

NZZ-Beitrag in Nr. 37/2001

Verkehrsprojekte in dicht besiedeltem Raum
Systematisches Vorgehen in der Planung ist nötig

Je dichter der Lebensraum genutzt wird, umso grössere Schwierigkeiten bestehen für Planung, Projektierung und Realisierung von Grossprojekten der Infrastruktur. Abschliessende Entscheidungen werden of nicht mehr von politischen Entscheidungsträgern, sondern – wie im Falle des Ausbaus des Flughafens Zürich – durch Gerichte gefällt. Der Autor Peter Gresch, Inhaber der Beratungsfirma Gresch Partner in Würenlos und Privatdozent an der ETH Zürich, stellt die vom Gesetzgeber vorgesehenen Instrumente vor und zeigt an drei Beispielen richtige Planungs- und Projektierungsabläufe.

NZZ-Beitrag in Nr. 37/2001

Verkehrsprojekte in dicht besiedeltem Raum
Systematisches Vorgehen in der Planung ist nötig

Je dichter der Lebensraum genutzt wird, umso grössere Schwierigkeiten bestehen für Planung, Projektierung und Realisierung von Grossprojekten der Infrastruktur. Abschliessende Entscheidungen werden of nicht mehr von politischen Entscheidungsträgern, sondern – wie im Falle des Ausbaus des Flughafens Zürich – durch Gerichte gefällt. Der Autor Peter Gresch, Inhaber der Beratungsfirma Gresch Partner in Würenlos und Privatdozent an der ETH Zürich, stellt die vom Gesetzgeber vorgesehenen Instrumente vor und zeigt an drei Beispielen richtige Planungs- und Projektierungsabläufe.

Verkehrsprojekte in dicht besiedeltem Raum

Systematisches Vorgehen in der Planung ist nötig

Von Peter Gresch*

Je dichter unser Lebensraum genutzt wird, umso grössere Schwierigkeiten bestehen für Planung, Projektierung und Realisierung von Grossprojekten der Infrastruktur. Abschliessende Entscheidungen werden oft nicht mehr von politischen Entscheidungsträgern, sondern – wie im Falle des Ausbaus des Flughafens Zürich – durch Gerichte gefällt. Aus der Sicht eines Planers werden die in der Gesetzgebung vorgesehenen Instrumente zur Vorbereitung solcher Grossprojekte noch wenig eingesetzt.

Der Blick auf ein Beispiel offenbart das Grundproblem: Der Abschnitt Pratteln–Hauenstein der Bahn 2000 konnte bisher nur in jenem Bereich realisiert werden, wo die Bahn im Tunnel geführt wird (Adlertunnel). Die offene Streckenführung Liestal–Sissach ist wegen zu vieler Einsprachen und Beschwerden vorläufig aufs Eis gelegt.

Mit Blick auf grosse Verkehrsinfrastrukturvorhaben, die aktuell in Diskussion sind (siehe Kästchen), sind Wege zur effizienten Planung, Projektierung und Realisierung zu finden. Mit diesem Beitrag soll der Bekanntheitsgrad der dafür notwendigen und vom Gesetzgeber durchaus schon bereitgestellten Instrumente vergrössert werden.

Planen wird komplizierter

Die Vorbereitung und der Bau von Verkehrsinfrastrukturprojekten sind in den Sachgesetzgebungen (Eisenbahngesetz, Nationalstrassengesetz usw.) geregelt. Durch die immer intensivere Nutzung unseres Lebensraumes wachsen Vernetzung und gegenseitige Abhängigkeiten. Die räumlichen Konflikte nehmen zu. Die Anwendung von Sachgesetzgebung allein genügt nicht mehr zur Durchsetzung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Solche müssen zunehmend auf andere Nutzungsinteressen abgestimmt und koordiniert werden. Der Gesetzgeber hat mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) und mit den kantonalen Richtplänen ein adäquates Koordinationsinstrument geschaffen. Die kantonalen Richtpläne geben eine Übersicht über den Stand der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten.

Was bedeutet dies für die Vorbereitung von Verkehrsinfrastrukturprojekten?

Gemäss dem Raumplanungsbericht des (damaligen) Bundesamtes für Raumplanung von 1986 durchschreitet die Planung eines Projektes folgende Stufen: Bedarf (Beantwortung der Frage:

warum?) – Lokalisierung (Beantwortung der Frage: wo?) – Ausgestaltung (Beantwortung der Frage: wie?).

Andererseits wird in der Sachgesetzgebung ein Vorhaben üblicherweise in zwei Etappen vorbereitet: erste Etappe: «Konzession» oder «Generelles Projekt» oder Ähnliches; zweite Etappe: «Bauprojekt», «Ausführungsprojekt» oder Ähnliches.

Schliesslich schreibt der Gesetzgeber bei grossen Infrastrukturvorhaben auch die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung (UVP) vor.

Im Vollzug all dieser gesetzlichen Vorschriften stellt sich in der Praxis die Frage, wann (im Verfahrensablauf) und wie diese Anforderungen stufengerecht erfüllt werden. Wie können diese Einzelelemente miteinander in Beziehung gebracht werden?

1. Stufe: Klärung des Bedarfs

In Konzepten und Sachplänen legen die Träger von Infrastrukturprojekten ihre Vorstellungen über die erwünschte Entwicklung in ihren Bereichen dar. Sie begründen vor diesem Hintergrund ihre Vorhaben. Die Frage, ob ein Verkehrsinfrastrukturprojekt als nötig erachtet wird, ist weitgehend eine politische Frage, die häufig in Volksabstimmungen durch den Souverän entschieden wird (z. B. bei der Bahn 2000, Neat).

2. Stufe: Lokalisierung

Ist der grundsätzliche Bedarf bejaht, stellt sich auf der nächsten Stufe die Frage, wo dieser Bedarf gedeckt werden soll. Das Instrument, das der Gesetzgeber zur Klärung dieser Frage eingeführt hat, ist die kantonale Richtplanung. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung von Varianten und die Aufzeichnung ihrer zu erwartenden Wirkungen auf Raum und Umwelt. Die zu erwartenden

den Wirkungen werden einer Beurteilung unterzogen und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten beschrieben. Aus den verschiedenen Varianten wird durch die Beteiligten die Bestvariante herausgeschält.

Gemäss dem Instrument der kantonalen Richtlinien wird die Bestvariante als behördenverbindliche Festsetzung in den entsprechenden kantonalen Richtplan aufgenommen. Diese Festsetzung muss vom Bundesrat genehmigt werden. Danach ist der Weg frei, um in der Sachplanung auf das entsprechende Konzessionsgesuch oder auf das Gesuch um Genehmigung von Generellen Projekten einzutreten.

Ist im Rahmen der Sachgesetzgebung die Konzession erteilt oder das Generelle Projekt genehmigt, ist der Weg frei für die Ausarbeitung des Bau- bzw. Ausführungsprojektes bzw. des Betriebsreglementes (z. B. bei Flughäfen).

3. Stufe: Ausgestaltung

Mit der Ausarbeitung des Bau- bzw. Ausführungsprojektes, bzw. des Betriebsreglementes, wird es dann möglich, für das vorliegende Vorhaben die zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt aufzuzeichnen. Im Bericht über die Umweltverträglichkeit ist es auf Grund der erarbeiteten Projektelemente möglich, die Frage zu beantworten, ob die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung eingehalten werden können. In Kenntnis dieses Befundes fällt die Genehmigungsbehörde den entsprechenden Entscheid.

Für die konkrete Umsetzung des hier beschriebenen abstrakten Verfahrensweges gibt es beachtliche Beispiele, wo ein akzeptables Resultat erreicht werden konnte. Genannt seien die Nordtangente Basel-Stadt, das Projekt Alptransit im Kanton Uri oder die Stadtbahn Glattal (siehe Kasten).

Erkenntnisse

Aus den obigen Ausführungen lassen sich folgende Grundsätze ableiten:

- Für Verkehrsinfrastrukturprojekte muss der Bedarf nachgewiesen sein.
- Auf Gesuche um Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten darf erst dann eingetreten werden, wenn durch einen entsprechenden Festsetzungsbeschluss im kantonalen Richtplan die raumplanungsrechtliche Voraussetzung dazu geschaffen ist.
- Für den diesbezüglichen Festsetzungsbeschluss sind die geprüften Varianten zu beschreiben. Ebenso sind die zu erwartenden Wirkungen auf Raum und Umwelt darzustellen und zu beurteilen. Die Bestvariante ist zu begründen, und die Ergebnisse der Koordination mit andern raumwirksamen Vorhaben sind im Richtplan aufzuführen.
- Der Bericht über die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung (UVB) ist dem Ausführungsprojekt bzw. dem Bauprojektgenehmigungsgesuch als Entscheidungsgrundlage mitzuliefern.

Mit der Einhaltung dieser Grundsätze lassen sich bei Verkehrsinfrastrukturprojekten die räumlichen Konflikte und Beeinträchtigungen der Umweltqualität reduzieren. Durch die sorgfältige und systematische Bearbeitung der einzelnen Verfahrensschritte wird die Zahl der Einsprachen und Beschwerden minimiert. Dank der Einhaltung dieser Grundsätze werden Verfahren nicht verzögert, sondern beschleunigt, und wird nachhaltige Entwicklung sichergestellt.

*Der Autor ist Inhaber der Beratungsfirma Gresch Partner (Würenlos) und Privatdozent an der ETH Zürich.

Beispiele von Planungs- und Projektierungsabläufen

Bei den folgenden Grossprojekten zur Verkehrsinfrastruktur sind die Planungsschritte grundsätzlich richtig vollzogen worden.

Nordtangente Basel-Stadt

Bedarf: Der Bedarf für eine Autobahnverbindung zwischen der schweizerischen A 1 und der französischen A 35 wurde im Rahmen des Nationalstrassenprogrammes im Bundesparlament bejaht.

Lokalisierung: Auf dem Hintergrund von Studien über die erwünschte Stadtentwicklung von Basel Nord wurden die verschiedenen Varianten bezüglich der Linienführung sowie der Lage und Anzahl von Anschlüssen evaluiert und eine Bestvariante bestimmt. Diese wurde als Festsetzung in den kantonalen Richtplan Basel-Stadt aufgenommen und vom Bundesrat genehmigt. Auf dieser Basis genehmigte der Bundesrat dann das generelle Projekt.

Ausgestaltung: Im Anschluss an die Genehmigung des generellen Projektes wurden die Ausführungsprojekte für die einzelnen Abschnitte erarbeitet und die Berichte über die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung erstellt. In Kenntnis dieser Auswirkungen wurden schliesslich die Ausführungsprojekte genehmigt. – Die ersten Abschnitte sind mittlerweile bereits dem Verkehr übergeben worden.

Alptransit Uri

Bedarf: In Volksabstimmungen hat das Schweizervolk die Frage nach der Notwendigkeit der beiden Eisenbahn-Alpentransversalen Lötschberg und Gotthard bejaht.

Lokalisierung: Nach diesem Grundsatzentscheid wurden Varianten möglicher Linienführungen ausgearbeitet. Da sich die Bundesstellen mit dem Kanton Uri

nicht auf eine Variante einigen konnten, löste der Kanton Uri gemäss Art. 12 des Raumplanungsgesetzes das Bereinigungsverfahren aus. Im Sommer 2000 hat der Gesamtbundesrat den Entscheid zugunsten der Talvariante gefällt und den Kanton Uri beauftragt, diese Variante als Festsetzung in den kantonalen Richtplan aufzunehmen.

Ausgestaltung: Gestützt auf diese Festsetzung erarbeiten die zuständigen Stellen nun das Ausführungsprojekt und erstellen den zugehörigen Bericht über die Umweltverträglichkeit.

Stadtbahn Glatttal

Bedarf: Gestützt auf Studien über die Raumordnung und die Verkehrssituation im Glatttal bejahte der Kantonsrat von Zürich den Bedarf nach einem schienengebundenen Mittelverteiler im Glatttal.

Lokalisierung: Auf der Basis des Studiums verschiedener Varianten bezüglich der Linienführung beschloss der Kantonsrat Zürich 1995 die Festsetzung der Bestvariante im kantonalen Richtplan. Dieser Festsetzungsbeschluss bildete den Nachweis der räumlichen Abstimmung des Vorhabens mit andern Nutzungsinteressen im Gebiet. Der Festsetzungsbeschluss war die raumplanungsrechtliche Voraussetzung für die Ausarbeitung des Konzessionsgesuches an den Bundesrat.

Ausgestaltung: Gestützt auf den Konzessionsentscheid des Bundesrates wird die Projektleitung an die Erarbeitung des Ausführungsprojektes bzw. des Bauprojektes gehen und den Bericht über die Umweltverträglichkeit erstellen.

Grosse Infrastrukturprojekte in Diskussion

Die folgende Liste grosser Projekte für die Verkehrsinfrastruktur ist keineswegs vollständig, zeigt aber den Umfang und die Dringlichkeit des Planungsproblems.

- Dritter Juradurchstich für die Bahn zwischen Basel und dem Mittelland (bzw. Zürich)
- AlpTransit: Anschluss im Mendrisiotto an das italienische Bahnnetz
- Zufahrtslinien von Norden zum Gotthard-Basistunnel
- Stadtbahn im Raume Zug
- Durchgangsbahnhof Zürich
- Autobahnausbau: Luterbach–Härkingen–Rothrist
- Autobahnen im Raum Zürich Nord
- Seetunnel Zürich
- Seedamm und Passage Stadt Rapperswil