

## **Raumplanung: Schlüssel für einen vorsorglichen Schutz der Umwelt**

Von Ion Karagounis

**Anliegen der Umwelt müssen besser und früher in die Planungsverfahren einbezogen werden. Nur so kann der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vorsorglich und langfristig sichergestellt werden. Ziel ist eine Ablösung des reaktiven Umweltschutzes durch eine umfassende Umweltplanung.**

Umweltschutz wurde in den vergangenen Jahrzehnten nach einzelnen Fachgebieten getrennt wahrgenommen (Gewässerschutz, Lufthygiene, ...). Dazu wurden Grenzwerte festgelegt und die Massnahmen ordnungsrechtlich durchgesetzt. Seit einigen Jahren sind neue Ansätze am Entstehen: Umweltschutz soll mit marktwirtschaftlichen Prinzipien gefördert und Umweltprobleme sollen vorausschauend und fachübergreifend gelöst werden.

Wirtschaftliche Instrumente zur Förderung des Umweltschutzes gibt es viele. Einige davon sind in der Schweiz bereits realisiert, wie die Abgabe auf flüchtige organische Kohlenstoffe (VOC), über andere stimmen wir demnächst ab (Energievorlagen vom 24. September 2000).

Weniger weit gediehen sind die Bemühungen, Umweltprobleme vorausschauend zu lösen. Eine zentrale Rolle bei der Vorsorge spielt die Raumplanung. Um die Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung langfristig zu schützen, müssen Anliegen der Umwelt frühzeitig in die Planungsverfahren einbezogen und bei allen menschlichen Vorhaben berücksichtigt werden. Eigentlich ein banaler Grundsatz, dessen Umsetzung aber höchst schwierig ist.

Noch haben Raumplanung und Umweltschutz nicht zu einander gefunden, obwohl die Bemühungen in den letzten Jahren intensiviert wurden. Unterschiedliche Blickwinkel und Methoden, aber auch mangelnde Koordination sind dafür verantwortlich. Vier Punkte seien hier besonders erwähnt:

### **Verteilen oder Konzentrieren?**

Die wohl grösste Knacknuss stellt die Verteilung von Umweltbelastungen dar: Sollen die Belastungen möglichst gestreut werden (damit zum Beispiel Luftreinhalte-Grenzwerte überall eingehalten werden können), oder sollen Belastungen in Zentren konzentriert und dafür gewisse Gebiete im ländlichen Raum besonders geschützt werden?

Hier kommen sich die unterschiedlichen Konzepte von Umweltschutz und Raumplanung in die Quere: Die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten nach Umweltgesetzgebung fordert

tendenziell eine Verteilung der Belastung, während die Raumplanung mit der Schaffung von Zonen - im Wesentlichen Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen - eine Konzentration von Belastungen zur Folge hat.

Aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes darf die Konzentration von Belastungen nicht zu einer dauernden und bewussten Überschreitung von Grenzwerten führen. Ein Anheben der Werte, wie dies eine Motion des Ständerats bei den Luftreinhalte-Grenzwerten fordert, ist ebenfalls der falsche Weg. Für Zentrumszonen mit erhöhten Belastungen müssen Konzepte entwickelt werden, die eine Einhaltung der Grenzwerte garantieren (Stichworte Verkehrsleitung und Parkraumbewirtschaftung).

### **Unausgegorene Richt- und Nutzungspläne belasten Bauprojekte**

Ein weiteres Problem stellt die Qualität der Richt- und Nutzungspläne dar. Die Planungsfolge - bis hin zur Realisierung eines Bauprojekts - sieht grundsätzlich 3 Stufen vor: Zuerst steht der kantonale Richtplan (behördenverbindlich). Darauf folgt die Nutzungsplanung auf Gemeindeebene (verbindlich für Grundeigentümer). Für die konkrete Ausführung ist als Drittes eine Baubewilligung notwendig, die Auflagen zum Schutz der Umwelt enthält.

Je genauer, detaillierter und widerspruchsfreier Richtplan und Nutzungsplan ausgestaltet sind, desto einfacher gestaltet sich die Projektabwicklung bei einem Bauvorhaben. Oft besteht jedoch die Tendenz, in der Richt- und Nutzungsplanung schwammig zu bleiben und die verschiedenen Interessen nicht frühzeitig zu klären.

Beispiele dazu gab es in jüngster Zeit vor allem bei Einkaufszentren: Der Zonenplan erlaubte die Errichtung eines Einkaufszentrums, obwohl im Voraus abzusehen war, dass der zusätzliche Autoverkehr zu einer dauernden Überschreitung der Luftreinhalte-Grenzwerte führen wird.

Die unangenehme Folge ist, dass Fragen übergeordneter Bedeutung letztlich am einzelnen Bauprojekt ausdiskutiert werden müssen - was zu Verzögerungen und zur Beanspruchung von Rechtsmitteln führt.

Gerade die Richtpläne sollten hier eine Optimierung der Standorte vornehmen: Eine - tendenziell restriktive - Festlegung der Zonen kann dafür sorgen, dass es bei einem einzelnen Bauvorhaben nicht mehr schwierig ist, die Umweltschutzgesetze einzuhalten. Dies erhöht die Rechtssicherheit, was auch im Interesse der Investoren liegt.

### **Gesamtschau statt Einzelinteressen**

Im Gegenzug macht es der Umweltschutz den Planungsbehörden auch nicht immer einfach: Er tritt oft mit sich widersprechenden Forderungen an die Planung. Ein klassisches

Beispiel: Die Verantwortlichen für Lärmschutz verlangen die Erstellung von Lärmschutzwänden entlang stark befahrener Verkehrswege, während sich die Zuständigen für Landschaftsschutz aus landschaftsästhetischen Gründen dagegen wehren.

Anliegen der Umwelt müssen deshalb vermehrt in einer Gesamtschau in die Planung eingebracht werden. Da sich nie alle Umweltgüter im gleichen Umfang schützen lassen, sollen die Umweltbehörden eine Interessenabwägung vornehmen. Die Interessen sind klarer zu formulieren und es sind Schwerpunkte zu setzen.

### **Fehlende Grundlagen**

Oft fehlen den Planungsbehörden die notwendigen fachlichen Grundlagen, um die Umweltanliegen in die Richt- und Nutzungsplanung einfließen zu lassen. So verlangt die anfangs 1999 revidierte Wasserbauverordnung, dass die Kantone in der Richtplanung den Raumbedarf festlegen, der für den Schutz vor Hochwasser und für die Erfüllung der ökologischen Funktionen eines Gewässers erforderlich ist. Die Berechnungsgrundlagen, mit denen der Raumbedarf bestimmt wird, bestehen jedoch erst seit Kurzem und müssen den Planungsbehörden erst noch kommuniziert werden.

### **Vom Umweltschutz zur Umweltplanung**

Interessen frühzeitig klären und gegeneinander abwägen, sowie planerische und umweltfachliche Grundlagen verbessern sind - obige vier Punkte kurz zusammengefasst - die Wege, um Umweltschutz und Raumplanung näher zusammenzuführen. Das Ziel dieser Bemühungen ist es, den reaktiven Umweltschutz durch eine umfassende und vorausschauende Umweltplanung zu ersetzen.

Dabei sind nicht nur Planungs- und Umweltfachleute, sondern alle an der Planung Beteiligten - Behörden, Bevölkerung und Wirtschaft - gefordert. Sie haben eine verstärkte Sensibilität gegenüber Umweltfragen und Planungsprozessen zu entwickeln, und sie müssen bereit sein, Gesamtinteressen in ihrem Handeln zu berücksichtigen.

Impulse zur besseren Verknüpfung von Umweltschutz und Raumplanung gehen zurzeit von verschiedener Seite aus. Der Bund (das Bundesamt für Raumentwicklung und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) strebt eine stärkere Ausrichtung richtplanerischer Festlegungen zu Gunsten des Umweltschutzes an und entwickelt dazu entsprechende Konzepte.

### **Nutzungsplanung ist zentral für den Bodenschutz**

Eine praxisbezogene Handlungshilfe ist kürzlich bei der Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch und der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz BGS erschienen. Sie zeigt kommunalen Behörden auf, wie sie die Anliegen des

Bodenschutzes und einer nachhaltigen Bodennutzung in die Planung aufnehmen können. Für den Boden ist die Nutzungsplanung absolut zentral, da sie auf den Quadratmeter genau festlegt, für was die Böden genutzt werden dürfen. Die Forderung nach einem haushälterischen Umgang mit dem Boden (Artikel 75 Bundesverfassung) ist nach wie vor aktuell. Angesichts des sich abzeichnenden Baubooms sollten wir sie besonders ernst nehmen.

Ion Karagounis (Zürich) ist Geschäftsleiter der Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch.

Literatur:

- Die Ausgabe 3/00 der Fachzeitschrift «Thema Umwelt» befasst sich ausführlich mit der Verknüpfung des Umweltschutzes mit der Raumplanung (28 Seiten, CHF 15.-).
  - Das Merkblatt «Bodenschutz in der Nutzungsplanung» (CHF 5.-) ist Teil einer Handlungshilfe «Betrifft Boden - 9 Aktionsfelder für den kommunalen Bodenschutz» (CHF 25.-).
- Bezug: Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch, Zürich, Telefon 01-267 44 11, [www.umweltschutz.ch](http://www.umweltschutz.ch).