfte sie in Zukunft eher die Funktion eines Entscheidungshilfsmittels erhalten. Sie würde dann die UVP bzw. die SUP nicht ersetzen, sondern eher die Methodik der umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung weiterentwickeln und auf eine nachvollziehbare Grundlage stellen.

²⁷⁷ vgl. beispielsweise den Richtplan 2002 des Kt. Bern mit dem Hauptziel B, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abzustimmen.

²⁷⁸ Infras, ORL, C.E.A.T.: Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung, eine Arbeitshilfe. Bern 2001

²⁷⁹ vgl. dazu auch den Aufsatz des Autors in UR/DEP 2004 S. 445

11. VERZEICHNIS DER VERWENDETEN LITERATUR

ABTEILUNG RAUMENT- WICKLUNG DES KT. AAR- GAU	Einkaufszentren und Fachmärkte: Vollzugshilfe für die Richt- und Nutzungsplanung	Internet	Aarau	2001
AEMISEGGER, KUTTLER, MOOR, RUCH (HRSG.)	Kommentar zum Raumplanungsgesetz		Zürich	1999
AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.)	Bericht zu Planungen der Gemeinde: Grundlagen und Kriterien für die Erarbeitung des Berichtes nach Art. 47 RPV und Art. 118 BauV – Eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung		Bern	2000
AMT FÜR ORTS- UND REGIONALPLANUNG DES KT. BASEL-LANDSCHAFT	Wegleitung für die Erarbeitung des Berichtes zu Nutzungsplänen gemäss Art. 26 RPV		Liestal	1996
AMT FÜR RAUMPLANUNG DES KT. BASEL- LANDSCHAFT	Planungshilfe: Die Quartierplanung (Nutzungsplan Siedlung, Grundlagen)		Liestal	2001
AMT FÜR RAUMPLANUNG DES KT. SOLOTHURN	Der Raumplanungsbericht – Eine Arbeitshilfe zur Erstellung des Raumplanungsberichtes, mit Checklisten		Solothurn	2003
AMT FÜR RAUMPLANUNG DES KT. GRAUBÜNDEN	Planungs- und Mitwirkungsbericht zu Ortsplanungsrevisionen, Merkblatt zur Ortsplanung		Chur	1990
AMT FÜR RAUMPLANUNG DES KT. ZUG	Arbeitshilfe zum Bericht nach Art. 47 RPV bei kommunalen Nutzungsplanungen		Zug	2003
AMT FÜR TECHNISCHE ANLAGEN UND LUFTHYGIEN DES KT. ZÜRICH	Checkliste zur Überprüfung von Ortsplanungen		Zürich	1993
AMT FÜR UMWELTSCHUTZ DES KT. SOLOTHURN	Checkliste zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV (alte Version)		Solothurn	1993
AMT FÜR UMWELTSCHUTZ DES KT. SOLOTHURN	Checkliste zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV	Amt für Umweltschutz, Bericht Nr. 42	Solothurn	1997
ARL	IUTR Fachtagung: Plan-UVP als neues Instrument des Umweltrechts	ARL- Nachrichtetn 2/2003	Hannover	2003
ARL AD-HOC ARBEITS- KREIS	Zweites und abschliessendes Positionspapier zur Umweltprüfung von Raumordnungsplänen	ARL- Nachrichten 2003	Hannover	2003
ARN DANIEL	Der raumplanerische Bericht nach Art. 47 RPV, Grundsätzliche Überlegungen und Entwurf einer Arbeitsanleitung	Nachdiplomarbeit des ORL-Instituts der ETH Zürich	Solothurn	2001

BANDLI CHRISTOPH, BÜHLMANN LUKAS, NICATI FRANÇOISE, TSCHANNEN PIERRE	Zur neuen Raumplanungsverordnung des Bundes	BR/DC 1990 S. 20 ff.	Fribourg	1990
BASLER ERNST + PARTNER	Nachhaltigkeit im Verkehr: Planungs- und Prüfinstrumente	Bericht C6 des NFP 41, Nationales Forschungsprogramm "Verkehr und Umwelt, Wechselwirkungen Europa"		
BECO, ABTEILUNG IMMISIONSSCHUTZ	Bestimmung der Belastbarkeiten – Arbeitsanleitung zur Berechnung der Grundbelastbarkeit von Strassen aus Sicht der Luftreinhaltung, Version vom 16.2.2001		Bern	2001
BLS-ALPTRANSIT AG	Vorprojekt: V: Raumplanerischer Bericht		Bern	1994
BUNDESAMT FÜR RAUM- ENTWICKLUNG ARE (HRSG)	Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen.		Bern	2004
BUNDESAMT FÜR RAUM- ENTWICKLUNG ARE (HRSG)	Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung, eine Arbeitshilfe. Bern 2001		Bern	2001
BUNDESAMT FÜR RAUM- PLANUNG ARE	Verordnung über die Raumplanung: Erläuternder Bericht vom 16. August 1989		Bern	1989
BUNDESAMT FÜR RAUM- PLANUNG ARE	Entwurf für eine Revision der Raumplanungsverordnung vom 16. August 1989: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens		Bern	1998
BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT BUWAL	Umweltbericht 2002: Kapitel Raumplanung /UVP	Umweltbericht 2002 S. 89 ff.	Bern	2002
BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT BUWAL (HRSG.)	Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung UVP	BUWAL, September 1990	Bern	1990
BUNDESRAT	Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Bewilligungsverfahren in Erfüllung des Postulats 01.3266 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 17. September 2001	zur Publikation im BBl bestimmt	Bern	2004
CUENI CHRISTOPHE, PESTALOZZI MARTIN	Der Umweltschutz von Berichten nach 47 RPV, Synthese – Bericht zu den VUR- Kolloquien für kantonale Beamte vom 25. August und 1. September 2000	URP 2000, S. 779 f.	Zürich	2000
DEPARTEMENT FÜR BAU UND UMWELT DES KT.	Erläuterungen zum Planungs- und Baugesetz: 5. Baulinienplan und Gestaltungsplan, 5.4.4.		Frauenfeld	2002

THURGAU	Checkliste Nr. 4: Beilagen für Genehmigung und Vorprüfung von Gestaltungsplänen			
DEPARTEMENT FÜR BAU UND UMWELT DES KT. THURGAU	Erläuterungen zum Planungs- und Baugesetz: 4. Zonenplan und Baureglement, 4.9.3 Checkliste Nr. 3 Aktenverzeichnis		Frauenfeld	2002
DIETRICH FÜRST, FRANK SCHOLLES	Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung	Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur	Dortmund	2001
DRUEY NICOLAS	Interessenabwägung – eine Methode	St. Galler Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1981	Bern	1981
ELOPTIMA AG BERN	Thun: Quartierzentrum Schulstrasse, Zonenplanänderung mit ZPP-Vorschriften, Erläuterungsbericht nach Art. 26 RPV	Planungsamt der Stadt Thun	Thun	2000
ECOSCAN SA	Evaluation environnementale des plans sectoriels – Recommandations (Projet janvier 2003)	BUWAL (Stefan Ruchti)	Bern	2002
EHRENZEL- LER/MASTRONARDI/ SCHWEIZER/VALLENDER (HRSG.)	St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung		St. Gallen	2003
EUROPÄISCHE UNION	IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive 2001/42/EC, Final Report	http://europa.eu.int/comm/environment/impel/sea_directive.pdf	Brüssel	2003
EU PARLAMENT UND RAT	Richtlinie 2001/42/EU über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme	EUR-Lex	Brüssel	2001
EUROPÄISCHE KOMMISSION	Umsetzung Richtlinie 2001/41/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme	Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003	Luxemburg	2003
EYMANN URS	Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes	VLP-Schriftenfolge Nr. 53c	Bern	1993
FAHRLÄNDER KARL LUDWIG, KELLER PETER M.	Fragenkatalog zum Umweltteil von Berichten nach Art. 26 RPV	Gutachten für die Koordinationsstelle für Umweltschutz	Bern	22.11.1995

		des Kt. Bern		
GATHER MATTHIAS	Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen	Raumforschung und Raumordnung, 4/5 1997	Hannover	1997
GEMEINDE EBIKON	"Bebauungsplan ""Ebisquare"": Bericht vom 8. Mai 2003 für die Kantonale Vorprüfung"	Internet	Luzern	2003
GEMEINDERAT DER STADT THUN	"Zonenplan und Baureglement; Erläuterungsbericht zur öffentlichen Auflage vom 24. Oktober bis 23. November 2001"	Planungsamt der Stadt Thun	Thun	2001
GILGEN KURT	Kommunale Raumplanung in der Schweiz: ein Lehrbuch	vdf-Verlag	Zürich	1999h
GILGEN KURT	Kommunale Richt- und Nutzungsplanung: ein Lehrbuch	vdf-Verlag	Zürich	2001
GOTTSCHALL WALTER, HERCZOG ANDREAS, HUBELI ERNST, STEIGER MARTIN	Verhältnis zwischen Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung	Materialien Raumplanung	Bern	1991
GREIE	Recommandations sur le contenu des rapports liés à l'environnement	www.grEIE.ch	Bern	2003
HÄNNI PETER	Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht	Verlag Stämpfli+Cie	Bern	2002
KARLEN PETER	Raumplanung und Umweltschutz – Zur Harmonisierung zweier komplexer Staatsaufgaben	ZBI 1998 S. 145 ff.	Zürich	1998
KARLEN PETER	Neue Entwicklungen in der Nutzungsplanung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichts	AJP 1997 S. 243 ff	St. Gallen	1997
KUTTLER ALFRED	Umweltschutz und Raumplanung	VLP-Schriftenfolge Nr. 54	Bern	1990
KUTTLER ALFRED	Umweltschutz und Raumplanung	ZBI 1988 237	Zürich	1988
NIESTROY INGEBORG	Die strategische UVP als Instrument zur Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche – Fallstudien im Bereich Wasserstrassenplanung an Elbe und San Francisco Bay (Zusammenfassung)	Deutsches UVP-Netz: www.uvp.de/ve roeff	Berlin	2000
LENDI MARTIN	Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Zürich 1988		Zürich	1988
LENDI MARTIN	Lendi Martin, Das Recht des Lebensraumes, in: Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller		St. Gallen	1993
LENDI MARTIN	St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 75	Schulthess Verlag/Dike Verlag	Lachen	2002

PESTALOZZI MARTIN	Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung	URP/DEP 2000 767 ff.	Zürich	2000
REGIERUNGSPRÄSIDIUM DARMSTADT	Raumordnungsverfahren Flughafen Frankfurt Main – Landesplanerische Beurteilung	"Biblio VLP Nr. 12516; ED: RVPFihFrankfurt.doc"	Darmstadt	2002
REGIERUNGSRAT DES KANTON FREIBURG	Richtplan 2002: 8. Elemente, die im technischen Bericht zu berücksichtigen sind / 8. Eléments à prendre en compte pour le rapport explicatif	Bau- und Raumplanungsamt, /www.fr.ch/ocat/de/richtplan/default.asp	Fribourg	2002
REGIERUNGSRAT DES KT. BERN	Raumplanungsbericht 2002: Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat		Bern	2002
RHINOW RENÉ	Vom Ermessen im Verwaltungsrecht – eine Einladung zum Nach- und Umdenken	recht 1983 41 - 53, 83 - 94, 93		1983
SAGER FRITZ, SCHENKEL WALTER	Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung : Schlussbericht (Entwurf)	BUWAL (Bosonnet),	Bern	2003
SCHMID WILLY A ET AL.	Raumverträglichkeit von Reststoffdeponien		Zürich	1989
SCHMID WILLY A., HERSPERGER ANNA M.	Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung	Lehrmittel, vdf Zürich 1995 (1. Ausgabe)	Zürich	1995
SCHOLLES FRANK, KANNING HELGA	Planungsmethoden am Beispiel der Projekt-UVP	in: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung	Dortmund	2001
STADT OPFIKION	Planungsbericht zur Anpassung der Bau- und Zonenordnung und der Sonderbauvorschriften für das Gebiet Oberhauserriet		Opfikon	1998
STADTPLANUNGSAMT BERN	Brünnen: Teilzonenplan und Überbauungsordnung: Planungsbericht, 1. Stufe UVP	Stadtplanungsamt Bern, Dossier	Bern	1991 ff
TOBLER GEORG	Alptransit und Raumplanung	Schweizer Ingenieur und Architekt 43 S. 868 - 871 (Verweis bei Schmid, ökologische Planung, S. 82)	Zürich	1994
TSCHANNEN PIERRE	Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften: Zusammenfassung	URP 1998 S. 486 ff.	Zürich	1998

	menspiel von Umweltrecht und Raumplanung			
UMWELTSCHUTZFACHSTELLE DER STADT ZÜRICH	Fragenkatalog zum Umwelteil von Berichten nach Art. 26 RPV	Separatdruck des Gesundheits- und Wirtschaftsamts der Stadt Zürich	Zürich	1994
UN/ECE (WIRTSCHAFTSKOMMISSION FÜR EUROPA)	Entwurf eines Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen	euro-pa.eu.int/eurlex/de/com (com 2003 0221)	Kiew	2003
VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT VUR (HRSG.)	Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage		Zürich	2003
WALTHER PIERRE	Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen	RPG-NO Informationsblatt 3/92	Zürich	1992
WOLF ROBERT	Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung	URP/DEP 1992 133 ff.	Zürich	1992
WOLF ROBERT	Führt übermässige Luftverschmutzung zu Baubeschränkungen und Auszonungen?	URP 1991 S. 69 ff.	Zürich	1991
WULLSCHLEGER STEFAN	Interessenabwägung im Umweltrecht	URP/DEP 1995 S. 75 ff.	Zürich	1988

12. ANHANG: FRAGEBOGEN ZUR PRAXISUMFRAGE

Frageraster zur Praxis der Kantone zum Planungsbericht

Das Bundesamt für Umwelt-, Wald und Landschaft in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung hat den Unterzeichneten beauftragt, einen Bericht über Aufgabe, Stellenwert und Nutzen des Planungsberichts nach Art. 47 RPV (mit Schwergewicht auf dem Umweltteil) zu verfassen. Eine solche Evaluation macht ohne die Meinung der hauptbetroffenen kantonalen Raumplanungsfachstellen sowie der Ortsplanerinnen und Ortsplaner keinen Sinn. Ich erhoffe mir deshalb mit diesem Fragebogen etwas Aufschluss über die tatsächliche Praxis zum Planungsbericht.

Sie können die Fragen schriftlich durch Ausfüllen dieses Formulars oder auf Wunsch auch mündlich am Telefon beantworten. Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe.

<p>Art. 47 RPV verlangt, dass die Planerlassbehörden bei Nutzungsplänen der kantonalen Genehmigungsbehörde einen Bericht erstatten zur Begründung ihrer Festlegungen, insbesondere aber zur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtmässigkeit der Planfestlegungen, u.a. zu Art. 15 RPG (Bauzonenkapazität) und umweltrechtlichen Anforderungen - zur Begründung der Interessenabwägung. 	
1	Welche Funktion hat ein solcher Bericht in der Raumplanung? bzw. welchen kann er realistisch in der Praxis haben?
2	Wird in Ihrem Kanton ein solcher Bericht systematisch verlangt? (Voraussetzung für das Eintreten auf die Genehmigung)
3	Wenn nein, warum nicht?
4	Wenn ja, auf welche Teile des Planungsberichts legen Sie besonders Wert?
5	Welche Rolle spielt der Umweltteil des Planungsberichts beispielsweise bei der Zusammenarbeit mit Ihren Umweltfachstellen?
6	Wie steht es mit der Qualität dieser Berichte? Dienen sie Ihnen bei der Prüfung der Nutzungsplanung?
7	Wenn Sie die Qualität nicht befriedigt, welche Massnahmen haben Sie ergriffen, um die Qualität zu erhöhen?
8	Was könnten andere tun, um diese Qualität zu erhöhen?
	- der Bund
	- Berufsverbände
	- Schulen
	- andere?
9	Ist Art. 47 RPV ihrer Meinung nach eine sinnvolle Massnahme, um die Qualität der Nutzungsplanung zu erhöhen?
10	Sehen Sie andere, Ihrer Auffassung nach besser geeignete Instrumente zur Verbesserung der Qualität der Nutzungsplanung? (z.B. die enge Begleitung durch den Kanton, die Vorprüfung usw.)
11	Können Sie Beispiele von gelungenen Planungsberichten liefern?
12	Hat Ihr Kanton Empfehlungen, Weisungen oder Anleitungen zum Planungsbericht? Können Sie mir diese zur Verfügung stellen?