



USIC

Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-Consultants
Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen
Unione Svizzera degli Studi Consulenti d'Ingegneria
Swiss Association of Consulting Engineers
Member of FIDIC and EFCA

Positionspapier

Für mehr Planungssicherheit – Lehren aus dem Fall Zürcher Oberlandautobahn

(Urteil des Bundesgerichts vom 12. Juni 2012 zur Lückenschliessung der Zürcher Oberlandautobahn)

Ausgangslage

Der Kanton Zürich plant die Erstellung einer Hochleistungs-Strassenverbindung zwischen dem Anschluss Uster-Ost und dem Kreisel Betzholz. Damit soll eine ca. 10 km lange Lücke der Zürcher Oberlandautobahn geschlossen werden. Die vom Kanton gewählte Streckenführung berührt mehrere Schutzobjekte des Moor-, des Moorlandschafts- und des Landschaftsschutzes von nationaler Bedeutung. Gegen das im Jahr 2008 vom Regierungsrat beschlossene und am 1. Dezember 2010 vom Zürcher Verwaltungsgericht bestätigte Ausführungsprojekt haben mehrere Anwohner sowie der Schweizer Vogelschutz Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde gut, womit die Sache zum neuen Entscheid an den Regierungsrat des Kantons Zürich zurückgewiesen wurde.

Urteil des Bundesgerichts

Moore und Moorlandschaften geniessen nach Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV) besonderen Schutz. Neue Infrastrukturvorhaben sind darin, von wenigen Ausnahmen abgesehen, unzulässig. Das geplante Strassenbauvorhaben ist im geschützten Bereich nicht bewilligungsfähig. Im Verfahren umstritten war die Bestimmung des geschützten Moorlandschaftsperimeters. Das nun verworfene Projekt liegt in einem Gebiet, welches im ursprünglichen Entwurf des Inventars der Moorlandschaft, welcher 1991 vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) erstellt wurde, zum Schutzgebiet gehörte. Der damalige Entwurf wurde von Fachleuten ausgearbeitet und folgte landschaftlich einer logischen Abgrenzung. Der vorgeschlagene Perimeter wurde 1993 im Rahmen von Verhandlungen zwischen dem BUWAL und dem Regierungsrat des Kantons Zürich abgeändert, um die geplante Strassenverbindung zu ermöglichen. Die ausgehandelte Änderung des Perimeters führte dazu, dass die geplante Strasse ausserhalb des Schutzbereichs zu liegen kam. Die Änderung wurde vom Bundesrat genehmigt und bildete fortan die Planungsgrundlage für das Strassenbauprojekt (Moorlandschaftsverordnung von 1996).

In seinem Urteil vom 12. Juni 2012 kam das Bundesgericht nun zum Schluss, dass die damalige Anpassung des Perimeters unrechtmässig erfolgte und gegen den Moor- und Moorlandschaftsschutz gemäss Art. 78 Abs. 5 BV verstösst. Vielmehr ist der ursprünglich vorgesehene, weitere Perimeter massgebend, womit die geplante Strecke nicht auf der vorgesehenen Linienführung gebaut werden darf. Das Bundesgericht beschäftigte sich intensiv mit dem Charakter der fraglichen Landschaft und beurteilte diese im Lichte der gesetzlich nicht näher definierten Begriffe des „Moore“ und der „Moorlandschaft“. Das Gericht kam letztlich klar zum Schluss, dass die einzig aus opportunistischen Gründen erfolgte Perimeteranpassung im Jahr 1993 gegen übergeordnetes Verfassungsrecht verstösst und selbst unter Beachtung des Ermessensspielraums des Bundesrates zum grössten Teil rückgängig gemacht werden muss.

Position der usic

Die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen (usic) nimmt das Urteil des Bundesrates vom 12. Juni 2012 mit Erstaunen und einiger Besorgnis zur Kenntnis. Die Besorgnis betrifft nicht die Würdigung des fraglichen Gebietes als „Moor“ resp. „Moorklandschaft“ durch das Bundesgericht. Die diesbezüglichen Ausführungen und Begründungen sind durchaus nachvollziehbar. Unverständlich ist aber, dass die Erkenntnis, wonach die neue Strasse nicht auf der geplanten Linienführung gebaut werden kann, erst heute, mithin über 20 Jahre nach Beginn der Planung, gewonnen werden konnte. Mit dem Entscheid des Bundesgerichtes wurde eine aufwändige, lang dauernde und mit hohen Kosten verbundene Planung zunichte gemacht. Es ist bedauerlich, dass in dieser zentralen Frage erst zu einem so späten Zeitpunkt eine Klärung herbeigeführt werden konnte. Es ist verständlich, dass die Bevölkerung mit Unverständnis auf derartige Verfahrensausgänge reagiert; die usic kann aber nicht akzeptieren, wenn dabei eine Mitverantwortung der Planer gesucht wird. Bei künftigen grossen Infrastrukturvorhaben – ähnliche Fragen stellen sich etwa bei der A1 Nordumfahrung Zürich (Gubristtunnel) – muss zwingend vermieden werden, dass ähnliche juristische Fallstricke zu Schwierigkeiten oder Verzögerungen führen werden.

Aus dem Fall lassen sich für die usic die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- In einem Infrastrukturprojekt sind die rechtlichen Rahmenbedingungen so früh wie möglich abschliessend zu klären, um rasch Planungssicherheit zu erlangen. Alle an einem Bau Beteiligten haben Anspruch auf verlässliche Rahmenbedingungen.
- In der Schweiz fehlt die Möglichkeit, Erlasse des Bundesrates im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle überprüfen zu können. Es stellt sich die Frage, ob von diesem Grundsatz jedenfalls in Bereichen wie dem vorliegenden abgewichen werden soll, damit über strittige Fragen rascher entschieden werden kann.
- Die Beschwerdeverfahren in der Schweiz dauern zu lange. Der Gesetzgeber ist gefordert, Wege zu finden zur Beschleunigung der Beschwerdeverfahren (z.B. kürzere Fristen für Beschwerden oder Vorgabe von Behandlungsfristen für Gericht).

Bern, 4. Dezember 2012