

SCHRIFTENREIHE
UMWELT NR. 346

Recht

Publikumsintensive
Einrichtungen

Verbesserte Koordination
zwischen Luftreinhaltung
und Raumplanung

are

Bundesamt für
Raumentwicklung
ARE



Bundesamt für
Umwelt, Wald und
Landschaft
BUWAL

SCHRIFTENREIHE
UMWELT NR. 346

Recht

Publikumsintensive Einrichtungen

Verbesserte Koordination
zwischen Luftreinhaltung
und Raumplanung

Con riassunto in italiano

Herausgegeben vom Bundesamt
für Umwelt, Wald und Landschaft
BUWAL und dem Bundesamt
für Raumentwicklung ARE
Bern, 2002

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Autor

Rudolf Muggli,
Direktor der Vereinigung für Landesplanung VLP

Begleitgruppe

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

Christoph Zäch (Projektleiter)
Manon Delisle
Urs Nyffeler
Urs Walker
Res Isler

Bundesamt für Raumentwicklung:

Fred Baumgartner (Co-Projektleiter)
Anne-Marie Steiner
Friedrich Weber

Bundesamt für Gesundheit:

Ursula Ulrich Vöggtli

Kantonale Fachstellen:

Hans Mathys, Präsident Cercle' Air, KIGA Bern
Bernard Staub, Amtsvorsteher des Kantonalen
Amtes für Raumplanung, Solothurn

Regionalplanung Zürich und Umgebung:

Guenther Arber

Zitierung

Muggli Rudolf, 2002: Publikumsintensive Einrichtungen.
Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und
Raumplanung. Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL);
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL,
Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern, 76 S.

Gestaltung

Ursula Nöthiger-Koch, 4813 Uerkheim

Titelbild

©BUWAL/Docuphot

Bezug

BUWAL
Dokumentation
CH-3003 Bern
Fax + 41 (0) 31 324 02 16
E-Mail: docu@buwal.admin.ch
Internet: www.buwalshop.ch
Diese Publikation ist auch in französischer Sprache
erhältlich.

Bestellnummer und Preis

SRU-346-D / CHF 12.– (inkl. MWSt)

Bemerkung

Die Redaktion des Berichts wurde am 12. Juni
2002 abgeschlossen und basiert auf den damals
vorliegenden Dokumenten und Erkenntnissen.

© BUWAL 2002

10.2002 1000 71039/139

Inhaltsverzeichnis

Abstracts	5	5	Untersuchte Beispiele und Fallgruppen von publikumsintensiven Einrichtungen	47
Vorwort	7		5.1 Ziel und Grenzen der Untersuchung	47
Zusammenfassung	9		5.2 Fallgruppen	48
Riassunto	12		5.3 zusammenfassende Erkenntnisse aus den Beispielen	55
1 Auftrag	15		5.4 Schlussfolgerungen	57
1.1 Parlamentarische Vorstösse zum Thema Koordination Luftreinhaltung – Raumplanung	15		6 Koordinierte Luftreinhalte- und Raumordnungspolitik	59
1.2 Weitere verwandte parlamentarische Vorstösse	16		6.1 unterschiedliche Zielsetzungen von Luftreinhalte- und Raumordnungspolitik	59
1.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Motionen Büttiker und UREK-NR	16		6.2 Interessenabwägung als Methode des Umgangs mit Zielkonflikten im Bundesrecht	60
1.4 Haltung des Bundesrates	17		6.3 Wie ging die Praxis bisher mit Konflikten um?	61
1.5 Umsetzung des parlamentarischen Auftrages	17		6.4 Anforderungen des Luftreinhalte- und der Raumplanungsrechts an publikumsintensive Einrichtungen	67
1.6 Auftrag an den Berichtverfasser	18		7 Ergebnisse der Untersuchungen	69
1.7 Vorgehen	18		7.1 Was hat die Luftreinhaltepolitik bewirkt?	69
2 Die schweizerische Luftreinhaltepolitik im hier interessierenden Bereich	19		7.2 kein Konflikt zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung	69
2.1 Luftschadstoffbelastungen durch den Strassenverkehr	19		7.3 Instrumente müssen und können harmonisiert werden	69
2.2 Rechtsgrundlagen der Luftreinhaltepolitik	21		7.4 Koordination fördert Rechtsmittelfestigkeit von Bewilligungen	70
2.3 Umsetzung der Luftreinhaltepolitik gemäss USG und LRV	22		7.5 Bewertung der vorgeschlagenen Koordinationsmodelle	71
2.4 Rechtsprechung zur Massnahmenplanung	25		8 Empfehlungen	73
2.5 Vollzugsprobleme	26		8.1 Vollzugshilfen zur Koordination von Raumplanung und Massnahmenplanung	73
2.6 Schlussfolgerungen	26		8.2 Anleitung zur Abschätzung der Umweltfolgen (Lärm, Luftreinhaltung) des Ausbaus von Bauzonen (Ebene Nutzungsplanung)	73
3 Die schweizerische Raumordnungspolitik	29		8.3 neue Vorschrift über die Abstimmung Massnahmenplanung – Richtplanung	74
3.1 «Raumordnung Schweiz»	29		9 Literatur	75
3.2 Scharnierfunktion der kantonalen Richtpläne	29			
3.3 Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr als Aufgabe moderner kantonalen Richtplanung	30			
3.4 Schlussfolgerungen	33			
4 Publikumsintensive Einrichtungen	35			
4.1 Begriff der publikumsintensiven Einrichtungen	35			
4.2 Kantonale Abgrenzungen im Bereich publikumsintensive Einrichtungen	42			

Abstracts

Keywords:

Retail trade, air pollution control, mobility, development planning, traffic

The report enquires into the question of whether the development planning and air pollution control regulations are in conflict where the authorisation of installations involving heavy traffic is concerned. The report assesses the influence of air pollution control legislation on a range of specific projects. The results show that no conflict exists between the two areas of legislation. Also, despite the substantial influence of the air pollution control regulations, these do not generally lead to the discontinuation of projects. The study underlines that air pollution control and area planning measures can and must be brought into line. Thus the planning authorities are legally obliged to coordinate development planning under art. 6 ff RPG (Law of Spatial Planning) with the planning of measures under art. 44 a LPE (Law relating to the Protection of the Environment). Finally, the report points to the fact that the enforcement authorities are now actively testing coordination procedures.

Stichwörter:

Detailhandel, Luftreinhaltung, Mobilität, Raumplanung, Verkehr

In diesem Bericht wird untersucht, ob sich die Raumordnungs- und Luftreinhaltevorschriften bei der Bewilligung von Einrichtungen mit grossem motorisiertem Publikumsverkehr widersprechen. Zu diesem Zweck wird der tatsächliche Einfluss des Luftreinhaltrechts bei einer Reihe von konkreten Projekten geprüft. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass kein Konflikt zwischen den beiden Rechtsgebieten erkennbar ist. Die Luftreinhaltevorschriften haben trotz erheblichem Einfluss kaum je ein Projekt verhindert. Die Studie stellt ferner fest, dass Luftreinhaltmassnahmen und Raumordnungspolitik aufeinander abgestimmt werden können und müssen. Sie vertritt deshalb die Meinung, die planenden Behörden seien rechtlich verpflichtet, ihre Richtplanung gemäss Art. 6 ff. RPG mit der Massnahmenplanung gemäss Art. 44a USG zu koordinieren. Anschliessend wird gezeigt, dass die Vollzugsbehörden zur Zeit solche Koordinationsmodelle erproben.

Mots-clés:

Commerce de détail, protection de l'air, mobilité, aménagement du territoire, transport

Le présent rapport examine s'il y a contradiction entre les prescriptions sur l'aménagement du territoire et celles sur la protection de l'air lorsqu'il s'agit d'autoriser des installations engendrant un important trafic motorisé. Il vérifie pour ce faire l'influence effective du droit régissant la protection de l'air sur plusieurs projets concrets. La conclusion est qu'il n'est décelé aucun conflit entre les deux domaines juridiques. Les prescriptions de protection de l'air, bien que d'un impact considérable, n'ont en effet pratiquement jamais empêché la réalisation d'un projet. L'étude constate en outre que des mesures de protection de l'air et la politique en matière d'aménagement du territoire peuvent et doivent être harmonisées. Il en est de même pour l'abstimmung auf die Zentrenstruktur verlangt. Ein weitergehendes Zusammenarbeiten ihrer Pläne ist erforderlich. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Abstimmung auf die Zentrenstruktur verlangt. Ein weitergehendes Zusammenarbeiten ihrer Pläne ist erforderlich. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Abstimmung auf die Zentrenstruktur verlangt. Ein weitergehendes Zusammenarbeiten ihrer Pläne ist erforderlich.

Parole chiave:

Commercio al dettaglio, protezione dell'aria, pianificazione del territorio, trasporti.

Il presente rapporto esamina se vi siano contraddizioni tra le prescrizioni sulla pianificazione del territorio e quelle contro l'inquinamento atmosferico al momento di autorizzare delle strutture che causano un intenso traffico di veicoli a motore. A questo scopo viene verificata la reale incidenza che la legislazione sulla protezione dell'aria ha su diversi progetti concreti. Non ne consegue alcun conflitto tra i due settori giuridici. Le prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico, nonostante il loro considerevole impatto, non hanno mai impedito la realizzazione di un progetto. Lo studio rileva inoltre che le misure contro l'inquinamento atmosferico e la politica di pianificazione del territorio possono e devono essere armonizzate. Ne risulta quindi che le autorità incaricate della pianificazione sono giuridicamente tenute a coordinare i loro piani direttori giusta gli articoli 6 ss LPT con le misure pianificatorie giusta l'articolo 44a LPAmb. Lo studio indica infine che le autorità esecutive stanno esaminando tali modelli di coordinazione.

Vorwort

In den letzten Jahren sind weit entfernt von Städten oder deren Agglomerationen grosse, publikumsintensive Einkaufszentren und Fachmärkte gebaut worden. Als Folge davon nehmen der Individualverkehr und damit auch die Luftschadstoffemissionen stark zu. Diese Einrichtungen verstärken aber auch die Zersiedelung des Landes und verlangen zusätzliche Verkehrsinfrastrukturanlagen. Ihre Standorte sind daher aus der Sicht des Umweltschutzes und der Raumplanung problematisch.

Auch die Politik hat diese Problematik erkannt. Das Parlament hat den Bundesrat mit zwei Motionen beauftragt, das Luftreinhalte- und das Raumplanungsrecht so aufeinander abzustimmen, dass kein Interessenkonflikt mehr besteht. Der Grund dieses Konflikts bestehe vor allem im Luftreinhalterecht, das die raumplanerisch erwünschte zentrumsnahe Entwicklung von Einrichtungen mit grossem Publikumsaufkommen verunmögliche.

Das ARE und das BUWAL haben sich mit diesen Fragen befasst. In einem ersten Schritt sind das geltende Recht und die heutige Praxis der Kantone analysiert worden. Rudolf Muggli, Direktor der Vereinigung für Landesplanung (VLP), zeigt im vorliegenden Bericht die Zusammenhänge und die Problemstellung rund um die Realisierung von grossen publikumsintensiven Einrichtungen auf. Die Analyse bestätigt die Zweckmässigkeit der Schritte, die das BUWAL und das ARE zur Lösung der Probleme inzwischen in Angriff genommen haben: Die Umsetzung der Ziele von Luftreinhaltung und Raumentwicklung muss noch stärker als bisher, systematisch und frühzeitig koordiniert werden. Nur so wird es möglich sein, grosse publikumsintensive Einrichtungen dort zu realisieren, wo sie möglichst wenig Luftschadstoffe erzeugen, den richtigen Standort haben und möglichst wenig Fläche beanspruchen. Gleichzeitig kann so den Investoren ein klarer Rahmen für die Realisierung ihrer Projekte bereitgestellt werden.

Dieser Bericht bildet für das BUWAL und das ARE die Grundlage für die weiteren Arbeitsschritte. Gleichzeitig soll er allen Interessierten als Information dienen und erste Hinweise zur Problemlösung geben.

Bundesamt für Umwelt,
Wald und Landschaft BUWAL

Philippe Roch
Direktor

Bundesamt für
Raumentwicklung ARE

Pierre Alain Rumley
Direktor

Zusammenfassung

Anlass für diese Studie

Zwei überwiesene Motionen des Bundesparlaments vermuten, die Luftreinhaltevorschriften des Bundesumweltschutzrechts stünden im Konflikt mit dem anerkannten raumplanerischen Grundsatz der dezentralen Konzentration und beauftragen deshalb den Bundesrat, auf dem Gesetzgebungswege für Abhilfe zu sorgen. Sie stützen sich bei ihrer Vermutung auf die Schwierigkeiten, denen publikumsintensive Einrichtungen wie Einkaufs-, Fachmarkt- und Freizeiteinrichtungen in der Bewilligungspraxis begegnen. Diese Schwierigkeiten sollen auf die «verschärften (Luftschadstoff)Emissionsbegrenzungen» zurückgehen, die nach dem Umweltschutzrecht dort anzuordnen sind, wo die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung überschritten sind. Lufthygienisch überlastete Orte befinden sich häufig an Zentrumslagen oder Verkehrsknotenpunkten, die sich aus raumplanerischer Sicht in erster Linie für publikumsintensive Nutzungen eignen und deshalb oft als «Entwicklungsschwerpunkte» ausgeschieden sind. In der Praxis kommen unter dem Titel «verschärfte Emissionsbegrenzungen» meist Massnahmen zur Anwendung, die auf eine Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs abzielen. Im Vordergrund stehen dabei eine Reduktion des Parkplatzangebots kombiniert mit einer besseren Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und/oder die Bewirtschaftung der Parkplätze. Die Motionäre vermuten, dass es diese Einschränkungen sind, welche die Investoren veranlassen, ihre Projekte an peripheren, raumplanerisch weniger geeigneten, dafür aber lufthygienisch geringer belasteten Standorten zu verwirklichen. Wenn dies zuträfe, würde das Bundesumweltschutzrecht der erwünschten räumlichen Entwicklung entgegenwirken.

Untersuchungsgegenstand

Der vorliegende Bericht untersucht, ob es diesen Konflikt tatsächlich gibt und welche Ursachen ein allfälliger Konflikt haben könnte. Zu diesem Zweck wurden fünf Gebiete bzw. Projekte näher auf den konkreten Einfluss der Luftreinhaltevorschriften untersucht. Weitere, aus der Presse oder der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bekannte Projekte wurden in die Untersuchung einbezogen. In Ergänzung dazu wurden Kurzumfragen bei den kantonalen Raumplanungs- und Lufthygiene-fachstellen durchgeführt.

Ergebnis der Untersuchung

Das Ergebnis dieser Erhebungen zeigt, dass der von den Urhebern der Vorstösse vermutete Konflikt in der Praxis aus verschiedenen Gründen selten auftritt. Zum einen nutzen die Kantone die Flexibilität der Luftreinhaltevorschriften aus. Zum andern zeigt sich, dass dort, wo Projekte aufgegeben werden, andere Gründe wichtiger sind. Im Vordergrund stehen ungenügende Strassenkapazitäten oder eine ungenügende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, aber auch (gewerbe)politische oder weitere raumplanerische Gründe. In Zukunft dürfte das Problem der beschränkten Strassenkapazitäten vor allem in den Grossagglomerationen von

Genf, Lausanne, Bern, Basel, Luzern, Zürich und St. Gallen zum absolut wichtigsten Hindernis bei der Bewilligung von publikumsintensiven Einrichtungen werden. Immobilienmarktbeobachter prognostizieren denn auch für Grossanlagen einen Trend zurück in die Grosszentren und an Standorte mit guter Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr.

Der Konflikt tritt nach den angestellten Untersuchungen einzig dann auf, wenn die offen formulierten Anforderungen des Luftreinhalterechts ohne Bezug zur angestrebten räumlichen Entwicklung angewandt werden. Er kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn publikumsintensive Einrichtungen starren, also von den Zielen der räumlichen Entwicklung unabhängigen Parkplatzreduktionen unterworfen werden. Weder Umweltschutzgesetz und Luftreinhalteverordnung noch die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangen eine solche Praxis. Das Bundesrecht erlaubt, ja gebietet es vielmehr den Kantonen, im Rahmen der Massnahmenplanung nach Art. 44a USG ihre Luftreinhaltepolitik mit der erwünschten räumlichen Entwicklung abzustimmen. Erste Erfahrungen mit dieser Koordination sind in den Kantonen vorhanden. In neuen Massnahmenplänen z.B. des Kt. Bern (2001) wird denn auch diese Koordination mit der kantonalen Richtplanung (Richtplan des Kt. Bern 2002) konkret vorgenommen. Im Grundsatz wird der nach dem Luftreinhalterecht vorhandene Spielraum für die Zulassung zusätzlichen Personenwagenverkehrs zur Förderung von raumplanerisch bezeichneten Entwicklungsschwerpunkten eingesetzt. Im Ergebnis können dann den Entwicklungsschwerpunkten mehr Parkplätze bewilligt werden als anderen, raumplanerisch ungünstig gelegenen Flächen. Gleichzeitig wird auf diese Weise für potentielle Investoren ein klares Zeichen gesetzt. Damit ist der vom Parlament angesprochene Konflikt behoben. Im Kt. St. Gallen wird im Rahmen des neuen Richtplans 2002 ein anderes Modell vorgesehen, das über präzise Planungsgrundsätze ebenfalls zur besseren Abstimmung zwischen den Raumordnungs- und den Luftreinhaltezielen beiträgt.

Mit einer guten Abstimmung zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung wird die Rechtssicherheit für alle Beteiligten verstärkt und damit die Wahrscheinlichkeit, dass Rechtsmittel erhoben werden, reduziert. Die Gerichte folgen erfahrungsgemäss einer umfassenden und sorgfältig begründeten Interessenabwägung¹. Ein willkommener Nebeneffekt dieser verstärkten Rechtssicherheit dürfte sein, dass Einsprachen und Beschwerden, insbesondere auch der Einsatz des Verbandsbeschwerderechts, seltener werden oder jedenfalls seltener erfolgreich sein können. Damit wird sich auch die Verfahrensdauer verkürzen.

¹ Das Bundesgericht z.B. versteht sich mit gutem Grund nicht als «Oberplanungsbehörde» (so ausdrücklich im BGE Saanen vom 5.3.1996 E. 3c). Eine Übersicht über Streitigkeiten zu kantonalen Richtplänen belegt diese Feststellung: Auf umfassender Interessenabwägung beruhende und sorgfältig begründete Planungsentscheide kantonalen Behörden werden vom Bundesgericht geschützt. Das Bundesgericht wäre ja auch gar nicht in der Lage, selbst Alternativen zu erarbeiten.

Schlussfolgerung und Empfehlung

Die Untersuchungen erlauben folgenden Schluss: Der vom Parlament kritisierte Konflikt tritt in den untersuchten Fällen nur selten auf. Dort, wo er auftritt, geht er auf eine unzweckmässige und unkoordinierte Rechtsanwendung zurück. Abhilfe schaffen können präzisere Grundlagen und Festlegungen in den dafür vorgesehenen Planungen (Massnahmenplan Luft, kantonaler Richtplan) sowie eine verbesserte Planungs- und Bewilligungspraxis. Wünschbar ist ausserdem eine Verdeutlichung der Rechtsnormen im Bundesrecht. Der Bundesrat kann die Raumplanungs- und die Luftreinhalteverordnung präzisieren. Er kann ferner die Kantone im Hinblick auf eine besser koordinierte Anwendung der Luftreinhalte- und Raumplanungs-vorschriften mit Empfehlungen unterstützen. Eine solche Förderung und Unterstützung stimmt mit den Zielsetzungen der bundesrätlichen Agglomerationspolitik überein, welche unter anderem die ungenügende Berücksichtigung der Agglomerationsprobleme durch verschiedene Bundespolitiken korrigieren will². Als eine von zahlreichen Massnahmen hat der Bundesrat in seinem Bericht vom Dezember 2001 eine verbesserte Abstimmung zwischen Raumplanung und Umweltschutz vorgesehen.

² Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001: Agglomerationspolitik des Bundes, vgl. die Ziff. 4.3.3.; 6.1.1., 8.1.3.

Riassunto

Motivo di questo studio

Secondo due mozioni trasmesse dal Parlamento federale, le prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente sarebbero in contrasto con l'ormai acquisito principio della pianificazione territoriale, il cosiddetto decentramento della concentrazione. Gli autori della mozione incaricano il Consiglio federale di provvedere, per via legislativa, ad adottare le misure necessarie. I presupposti delle mozioni si basano sulle difficoltà incontrate nella prassi di autorizzazione di strutture a forte affluenza, quali i mercati specializzati, i centri commerciali e gli impianti del tempo libero. Queste difficoltà sarebbero dovute all'«inasprimento dei limiti di emissione (di inquinanti atmosferici)», disposto dal diritto ambientale, laddove i valori limite di emissione fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico sono stati superati. Le aree dove l'inquinamento dell'aria supera il livello d'allarme, sovente si trovano nei centri urbani o in punti di confluenza del traffico. Dal punto di vista della pianificazione del territorio sono proprio queste aree, che si prestano a essere utilizzate per le strutture a forte affluenza, ad essere delimitate quali «aree di sviluppo prioritarie». Nella pratica, per «inasprimento dei limiti delle emissioni di inquinanti atmosferici» si intende la gran parte delle applicazioni delle misure volte a limitare la circolazione di veicoli motorizzati privati. In primo piano troviamo una riduzione dell'offerta di parcheggi coniugata ad una miglior accessibilità grazie ai trasporti pubblici e/o ad una miglior gestione delle aree di parcheggio. Gli autori della mozione ritengono che queste limitazioni inducono gli investitori a realizzare i propri progetti in aree periferiche che, pur essendo meno idonee dal punto di vista della pianificazione del territorio, sono meno problematiche dal punto di vista dell'igiene dell'aria. Se ciò dovesse corrispondere al vero, la legislazione federale sulla protezione dell'ambiente sarebbe in contrasto con gli sviluppi territoriali desiderati.

Oggetto della ricerca

Il presente rapporto vuole stabilire se effettivamente questo conflitto esiste e quali sono le cause che potrebbero generarlo. A questo scopo sono stati analizzati 5 progetti (in 5 settori diversi) concretamente influenzati dalle prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico. Sono inoltre stati inclusi nella ricerca progetti noti, tratti dalla stampa o dalla giurisprudenza del Tribunale federale. A titolo integrativo sono pure state eseguite brevi inchieste presso gli uffici cantonali di pianificazione del territorio e di igiene dell'aria.

Risultato della ricerca

Il risultato di questo studio dimostra che il conflitto presunto dagli autori della mozione, di fatto e per diverse ragioni, si presenta assai raramente. Da una parte i Cantoni traggono vantaggio dalla flessibilità delle prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico; dall'altra risulta che laddove i progetti vengono abbandonati esistono ragioni più importanti. Va innanzitutto sottolineata l'insufficiente capacità delle strade o l'inadeguata accessibilità ai mezzi di trasporto pubblici. Vi sono però anche

ragioni d'ordine politico-commerciali o altre ragioni inerenti alla nuova pianificazione del territorio. In futuro il problema della capacità ridotta delle strade, in particolar modo nei grandi agglomerati urbani quali Ginevra, Losanna, Berna, Basilea, Lucerna, Zurigo e San Gallo diverrà l'ostacolo di gran lunga più importante all'autorizzazione di strutture a forte affluenza. Gli osservatori del mercato immobiliare prevedono che vi sarà la tendenza, anche per le grandi infrastrutture, a tornare verso i grandi centri e i siti dotati di una buona accessibilità con i mezzi pubblici.

In base alle ricerche svolte, il conflitto si pone soltanto quando le esigenze della legislazione sull'inquinamento atmosferico, aperte a diverse interpretazioni, sono utilizzate senza tener conto dello sviluppo territoriale perseguito. Potrà essere il caso, per esempio, quando le strutture a forte affluenza saranno saturate, e la riduzione di parcheggi indipendenti sarà assoggettata ai traguardi fissati dallo sviluppo del territorio. Né la legge sulla protezione dell'ambiente e l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico, né la giurisprudenza del Tribunale federale esigono una tale pratica. Il diritto federale permette, anzi chiede esplicitamente ai Cantoni, di conciliare, nell'ambito del piano dei provvedimenti giusta l'art. 44a LPAmb la sua politica contro l'inquinamento atmosferico con lo sviluppo del territorio desiderato. È a livello cantonale che si fanno le prime esperienze con questo tipo di coordinazione. Il nuovo piano dei provvedimenti del Canton Berna (2001) programma concretamente questo tipo di coordinazione con la pianificazione direttrice cantonale (Piano direttore del Canton Berna 2002). Per permettere una circolazione supplementare di veicoli motorizzati privati, di regola si sfrutta il margine di manovra concesso dalla legislazione contro l'inquinamento atmosferico a sostegno delle aree di sviluppo prioritarie designate dalla pianificazione del territorio. Ne risulterà che per questi centri potranno essere autorizzati più parcheggi che non per altre zone situate sfavorevolmente dal punto di vista della pianificazione. Al contempo verrà chiaramente segnalato ai potenziali investitori quante autorizzazioni potranno essere rilasciate e per quali luoghi. In questo modo il conflitto cui fa riferimento il Parlamento viene risolto. Nel Canton San Gallo, nell'ambito del progetto di piano direttore 2001, è in corso il dibattito sulle proposte di un altro modello che verte su precisi principi di pianificazione volti appunto ad armonizzare gli obiettivi dell'ordinamento del territorio e quelli da raggiungere in materia d'inquinamento atmosferico.

Conclusioni e suggerimenti

Le ricerche permettono la conclusione seguente: il conflitto criticato dal Parlamento, appare solo raramente nei casi esaminati. Laddove si presenta, si riscontrano un coordinamento e un'applicazione inadeguati della legislazione. La messa in atto di interventi preventivi può portare a un miglioramento delle pratiche di pianificazione e di autorizzazione, e al chiarimento delle norme giuridiche del diritto federale. Il Consiglio federale può definire meglio l'ordinanza sulla pianificazione del territorio e quella contro l'inquinamento atmosferico. Nell'ottica di un miglior coordinamento dell'applicazione delle prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico e della pianificazione del territorio, può sostenere ulteriormente i Cantoni con delle raccomandazioni.

1 Auftrag

1.1 Parlamentarische Vorstösse zum Thema Koordination Luftreinhaltung – Raumplanung

Die Eidgenössischen Räte haben zum Thema «verbesserte Koordination Raumplanung – Luftreinhaltung» zwei Motionen überwiesen:

1.1.1 Motion Büttiker (98.3589) vom 15.12.1998

a. Wortlaut

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht zu beseitigen, damit folgender Grundkonflikt gelöst werden kann:

Das Raumplanungsgesetz (RPG) geht von einer Konzentration von Nutzungen aus (Art. 1, 3 RPG). Das Umweltrecht (USG, LRV) enthält flächendeckende Vorschriften über die zulässige Luftbelastung (Art. 11, 14, 44 USG; Art. 18, 31–33 LRV). Das führt zu folgendem Widerspruch: In Gebieten mit belasteter Luft sind raumplanerisch erwünschte Nutzungen oft nicht möglich, weil das Umweltrecht eine Entlastung der Luftbelastung fordert und keine ein gewisses Mass überschreitende zusätzliche Belastung der Luft zulässt. Gerade für das vom Privatverkehr bestens erschlossene und von Verkehrsanlagen abhängige solothurnische Gäu ist dies fatal, weil sich hier eben in erster Linie verkehrsintensive Nutzungen ansiedeln wollen, die nun an die Grenzwerte der LRV stossen (vorab NO₂).

Diesen Grundkonflikt kann nur der Bundesgesetzgeber lösen. Für Investoren ist die heutige Situation unhaltbar, weil trotz oder gerade wegen der Bundesgerichtspraxis eine grosse Rechtsunsicherheit herrscht.»

b. Behandlungsstand

Der Bundesrat beantragt dem Parlament am 1.3.1999, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Ständerat überwies die Motion am 10.3.1999, der Nationalrat am 21.6.2000.

Die Federführung der Bearbeitung liegt beim Bundesamt für Umwelt-, Wald und Landschaft BUWAL.

1.1.2 Motion UREK-NR (99.3574) vom 23.11.1999

a. Wortlaut

«Der Bundesrat wird beauftragt, alle gesetzlichen, organisatorischen und sonstigen Massnahmen zu treffen bzw. vorzuschlagen, um zu erreichen, dass die raumplanerisch erwünschte Entwicklung von städtischen Zentren und Agglomerationen verwirklicht werden kann (z.B. auch die Umnutzung von Industriebrachen). Es soll verhindert werden, dass als Folge von Bau- und Umweltauflagen eine Auslagerung an nicht geeignete Standorte stattfindet (z.B. in den Grüngürtel).»

b. Behandlungsstand

Der Bundesrat erklärte sich am 1.3.2000 bereit, die Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat überwies die Motion am 24.03.2000, der Ständerat am 5.10.2000.

Die Federführung der Bearbeitung liegt beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE.

1.2 Weitere verwandte parlamentarische Vorstösse

1.2.1 überwiesene Motion UREK-NR (99.077) vom 17.4.2000 betr. Luftreinhaltekonzept

Der Vorstoss, eine Reaktion auf den bundesrätlichen Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vom 23.6.1999, lautet wie folgt: «Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament ein Konzept vorzulegen, wie die Luftreinhalte-Ziele des Bundesrates erreicht und die Grenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung bei allen Schadstoffen eingehalten werden können. Zu prüfen ist dabei auch, ob Änderungen der Zielvorgaben aus umwelt- und gesundheitspolitischen Gründen erforderlich sind. Das Konzept soll die bisher getroffenen lufthygienischen Massnahmen im Hinblick auf ihre Zieleffizienz evaluieren und die zu ergreifenden Massnahmen insbesondere in Bezug auf die Schadstoffe Stickoxide, flüchtige organische Verbindungen, Feinstaub und Ammoniak aufzeigen und quantitativ bewerten.»

1.2.2 zurückgezogene Parlamentarische Initiative Bosshard vom 19.3.1999 (99.411)

Die Parlamentarische Initiative Bosshard schlug in einem ausformulierten Entwurf konkrete Änderungen des RPG und des USG vor. Dies mit dem Ziel, in raumplanerisch bezeichneten «Entwicklungszonen» gelockerte Grenzwerte der Luftreinhalte- sowie der Lärmschutzverordnung einzuführen. Die Parlamentarische Initiative wurde am 23.11.1999 zugunsten der Motion UREK-NR vom 23.11.1999 zurückgezogen, welche das Grundanliegen ohne Festlegung des einzuschlagenden Weges übernommen hatte.

1.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Motionen Büttiker und UREK-NR

Die Motionäre beanstanden die reale oder vermeintliche raumplanerische Fehlsteuerung durch Luftreinhaltevorschriften. Diese Vorschriften sehen aufgrund ihres Grenzwertkonzepts verschärfte Emissionsbegrenzungen nur für übermässig belastete Gebiete vor. Damit wird nach den Vermutungen des Parlaments tendenziell die Ansiedlung von verkehrsintensiven baulichen Nutzungen an zentral gelegenen Verkehrsknotenpunkten erschwert, wenn nicht gar verhindert. Raumplanerisch, wohl aber auch aus der Sicht des Umweltschutzes, würde indessen die Konzentration der verkehrsintensiven Nutzungen an Verkehrsknotenpunkten dem Konzept einer nachhaltigen Entwicklung besser dienen.

Die Motion Büttiker verlangt eine Gesetzesänderung. In der Begründung favorisierte der Motionär eine Differenzierung der Immissionsgrenzwerte, wie sie im

Lärmschutz bekannt ist³. Die Motion UREK-NR ist offener formuliert: Sie will die Beseitigung einer allfälligen Fehlsteuerung durch «geeignete Massnahmen». Offensichtlich war in der UREK-NR erkannt worden, dass eine Grenzwertdifferenzierung, wie sie die zurückgezogene Parlamentarische Initiative Bosshard verlangt hatte, ihrerseits zu schweren Zielkonflikten führt, indem der Bevölkerung von luftschadstoffbelasteten Zentrumsgebieten dauernd gesundheitsschädliche Schadstoffkonzentrationen zugemutet werden.

1.4 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zur Motion Büttiker darauf hingewiesen, dass allfällige Zielkonflikte zwischen raumplanerisch erwünschten, aber umweltschutzrechtlich problematischen Entwicklungen mit einem frühzeitigen Einbezug der Umweltschutzanliegen in die Raumplanung vermieden werden könnten. Er anerkannte indessen, dass die gesetzlich vorgesehene enge Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz in der Praxis nicht in jedem Fall reibungslos vor sich geht. Die Ursache dafür hat er jedoch nicht in der aktuellen Gesetzgebung, sondern beim Vollzug geortet. Er hat sich bereit erklärt, gezielte Unterstützung bei der Verbesserung des Vollzuges zu leisten. Der Bundesrat hatte sich insbesondere in der parlamentarischen Debatte mündlich explizit gegen eine Aufweichung der Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung gewandt⁴.

1.5 Umsetzung des parlamentarischen Auftrages

Die beteiligten Bundesämter für Umwelt-, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie für Raumentwicklung (ARE) wollen den parlamentarischen Auftrag in folgenden Schritten umsetzen:

- Analyse und Beurteilung des Zusammenwirkens von Luftreinhalte- und Raumplanungsrecht bei grossen publikumsintensiven Einrichtungen;
- Analyse und Beurteilung des Vollzuges von Luftreinhalte- und Raumplanungsrecht bei grossen publikumsintensiven Einrichtungen;
- Zusammenstellung von Vorschlägen für die Verbesserung des Zusammenwirkens beider Bereiche.

³ So ganz klar das Referat des Motionärs anlässlich der VLP-ASPAN-Tagung vom 26. Oktober 2000 in Aarau.

⁴ Bundesrat Moritz Leuenberger, Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, in aml. Bulletin des Ständerates 1999 S. 155 (10. März 1999).

1.6 Auftrag an den Berichtverfasser

Der Auftragnehmer wurde mit der Erarbeitung eines Berichts zuhanden der beteiligten Bundesämter beauftragt. Der Bericht soll aufgrund von fünf Fallstudien des Bundesamtes für Raumentwicklung die Analysen, Beurteilungen und Vorschläge gemäss Ziff. 2.6. oben entwerfen.

1.7 Vorgehen

In der Schweiz existiert keine allgemein anerkannte Definition der in den erwähnten parlamentarischen Vorstössen anvisierten publikumsintensiven Einrichtungen wie Einkaufs- und Fachmarktzentren, Freizeitzentren, Multiplexkinos usw. Ebenso wenig liegen Listen der in Betrieb stehenden oder gar der projektierten Einrichtungen vor. Damit die vom Parlament erteilten Aufträge innert der vom Parlamentsrecht zur Verfügung gestellten Zeit und mit vernünftigem Aufwand erfüllt werden können, wurde auf eine flächendeckende Erhebung der Anlagen verzichtet. Statt dessen stützt sich dieser Bericht auf die folgenden Erhebungen:

- Anhand von fünf von Raumplanungsexperten ausgearbeiteten Fallstudien wurden typische, für die hier diskutierte Fragestellung interessante Fälle in verschiedenen Landesteilen untersucht. Es interessierten vorab die konkret verfügbaren luftreinhalterechnischen Auflagen für publikumsintensive Einrichtungen, die an raumplanerisch erwünschten Standorten erstellt wurden. Berücksichtigt wurden Beispiele in den Agglomerationsräumen Bern-Burgdorf, Basel-Pratteln, Luzern, Limmattal und St. Gallen-West.
- Die schweizerische Kantonsplanerkonferenz und die Konferenz der Luftreinhaltfachstellen der Kantone und Städte (Cerc'l'Air) fragten ihre Mitglieder in einer Kurzumfrage nach Fällen, in denen der Bau von publikumsintensiven Einrichtungen durch luftreinhalterechnische Auflagen verhindert worden ist. Die Umfrage sollte es ermöglichen, neben den 5 detaillierten Fallstudien weitere für die Fragestellung interessante Fälle zu finden und nötigenfalls vertieft zu untersuchen.
- Eine Reihe weiterer Fälle wurde der Dokumentationsstelle der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung entnommen. Die Unterlagen stammen aus der Rechtsprechung, aus Tageszeitungen sowie anderen öffentlich zugänglichen Quellen.

Nicht Gegenstand dieses Berichts sind die planungstechnischen Einzelheiten der im Verlauf der Erhebungen angetroffenen Praxisinstrumente zur besseren Abstimmung zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung (Kapitel 7.3). Ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung war die Frage, inwiefern grosse nationale Verkehrsinfrastrukturen wie Strassentransitachsen und Flughäfen die Handlungsmöglichkeiten eines Kantons oder einer Region bei der Koordination von Luftreinhaltung und Raumplanung einschränken könnten. Existierende Koordinationsmodelle klammern die Einflüsse dieser Grossinfrastrukturen des Bundes aus (vgl. Ziff. 7.3.).

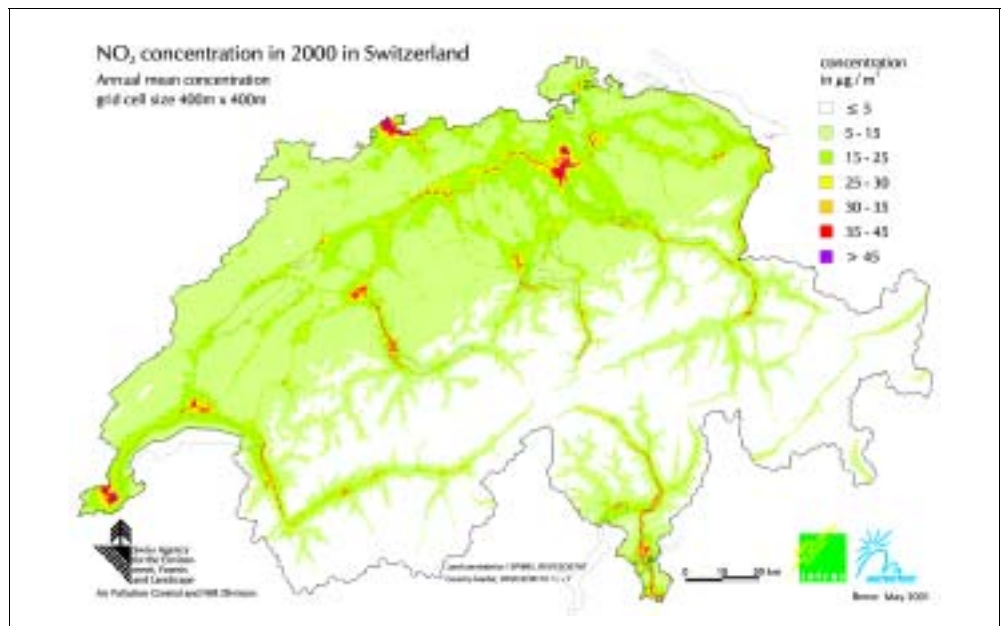
2 Die schweizerische Luftreinhaltepolitik⁵ im hier interessierenden Bereich

2.1 Luftschadstoffbelastungen durch den Strassenverkehr

In der Schweiz herrscht dank einer grossen Anzahl Massnahmen⁶, die seit den Achtziger Jahren ergriffen wurden, gute Luftqualität bezüglich der Schadstoffe Schwefeldioxid (SO₂), Kohlenmonoxid (CO) und Schwermetalle im Schwebestaub und im Staubbiederschlag. Hier werden die Immissionsgrenzwerte mittlerweile überall eingehalten. Nicht eingehalten werden die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) in den Agglomerationen und in der Nähe stark befahrener Strassen. Ebenfalls überschritten sind die Immissionsgrenzwerte für Schwebestaub (PM₁₀)⁷ im ganzen Mittelland und in der Südschweiz sowie für Ozon (O₃) in einem grossen Teil der Schweiz. Die Ursachen und Wirkungszusammenhänge sind allerdings komplex.

Nach dem heutigen Wissensstand führt die Luftverschmutzung in der Schweiz zu Atemwegserkrankungen und 3'800 vorzeitigen Todesfällen sowie 719'000 Tagen Arbeitsunfähigkeit pro Jahr. Sie hat ferner Ernteeinbussen in der Landwirtschaft von 5 bis 15% zur Folge. Wälder und empfindliche Ökosysteme sind durch übermässige Säureeinträge sowie Überdüngung durch Luftschadstoffe gefährdet. Die auf die Luftverschmutzung entfallenden externen, d.h. nicht von den Verursachern bezahlten Kosten werden auf über 4 Milliarden Franken jährlich geschätzt⁸.

Abbildung 1:
Karte NO₂ (Jahresmittel):
Der Immissionsgrenzwert für NO₂ von 30 µg/m³ ist in den Agglomerationen und entlang stark befahrener Strassen überschritten.



⁵ Ausführlich dazu: Bericht des Bundesrates über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vom 9. Juni 1999 (BBI 1999 7735 ff.).

⁶ BUWAL/BFS : Umwelt in der Schweiz, Kapitel 12 Luft, Bern 1997, S. 80

⁷ Feindisperse Schwebestoffe mit einem aerodynamischen Durchmesser von weniger als 10 µm.

⁸ Bericht des Bundesrates über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vom 9. Juni 1999 (BBI 1999 7740 ff.); ferner: GVF-Bericht Nr. 272: Monetarisierung der verkehrsbedingten externen Gesundheitskosten (Synthesbericht), Mai 1996; für den Kt. Zürich allein betragen die gesamten externen Kosten nach vorsichtigen Schätzungen jährlich 500 Mio. Fr. (Zürcher Umweltpraxis Nr. 10/1996).

Abbildung 2:
Karte PM10 (Jahresmittel): Der PM10-Immissionsgrenzwert für das Jahresmittel von $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ist in einem grossen Teil des Mittellandes und des Südtessins überschritten. Der PM10-Immissionsgrenzwert für das Tagesmittel (nicht dargestellt) wird im ganzen Mittelland überschritten. Er ist nur an Lagen über ca. 1000 m eingehalten.

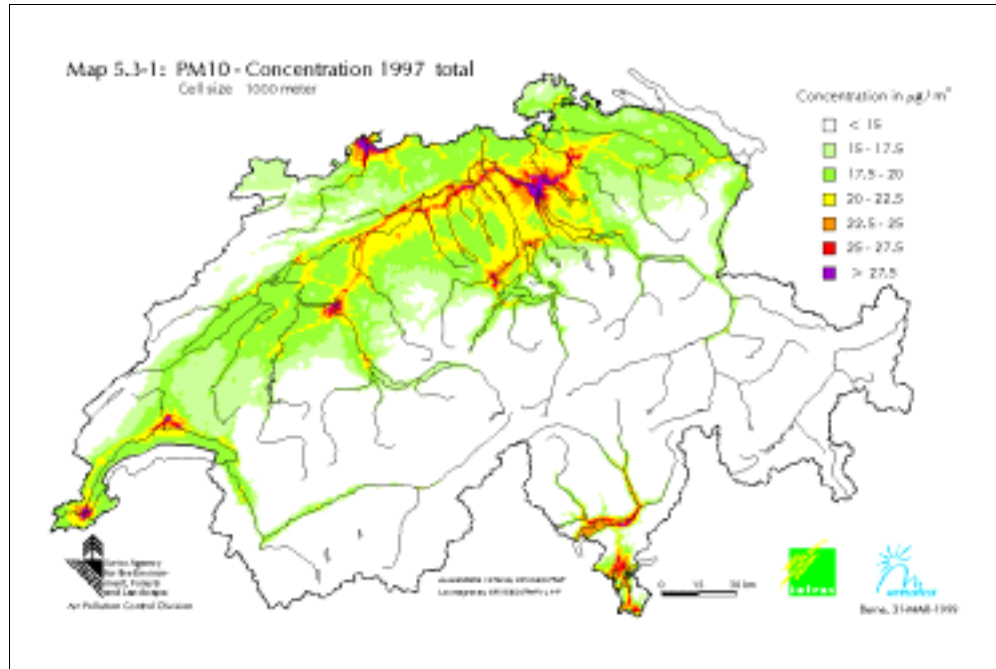
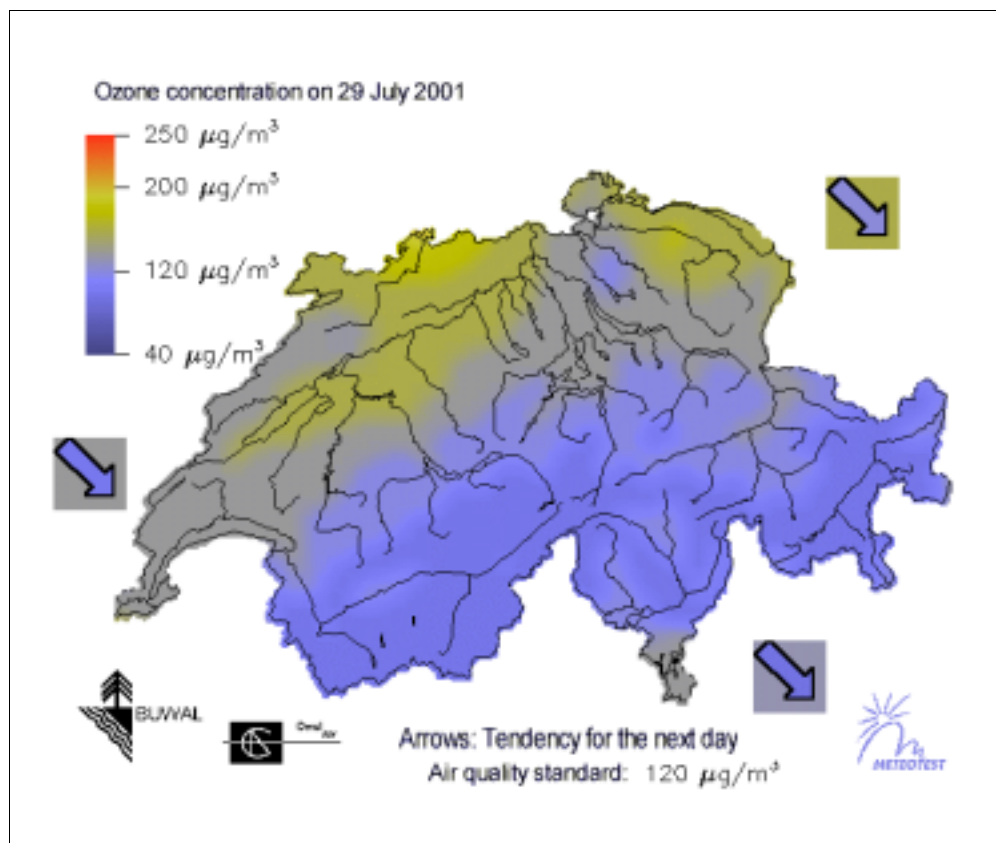


Abbildung 3:
Karte Ozon: Bei ausgeprägten Schönwetterperioden im Sommer sind die Ozongrenzwerte grossräumig überschritten. Eine Ausnahme bilden die alpinen Regionen.



Der Strassenverkehr trägt massgeblich zu den übermässigen NO₂, O₃ und PM10-Immissionen bei. Er ist ein Hauptverursacher von Stickstoffdioxid NO₂; beim O₃ ist er als Hauptemittent der Stickoxide (NO_x) und in geringerem Mass als Emittent der Vorläuferschadstoffe NMVOC⁹ beteiligt, beim Feinstaub PM10 als bedeutender Emittent der sogenannten primären Partikel und – über die NO_x – als wichtige Quelle der sogenannten sekundären Partikel. Weitere Beiträge zur Sanierung werden darum insbesondere von den Plänen erwartet, im Einklang mit der Europäischen Union (EU) die Abgasvorschriften für Motorfahrzeuge weiter zu verschärfen¹⁰.

In der Luftreinhaltung besteht somit immer noch erheblicher Handlungsbedarf¹¹. Einen wesentlichen Beitrag wird dabei der Strassenverkehr leisten müssen.

2.2 Rechtsgrundlagen der Luftreinhaltungspolitik

Nach Art. 74 der Bundesverfassung und Art. 1 ff. des Umweltschutzgesetzes sind Mensch und Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen u.a. der Luftverschmutzung zu schützen. Die vom Bundesrat erlassenen Immissionsgrenzwerte dienen zur Beurteilung der Schädlichkeit der Schadstoffbelastung¹². Der Ausstoss von Schadstoffen ist an der Quelle zu begrenzen. Vorschriftswidrige Anlagen sind zu sanieren. Für die Kostenverteilung gilt das Verursacherprinzip.

Die Immissionsgrenzwerte werden so festgelegt, dass unterhalb dieser Werte Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährdet und die Fruchtbarkeit des Bodens, die Vegetation und die Gewässer nicht beeinträchtigt werden. Die Immissionsgrenzwerte gelten überall, wo sich Schutzobjekte aufhalten. Ausgenommen ist lediglich der Bereich der luftverschmutzenden Anlage selber, also z.B. das Betriebsareal einer Fabrik oder die Fahrbahn einer Strasse. Die Immissionsgrenzwerte sind also praktisch überall einzuhalten. Sind die Immissionsgrenzwerte überschritten, so gefährdet die bestehende Luftverschmutzung die menschliche Gesundheit und die Umwelt.

⁹ flüchtige organische Verbindungen (Kohlenwasserstoffe) ausser Methan.

¹⁰ BUWAL, Schriftenreihe Umwelt Nr. 255: Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1950 bis 2020: Zu früh zum Aufatmen, Bern 2000: Der Bericht über die Schadstoffentwicklung beim Strassenverkehr zeigt Entwarnung bei den klassischen Luftschadstoffen wie NO_x, flüchtige organische Verbindungen (Kohlenwasserstoff), Russ und Blei (Pb). Diese Emissionen werden bis 2020 auf den Stand der 50er Jahre zurückgehen. Sorgenkinder bleiben das Treibhausgas CO₂ und PM10.

¹¹ Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone von 23. Juni 1999, BBl 38, S. 7735–7758.

¹² Art. 14 USG: «Die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte

- Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährden;
- die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören;
- Bauwerke nicht beschädigen;
- die Fruchtbarkeit des Bodens, die Vegetation und die Gewässer nicht beeinträchtigen.»

Die EU-Grenzwerte waren früher deutlich weniger streng als die schweizerischen Immissionsgrenzwerte. Mit der Richtlinie 1999/30/EG und der Ozonrichtlinie 2002/3/EU über den Ozongehalt der Luft haben sich die EU-Grenzwerte den schweizerischen Immissionsgrenzwerten angenähert. Bei einem korrekten Vergleich, bei dem jeweils gleiche Schutzobjekte (Mensch, Vegetation, Ökosystem) einbezogen werden müssen, zeigt sich, dass die Grenzwerte sehr ähnlich sind¹³.

2.3 Umsetzung der Luftreinhaltepolitik gemäss USG und LRV

2.3.1 Wirkungsweise

Umgesetzt werden die Ziele der Luftreinhaltepolitik mittels eines zweistufigen Vorgehens¹⁴:

1. Unabhängig von der bestehenden Luftschadstoffbelastung werden die Schadstoffemissionen vorsorglich so weit begrenzt, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Es sollen, einfach gesagt, mit vertretbarem Aufwand so wenig Schadstoffe wie möglich freigesetzt werden.
2. In Gebieten mit übermässigen Immissionen (z.B. überschrittenen Immissionsgrenzwerten oder, wenn für eine Substanz kein Immissionsgrenzwert festgelegt wurde, nach der Beurteilung gemäss Art. 2 Abs. 5 LRV) werden zwecks Sanierung gestützt auf Art. 11 und 12 USG verschärfte Emissionsbegrenzungen angeordnet. Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind nicht mehr an den Vorbehalt der wirtschaftlichen Tragbarkeit gebunden. Stammen die übermässigen Immissionen von einer einzigen bestehenden oder neuen stationären Anlage, so werden die nötigen Emissionsbegrenzungen gegenüber dem Verursacher verfügt. Komplexer ist die Sanierung im Normalfall, wenn nämlich mehrere Anlagen zur Immissionsgrenzwertüberschreitung beitragen. Die Luftreinhalte-Gesetzgebung belegt Gebiete mit überschrittenen Immissionsgrenzwerten indessen nicht einfach mit einem Bauverbot für neue schadstoffemittierende Anlagen, sondern beauftragt die für den Vollzug auf ihrem Gebiet zuständigen Kantonsregierungen, mit Massnahmenplänen für eine Sanierung zu sorgen (Art. 44a USG). Die kantonalen Massnahmenpläne verpflichten nach dem Prinzip der Lastengleichheit nicht nur neue, sondern auch bestehende Anlagen zu einem angemessenen Beitrag an die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte. Einfach gesagt haben alle Luftschadstoffverursacher in übermässig belasteten Gebieten einen zusätzlichen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität zu leisten (verschärfte Emissionsbegrenzungen). Der zusätzliche Beitrag kann beispielsweise in einer Verpflichtung zur Reduktion des erzeugten Motorfahrzeugverkehrs oder zur Erreichung eines zugunsten des öffentlichen Verkehrs verschobenen Modal-Splits bestehen. Die

¹³ vgl. dazu Schriftenreihe Umwelt Nr. 180: Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung, Bern 1992.

¹⁴ eingehend dazu: Loretan Theo, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinhaltung, in URP/DEP 1998 406 ff.

Sanierungsfrist beträgt in der Regel fünf Jahre¹⁵.

Dieser zusätzliche Beitrag ist es, der das Bundesparlament zur Vermutung eines Konflikts zwischen Luftreinhalte- und Raumordnungspolitik führte.¹⁶

2.3.2 Funktion der Massnahmenplanung¹⁷

Der Massnahmenplan ist ein Koordinationsinstrument der Kantonsregierungen, mit dem in einer komplexen Situation aus einer Gesamtbetrachtung heraus alle geeigneten Massnahmen zur Sanierung der Luftqualität angeordnet werden¹⁸.

Der Massnahmenplan hat den Charakter einer (behördenverbindlichen) Verwaltungsverordnung und bildet damit für sich allein keine gesetzliche Grundlage für behördliche Massnahmen gegenüber Privaten¹⁹. Auch kann der Massnahmenplan die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie zwischen den Legislativen und Exekutiven nicht verändern.

Massnahmenpläne sind keine Pläne, die sich auf das Raumplanungsgesetz stützen. Deshalb gelten für sie beispielsweise die Verfahrensvorschriften des Raumplanungsgesetzes nicht. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise an die Mitwirkung (Art. 4 RPG, nur für Pläne «nach diesem Gesetz») und an den Rechtsschutz (Art. 33 RPG). Dagegen bilden die Massnahmenpläne zweifellos Grundlagen für die kantonale Richtplanung im Sinne von Art. 6 RPG. Der Inhalt und die Rechtswirkung von Massnahmenplänen bestimmen sich somit ausschliesslich nach dem Umweltschutzrecht (Art. 44a USG, Art. 31 und 32 LRV).

In Erfüllung dieser Aufgabe haben 25 Kantone Massnahmenpläne²⁰ erlassen und diese regelmässig nachgeführt. Massnahmenpläne unterscheiden in der Regel

- nach der Art der Verpflichtung: zwischen Massnahmen, die direkt verfügt werden können, weil bereits eine gesetzliche Grundlage besteht, und Massnahmen, für die eine gesetzliche Grundlage erst noch geschaffen werden muss sowie Massnahmen, die auf die Verhaltensänderungen (z.B. freiwillige Beschränkungen) und verbesserte Information abzielen;

¹⁵ vgl. dazu Walker Urs, Rechtsprechung zur Luftreinhalteverordnung – eine Zwischenbilanz, in Raum&Umwelt 1994 S. 15 ff.

¹⁶ vgl. Ziff. 2.1 oben.

¹⁷ vgl. dazu Theo Loretan, Kommentar USG, Art. 44a Rz 13 ff.

¹⁸ Art. 31 LRV: Die Behörde erstellt einen Massnahmenplan nach Artikel 44a des Gesetzes, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass trotz vorsorglicher Emissionsbegrenzungen übermässige Immissionen verursacht werden durch: a. eine Verkehrsanlage; b. mehrere stationäre Anlagen. Vgl. zur Rechtsnatur des Massnahmenplans Tobias Jaag in URP/DEP 1990 S. 132.

¹⁹ Das USG, die LRV und oft auch das kantonale Recht bieten indessen zahlreiche Rechtsgrundlagen für direkte Anordnungen: vgl. zu diesen Fragen BGE 124 II 272; URP/DEP 1998 S. 197; AJP/PJA 1998 S. 1231; RDAF 1999 p. 622 ss.; JT 1999 I 666.

²⁰ alle ausser dem Kt. Jura.

- nach Sachgebiet: zwischen verschiedenen Handlungsfeldern (z.B. St. Gallen 1998: Feuerungen, VOC-Emittenten, Verkehr; Bern 2001: Personenverkehr, Schwerverkehr, Off-Road-Verkehr, Lösungsmittel).

Die Vollzugspraxis hat gezeigt, dass die Luftreinhaltepolitik eng mit anderen Politikbereichen verflochten ist, namentlich der Energie-, Landwirtschafts-, Raumordnungs- und Verkehrspolitik. Diesem Aspekt ist in den genannten Politikbereichen, namentlich jedoch in der Raumplanung, nicht immer ausreichend Rechnung getragen worden. Historisch gesehen standen bei der ersten Generation der Massnahmenpläne denn auch die Feuerungsanlagen und die Industrieabgase im Vordergrund, während die Beeinflussung der längerfristigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nur ansatzweise zum Thema gemacht wurde²¹. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates stellte darum 1994 fest, dass der Vollzug der Luftreinhaltepolitik an mangelnder Kohärenz leide²². Sie forderte den Bundesrat auf, Lösungswege zur Bereinigung der Interessenkonflikte auszuarbeiten, wie sie bei der Umsetzung der Luftreinhaltepolitik bestehen, und diese mit den Kantonen zu koordinieren.

2.3.3 Rolle der Verkehrs- und Raumordnungspolitik in der neueren Massnahmenplanung

Angesichts der Erfolge in den traditionellen technischen Massnahmenplanbereichen «Feuerungsanlagen» und «Industrie» haben sich die neueren Massnahmenpläne vermehrt den Zusammenhängen zwischen Verkehrsentwicklung und Raumplanung zugewandt. Beigetragen zu dieser Neuorientierung hat ein bedeutendes Strassenverkehrswachstum²³ namentlich im Bereich des Freizeitverkehrs. Der Massnahmenplan 2001 des Kt. Bern²⁴ beispielsweise verstärkt die Abstimmung mit der gleichzeitig ablaufenden Revision des kantonalen Richtplanes und mit der kantonalen Verkehrspolitik. Dies setzt nebst der Bezeichnung des ganzen Kantons als

²¹ vgl. dazu Kropf/Gloor/Sommer/Zuberbühler: Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung, Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Bericht Nr. 69 des Nationalen Forschungsprogramms Stadt und Verkehr, Zürich 1994, insbesondere S. 101; ferner: Knoepfel Peter, Imhof Rita, Zimmermann Willi: Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung – Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Bericht Nr. 57 des Nationalen Forschungsprogramms Stadt und Verkehr, Zürich 1994; VLP/ASPAN, Bruno Hoesli: Mit welchen raumplanerischen Massnahmen können Gemeinden zur Luftreinhaltung beitragen? = Quelles sont les mesures d'aménagement du territoire permettant aux communes de contribuer à la protection de l'air? Informationen der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht, Bern 1991.

²² vgl. dazu den Prüfungsbericht vom 5. Mai 1994 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zuhanden des Bundesrates: Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhaltepolitik, BBl 1994 V 835.

²³ Das Strassenverkehrswachstum wird dokumentiert durch den Mikrozensus 2000: Bundesamt für Statistik/Bundesamt für Raumentwicklung, Mobilität in der Schweiz – Ergebnisse des Mikrozensus zum Mobilitätsverhalten, Bern 2001. Zum Freizeitverkehr vgl. Ruedi Meier: Freizeitverkehr – Analysen und Strategien, Bericht D5 des Nationalen Forschungsprogramms Verkehr und Umwelt NFP 41, Bern 2000.

²⁴ Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015 vom 20. Juni 2001.

Massnahmenplangebiet eine Harmonisierung der Zeithorizonte für raumplanerische Massnahmen im Massnahmenplan bei 15 Jahren voraus. Als Steuerungsinstrument für die Koordination wurde ein «Fahrleistungsmodell» definiert, das ausgehend von den emissionsseitigen Zielen des Massnahmenplanes und den Immissionsgrenzwerten das maximal zulässige Wachstum der Verkehrsleistung errechnet und dieses Wachstum nach raumplanerischen und lufthygienischen Kriterien in Form von «Fahrleistungskontingenten» verteilt²⁵. Die konkrete Umsetzung dieser verstärkten Koordination zwischen Raumordnungs- und Luftreinhaltepolitik ist im Kt. Bern im Gange²⁶.

2.4 Rechtsprechung zur Massnahmenplanung

Das Bundesgericht hat die Zusammenhänge zwischen Luftreinhalte- und Raumordnungspolitik nicht verkannt. So hat es verschiedentlich Projekten die Bewilligung versagt, die trotz raumplanungsrechtlicher Zulässigkeit die Massnahmenplanung präjudiziert hätten²⁷. Insbesondere zielt seine Rechtsprechung zu den «überdurchschnittlichen Luftschadstoffemittenten» darauf ab, bei grossen verkehrs- und damit auch luftschadstofferzeugenden Anlagen die raumplanerische Nutzungsordnung mit den Anforderungen des Luftreinhalterechts in Übereinstimmung zu bringen²⁸. Auf einen einfachen Nenner gebracht, hält es das Bundesgericht für unzulässig, angesichts von erheblichem Handlungsbedarf bei der Luftreinigung gegenüber überdurchschnittlichen Luftschadstoffemittenten auf verschärfte Emissionsbegrenzungen zu verzichten. Dies gilt im Wesentlichen selbst dann, wenn der kantonale Massnahmenplan noch nicht umgesetzt wurde. Offensichtlich zielt das

²⁵ Massnahmen P1 und P2 des Berner Massnahmenplans zur Luftreinigung 2000/2015 vom 20. Juni 2001, Massnahme B_01 «Verkehr, Siedlung und Lufthygiene abstimmen (Fahrleistungsmodell)» des Richtplans des Kt. Bern (Februar 2002).

²⁶ Region Thun-Innertport: Richtplan verkehrsintensive Standorte Region Thun, Thun 2000 (in Überarbeitung), Verein Region Bern: Regionaler Richtplan «Projekt Region Bern», Teil «Einkaufs- und Freizeitstandorte», Beschluss der Vereinsversammlung vom 17. Dezember 2001.

²⁷ so im Fall Solothurn SOG 1995 Nr. 28, URP/DEP 1994 S. 154, vom Bundesgericht bestätigt durch BGE vom 1.12.1995 in URP/DEP 1996 S. 206; ferner Fall Crissier ATF 120 Ib 436; JT 1996 I 469; URP/DEP 1995 117; Pra 1995 Nr. 268 900.

²⁸ Fall Schlieren, BGE 124 II 272; URP/DEP 1998 S. 197; AJP/PJA 1998 S. 1231; RDAF 1999 p. 622 ss.; JT 1999 I 666: Bauvorhaben, von denen bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen, können nicht direkt gestützt auf den Massnahmenplan verhindert werden. Soll die Bautätigkeit beschränkt werden, so ist dazu die Änderung des Zonenplans oder sogar des Richtplans notwendig. Die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen muss mit Blick auf die betreffende Nutzungszone getroffen werden. Hier lag das umstrittene Bauvorhaben in einer Zentrumszone, in der Wohnbauten, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Verwaltungen sowie mässig störende Gewerbebetriebe eingerichtet werden dürfen. Die Emissionen eines Einkaufszentrums der geplanten Grösse liegen über dem zonenüblichen Durchschnitt. Für solche Anlagen können emissionsmindernde Massnahmen im Baubewilligungsverfahren gestützt unmittelbar auf den Massnahmenplan und das USG angeordnet werden, ohne dass eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde an den Massnahmenplan abgewartet werden muss. Vgl. dazu zustimmend Loretan Theo: Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinigung, in URP/DEP 1998 406 ff.

Bundesgericht mit dieser Rechtsprechung auf Fälle ab, in denen die Bau- und Zonenvorschriften mangels Umsetzung der Massnahmenplanung noch nicht an die Anforderungen des Bundesumweltschutzrechts ausgerichtet worden sind – die nötige Koordination also aussteht²⁹.

2.5 Vollzugsprobleme

Das Umsetzungskonzept mit der Massnahmenplanung begegnet in der Praxis etlichen Schwierigkeiten. So hatte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1994 dem Bundesrat vermehrte Koordinationsanstrengungen im föderalistischen Vollzug der Massnahmenplanung vorgeschlagen³⁰. Ein weiteres Problem besteht in den ganz grossen Luftschadstoffverursachern, wie z.B. den Flughäfen. Bei ihnen ist die Palette der verschärften Emissionsbegrenzungen aus Gründen internationalen Rechts sowie volkswirtschaftlicher Interessen eingeschränkter als bei anderen Anlagen. Sie können darum das Instrumentarium der Massnahmenplanung überfordern³¹. Die Anstrengungen mehrerer Kantone, die Umsetzung der Massnahmenplanung vermehrt mit raumplanerischen Mitteln zu fördern, ist auch auf die Erfahrung mit Vollzugsproblemen zurückzuführen (vgl. Ziff. 4.3.3. unten).

Weiter fehlt eine Sanktionsmöglichkeit des Bundes gegenüber Kantonen, die keine oder eine gemessen an den gesetzlichen Zielen ungenügende Massnahmenplanung vorlegen. Eine Genehmigung der Massnahmenpläne durch eine Bundesbehörde ist im Gegensatz etwa zu den kantonalen Richtplänen nicht vorgeschrieben. Der Bundesrat könnte allenfalls im Rahmen einer Richtplangenehmigung das Fehlen wichtiger Grundlagen, wie beispielsweise eines zielkonformen Massnahmenplans «Luftreinhaltung», beanstanden.

2.6 Schlussfolgerungen

Das Luftreinhalterecht führt mit seinem spezifischen Umsetzungsinstrumentarium im Bewilligungsverfahren für grosse verkehrserzeugende Bauten und Anlagen scheinbar eine isolierte Rolle. Auf den ersten Blick werden gestützt auf Art. 11 und 12 USG gegenüber neuen oder bestehenden Anlagen einfach die erforderlichen emissionsbegrenzenden Massnahmen wie z.B. Parkplatzbeschränkungen, Parkplatzbewirtschaftung und Verbesserungen bei emissionsarmen Verkehrsarten verfügt. Auf den zweiten Blick zeigt sich indessen, dass die Umsetzungsinstrumente mit einem hohen Mass an Flexibilität ausgestattet sind: In übermässig mit Luftschad-

²⁹ Diese Abstimmung fordern etwa Art. 1 bis 3 RPG; ferner Art. 2 und 3 RPV, in Art. 47 RPV wird eine nachvollziehbare Begründung für den gefällten raumplanerischen Entscheid verlangt. Vgl. zur Abstimmungspflicht Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 RPG Rz. 52.

³⁰ Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates: Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhaltspolitik, BBl 1994 V 835.

³¹ vgl. BGE 126 II 522, E. 18–25: Das Sanierungsziel wird trotz Massnahmenplan wegen des Luftverkehrswachstums verfehlt.

stoffen belasteten Gebieten sind die Wirkungszusammenhänge derart komplex, dass nur ein Planungsinstrument, der Massnahmenplan nach Art. 44a USG, zu brauchbaren Resultaten führt. Der Massnahmenplan erlaubt es, die Sanierungsbeiträge differenziert derart auf neue und bestehende Anlagen zu verteilen, dass nicht nur ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis resultiert, sondern auch ein Maximum an Lastgleichheit. Damit liegt der Massnahmenplan bereits sehr nahe bei der Wirkungsweise raumplanerischer Instrumente. Es liegt darum nahe, eine Abstimmung zwischen den räumlichen Elementen des Massnahmenplanes und den Instrumenten der Raumplanung zu suchen.

3 Die schweizerische Raumordnungspolitik

3.1 «Raumordnung Schweiz»

Art. 75 der Bundesverfassung sowie das Bundesgesetz über die Raumplanung umschreiben die Ziele der schweizerischen Raumordnungspolitik. Im Wesentlichen geht es angesichts eines beschränkten und verletzlichen Lebensraumes sowie hoher Nutzungsansprüche um eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Die bekannten Formeln dafür sind die «geordnete Siedlungsentwicklung», die «zweckmässige und haushälterische Bodennutzung» sowie die «umfassende Koordination raumwirksamer Tätigkeiten» über alle staatlichen Ebenen hinweg. Umgesetzt werden die Ziele auf Bundesebene durch eine Strategie mit fünf Handlungsfeldern³², die Grundsatzgesetzgebung und die auf besondere Verfassungskompetenzen gestützten sektoriellen Planungen. Auf kantonaler Ebene soll eine flächendeckende Raumplanung (Richt- und Nutzungsplanung) den Zielen zum Durchbruch verhelfen.

Materiell ist die Raumordnungspolitik des Bundes im hier interessierenden Bereich auf eine verbesserte Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr, eine Festigung des Städtesystems Schweiz sowie auf eine verstärkte Wahrnehmung der Verkehrs- und Umweltprobleme der Agglomerationen ausgerichtet³³.

3.2 Scharnierfunktion der kantonalen Richtpläne

Die Kantone setzen einen das ganze Kantonsgebiet erfassenden Richtplan fest (Art. 6 ff. RPG), welcher der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegt. Sie bestimmen dazu vorerst, wie sie sich die räumliche Entwicklung in ihrem Gebiet vorstellen (Grundzüge räumlicher Entwicklung oder auch Raumordnungskonzept genannt). Im Richtplan zeigen sie auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen. Gegenstand des Richtplans ist ferner die Frage, wann und womit die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan, der abgestimmt auf den Bund, die Nachbar Kantone und das angrenzende Ausland vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Die Angaben können je nach Stand der Planungsarbeiten blosse Vororientierungen, Zwischenergebnisse oder bereits Festsetzungen sein. Sie können – um nur wenige Beispiele zu nennen – die Netze des öffentlichen Verkehrs, die Naturschutzgebiete von kantonaler Bedeutung, die Standorte für Abfallentsorgungsanlagen und dergleichen mehr betreffen. Aber auch Anweisungen zum Vorgehen sind Inhalt des kantonalen Richtplanes: So kann beispielsweise festgelegt werden, wie die Gemeinden bei der Ausscheidung einer den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechenden Bauzone vorzugehen haben, wo und wann eine Anpassung der Bauzonengrösse erforderlich ist. Der kantonale Richtplan ist somit nicht Entwurf eines «wünschbaren Endzustandes» des kantonalen Hoheitsgebietes, sondern Prozessplan für die

³² Grundzüge der Raumordnung Schweiz (Bundesratsbeschluss vom 22. Mai 1996 in BBl 1996 III 556).

³³ Grundzüge der Raumordnung Schweiz, a.a.O., Ziff. 42 bis 44.

Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung. Ermöglicht werden soll mit dem kantonalen Richtplan ein gegenseitig abgestimmtes Handeln der verschiedenen beteiligten Behörden. Gleichzeitig werden im Verlauf des Richtplanverfahrens Widersprüche und Konflikte sichtbar, die in den vorgegebenen raumplanerischen Verfahren einer Lösung zugeführt werden können. Die Richtpläne werden laufend den Entwicklungen angepasst und mindestens alle 10 Jahre revidiert.

3.3 Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr als Aufgabe moderner kantonalen Richtplanung

3.3.1 neuere kantonale Richtpläne³⁴

Die kantonalen Richtpläne der zweiten Generation orientieren die Siedlungsentwicklung verstärkt am bestehenden Siedlungsgebiet und den Achsen des öffentlichen Verkehrs. Dem ersten kantonalen Richtplan der zweiten Generation, dem Richtplan des Kt. Zürich vom 31. Januar 1995, lag denn auch die folgende Leitlinie zugrunde «Die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten»³⁵. Vergleichbare Formulierungen finden sich im Aargauer³⁶, Luzerner³⁷, Genfer³⁸, Berner³⁹ und St. Galler⁴⁰ Richtplan. Nach dem Raumordnungskonzept des Kt. Zug soll der öffentliche Verkehr im Hauptsiedlungsgebiet einen erheblichen Teil des Mehrverkehrs übernehmen. Die im Wesentlichen gleichlautende Forderung erhebt der Zürcher Richtplan 1995: Im Kantonsgebiet soll der öffentliche Verkehr trotz seines bereits überdurchschnittlichen Anteils mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses übernehmen. Diese strategischen Ziele können nur mit einer koordinierten Siedlungs- und Verkehrspolitik erreicht werden.

³⁴ Einen Überblick bietet der Beitrag von Susanne Gatti: Richtpläne der zweiten Generation – ein Zwischenstand = La nouvelle génération des plans directeurs cantonaux, in Raum&Umwelt 2001 S. 34.

³⁵ Raumplanungsbericht 2001: Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 24. Oktober 2001.

³⁶ Die 7 Leitsätze des Richtplanes des Kt. Aargau gehen auf diese Ziele ein: u.a. «Verkehrsangebot auf Zentren und Siedlungsstruktur ausrichten».

³⁷ Der Luzerner Richtplan enthält zahlreiche Aussagen in interessierenden Bereich, z.B. S1-41 und S1-42: Gross- bzw. kleinräumige Zuordnung von publikumsintensiven Versorgungseinrichtungen, ferner S2-22: Die regionalen und kommunalen Planungsinstrumente wie Nutzungspläne, Verkehrsrichtpläne, Parkraumreglemente und Konzepte des öffentlichen Verkehrs haben die raumwirksamen Massnahmen des lufthygienischen Massnahmenplans umzusetzen.

³⁸ Plan directeur cantonal (adopté par le Grand Conseil le 21 septembre 2001): Lignes de force, axe 2: un lien entre transport et urbanisation.

³⁹ Unter den sechs inhaltlichen Hauptzielen werden erwähnt: Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen (der Richtplan ist einsehbar unter http://www.jgk.be.ch/agr/index_d.html).

⁴⁰ Zu erwähnen sind im Richtplan insbesondere die Leitsätze Siedlung. Leitsatz 3 will die Siedlungsentwicklung auf den öffentlichen Verkehr ausrichten.

Konkreter Ausdruck solcher Leitvorstellungen ist die Förderung von Entwicklungsschwerpunkten oder Zentrumsgebieten⁴¹. Diese liegen an Lagen, die optimal für den öffentlichen und privaten Verkehr erschlossen sind oder werden sollen. Das alte Leitbild der «dezentralen Konzentration»⁴² als Alternative zur dispersen Siedlungsentwicklung findet sich somit in den neuen Richtplänen wieder.

Auf einer tieferen Detaillierungsstufe schliesst etwa der Entwurf für einen Richtplan des Kt. Freiburg UVP-pflichtige verkehrserzeugende Anlagen ausserhalb bestehender oder geplanter Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung bzw. ausserhalb von Tourismus- und Freizeitzone aus. Zusätzlich wird eine leistungsfähige öffentliche Verkehrserschliessung verlangt⁴³. Die Richtpläne des Kt. St. Gallen wie des Kt. Bern umfassen Koordinationsblätter für Freizeit- und Einkaufszentren⁴⁴. Angestrebt wird eine Lenkung der Ansiedlung von publikumsintensiven Einrichtungen in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung⁴⁵. Der Richtplan 1996 des Kt. Aargau setzte in Kapitel 4.3. Planungsgrundsätze für Bauten mit grossem Publikumsverkehr fest⁴⁶.

3.3.2 nachhaltige Siedlungsentwicklung

Hinter diesen kantonalen Entwicklungsstrategien steht die Erkenntnis, dass weiteres Siedlungswachstum in einem von Standortkonkurrenz geprägten Umfeld wegen beschränkter Ressourcen (Raum, Umweltgüter, Finanzmittel für Investitionen und Investitionsfolgekosten in die Infrastruktur⁴⁷) nur an den chancenreichsten Polen in grösserem Stil gefördert werden kann und soll⁴⁸. Diese räumlichen Strategien

⁴¹ z.B. Richtplan des Kt. Bern 2002, Kapitel Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte.

⁴² vgl. zum Leitbild der dezentralen Konzentration die Landesplanerischen Leitbilder der Schweiz: Kurzfassung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 13, ORL-Institut, Zürich 1973.

⁴³ Entwurf für einen Richtplan des Kt. Freiburg (2001), Kapitel 4 Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger.

⁴⁴ Entwurf für einen Richtplan des Kt. St. Gallen (2001), Kapitel IV.32; Richtplan des Kt. Bern 2002, Massnahme B_01.

⁴⁵ Art. 6 Abs. 1 RPG.

⁴⁶ Verlangt wird im Wesentlichen eine Richtplanfestsetzung ab einem bestimmten Schwellenwert an Nettoladenfläche: In Agglomerationen der kantonalen Hauptzentren über 10'000 m², in Agglomerationen der Regionalzentren über 5'000 m², in den übrigen Gebieten über 3'000 m², ausgenommen Fachmärkte von 3000 bis 5000 m² in Industrie- und reinen Gewerbezone und in der Nähe eines Autobahnanschlusses. Ferner bedürfen Einkaufszentren und Fachmärkte mit einer Nettoladenfläche über 3'000 m² einer besonderen Grundlage in der kommunalen Nutzungsplanung.

⁴⁷ vgl. dazu etwa den Entwurf für einen Richtplan des Kt. Freiburg (2001), Kapitel 2: Siedlung und Ausstattung, Thema Siedlungskonzept und Kriterien zur Bemessung der Bauzonengrösse.

⁴⁸ Ein praktisches Beispiel für diese Betrachtung ist der Beschluss des Regierungsrates des Kt. Luzern vom 27. Juni 2000, mit dem er eine Anpassung des kantonalen Richtplanes im Hinblick auf die Einzonung des ehemaligen KKW-Areals in Inwil für einen Freizeitpark ablehnte. Die in einem umfassenden Bericht nach Art. 47 RPK dargelegte Interessenabwägung geht insbesondere davon aus, dass die negativen Verkehrs- und Umweltauswirkungen die wirtschaftlichen Vorteile überwiegen. Insbesondere fehlte eine ausreichende Verkehrserschliessung, weil der nahe Autobahnanschluss Gisikon-Root nicht ausreicht.

schliessen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ökonomische, ökologische und soziale Ziele mit ein⁴⁹. Nicht zuletzt schaffen diese politisch breit abgestützten Entwicklungsstrategien ein gewisses Mass an Berechenbarkeit bezüglich der staatlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft⁵⁰. Planerische Vorleistungen sind geeignet, die Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit zu erhöhen.

3.3.3 Koordination mit der Luftreinhaltung

Die neuen Richtpläne verlangen immer öfter eine Koordination mit der Massnahmenplanung. Der neue Genfer Richtplan 2001⁵¹ verlangt in Ziff. 5.11 generell eine Abstimmung zwischen Massnahmenplanung und Raumplanung. Der bereits genehmigte Richtplan 1998 des Kt. Schaffhausen ordnete erst an, dass die Massnahmenplanung auf Verträglichkeit mit den Zielsetzungen des kantonalen Richtplanes zu prüfen sei⁵². Ebenfalls wenig konkret ist der genehmigte Richtplan 1998 des Kt. Luzern: Verlangt wird immerhin, dass die Planungsträger ihre Siedlungs- und Verkehrsplanungen so aufeinander abstimmen, dass möglichst wenig Mobilität verursacht wird und dass Gebiete mit hoher Nutzungsdichte gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sind. Zudem haben die regionalen und kommunalen Planungsträger die raumwirksamen Massnahmen des Massnahmenplanes Luft umzusetzen⁵³. Das gleiche Prinzip der dezentralen Konzentration sieht der genehmigte Richtplan 2000 des Kt. Solothurn in Kapitel SW-9.4.4 vor. Der genehmigte Aargauer Richtplan 1996 verpflichtet in der Massnahme S 3.4 die Gemeinden gestützt auf den Massnahmenplan Luftreinhaltung, mit einem Gesamtkonzept für die Parkierung aufzuzeigen, wie die Parkierung geordnet bzw. die Parkplätze bewirtschaftet werden müssen, um die verkehrsbedingten Emissionen in den Gemeinden zu reduzieren.

Der Entwurf für einen neuen Bündner Richtplan (2001) sagt konkreter, wie die Koordination erfolgen soll: Lokale Mehrbelastungen vorab in intensiv genutzten Zentrumsgebieten sollen dann in Kauf genommen werden dürfen, wenn diese Nutzungen aus gesamträumlichen Überlegungen konzentriert werden sollen und gleich-

⁴⁹ Die Leitlinie Nr. 5 der Zürcher Kantonsplanung lautet: «Die räumliche Entwicklung orientiert sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit», Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 24. Oktober 2001 (Raumplanungsbericht 2001), S. 32. Vgl. neuerdings die Anleitung des Bundesamtes für Raumentwicklung: Infrac/ORL/CEAT: Kantonale Richtplanung und nachhaltige Entwicklung – Eine Arbeitshilfe, Bern 2001.

⁵⁰ vgl. dazu das Interview mit Nationalrat Erich Müller, Mitglied der Konzernleitung der Sulzer AG Winterthur, im Informationsheft Raumplanung 3/1998: «(...) In der aktuellen Standort- und Wirtschaftspolitik ist die Raumplanung ein Faktor in einem ganzen Paket – zusammen z.B. mit der Steuerpolitik, Bildungspolitik, Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Alle zusammen machen die Qualität des Wirtschaftsstandortes Schweiz aus. Eine ausgewogene Raumplanung erachte ich als ausserordentlich wichtig. Ein bedürfnisorientiertes Raumplanungsgesetz muss die dringend notwendigen Rahmenbedingungen definieren, wie Verfügbarkeit von Boden, Nutzungsvorschriften, Freihalteflächen. Dieses Gesetz muss die für die Wirtschaft so wichtige Handlungssicherheit gewährleisten.»

⁵¹ Genehmigung durch den Bundesrat ausstehend.

⁵² Richtplan 1998 des Kt. Schaffhausen, Kapitel 1-8-3/1.

⁵³ Richtplan 1998 des Kt. Luzern, Ziff. S2-21 und S2-22.

zeitig Massnahmen zur Verbesserung der Gesamtbelastung ergriffen werden. Die Gemeinden haben demzufolge bei der Entwicklung von Zentrums- und Arbeitsplatzgebieten darauf zu achten, dass möglichst wenig zusätzliche Mobilität verursacht wird. Die Gebiete sind soweit möglich und wirtschaftlich tragbar mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen⁵⁴. Präzise Aussagen zur Koordination macht auch der Entwurf für einen neuen Freiburger Richtplan⁵⁵.

Der Richtplan des Kt. Bern (2002)⁵⁶ koordiniert seine Strategie der Entwicklungsschwerpunkte mit dem neuen Massnahmenplan Luft⁵⁷ über ein «Fahrleistungsmodell», das den aufgrund weiterer technischer Verbesserungen bei den Motorfahrzeugen erwarteten «lufthygienischen Handlungsspielraum» zur Förderung der Zentren sowie der guterschlossenen Entwicklungsschwerpunkte und damit zur Reduktion des Fahrleistungswachstums einsetzt.

3.4 Schlussfolgerungen

In den neuesten Richtplanentwürfen wird die kantonale Richtplanung zunehmend als Koordinationsinstrument für eine umfassende, auch die Luftreinhaltung berücksichtigende Raumordnungspolitik verstanden. Die Richtplanung ist nicht mehr nur Koordinationsinstrument für eine vornehmlich im Dienste der Bodennutzungsplanung stehenden Raumplanung, sondern dient generell der Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung⁵⁸. Diese neue Sichtweise erklärt auch, warum die kantonale Richtplanung vermehrt zusammen mit der Finanzplanung als Führungsinstrument in der Hand der Kantonsregierungen verstanden wird.

Wesentliche Instrumente für den Einbezug der Luftreinhaltungspolitik sind die richtplanerischen Grundsätze über die Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrserschliessung, die Einführung von Planungspflichten (Richtplanvorbehalt, Sondernutzungsplanvorbehalt) für grosse verkehrserzeugende Anlagen sowie aus der Vollzugspraxis stammende konkrete Koordinationsinstrumente wie etwa das «Berner Fahrleistungsmodell».

⁵⁴ Entwurf für einen neuen Richtplan des Kt. Graubünden (2001), Ziff. 5.3.2.

⁵⁵ Entwurf für einen Richtplan des Kt. Freiburg (2001), Kapitel 4 Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger.

⁵⁶ Richtplan des Kt. Bern 2002, Massnahme B_01.

⁵⁷ Richtplan des Kt. Bern 2002: «Die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte befinden sich in Zentren gemäss Zentralitätsstruktur und in Standorten im übrigen Kantonsgebiet, die für die spezifische Nutzung geeignet sind und mit dem Massnahmenplan Luft abgestimmt sind.»

⁵⁸ Seit einiger Zeit liegen Publikationen vor, die den bisher etwas inhaltsleeren Begriff der nachhaltigen Raumentwicklung konkretisieren: Infras/ORL/CEAT: Kantonale Richtplanung und nachhaltige Entwicklung – Eine Arbeitshilfe, Bern 2001; Keiner Marco, Schultz Barbara, Schmid Willy A.: Nachhaltige kantonale Richtplanung, DISP 146, Zürich 2001; Brinkmann Jörn Koitka Heike Kreibich Volker Lienenkamp Roger: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Nr. 96, Dortmund 1999.

Als Minimum erforderlich ist die Wahrnehmung der kantonalen Massnahmenpläne Luft als *Grundlagen* für die kantonale Richtplanung sowie eine konkrete, bis zur kommunalen Nutzungsplanung hinab reichende Abstimmung der räumlichen Entwicklung auf die Luftreinhaltepolitik.

4 Publikumsintensive Einrichtungen

4.1 Begriff der publikumsintensiven Einrichtungen

Publikumsintensive Einrichtungen wie Einkaufs- und Fachmarktzentren sowie grosse Freizeiteinrichtungen sind wegen ihrer oft bedeutenden Auswirkungen auf Raumordnung und Umwelt für die vom Parlament gestellte Aufgabe von entscheidender Bedeutung. Ihre bedeutenden Besucherfrequenzen erzeugen je nach Angebotsmix, Standort und Art der Verkehrserschliessung mehr oder weniger ins Gewicht fallende Verkehrsströme. Rund um Projekte für publikumsintensive Einrichtungen entstehen daher regelmässig und seit langem Konflikte, die zu politischen und juristischen Auseinandersetzungen führen. Im Folgenden soll eine Definition solcher publikumsintensiver Einrichtungen gesucht werden, damit eine zweckmässige Abgrenzung von anderen Bauten und Anlagen erfolgen kann. Gesucht wird eine Definition, die in der Praxis als Anknüpfungspunkt für weitergehende Abklärungs-, Prüfungs- und Planungspflichten dienen kann. Solche Anknüpfungspunkte sind etwa bei der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 9 USG) oder bei der Planungspflicht (Art. 2 RPG) bekannt. Anknüpfungspunkte können messbare Grössen (z.B. Verkaufsflächen) und/oder unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. «erhebliche Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt») sein.

Der Begriff der publikumsintensiven Einrichtung umfasst grundsätzlich eine weitgefaste Typologie von Anlagen. Schon nur die Detailhandelseinrichtung «Shopping Center» kann folgende Typen umfassen⁵⁹:

	Typische Grösse	Konzept	Beispiele
Nachbarschaftszentren	2'000–5'000 m ²	Versorgung der Nachbarschaft v.a. mit Nahrungsmitteln und persönlichen Dienstleistungen des täglichen Bedarfs	Zentren; beispielsweise unter Einschluss eines Migros MM-Marktes oder Coop-Supercenters
Community Centers	7'000–15'000 m ²	Neben Gütern des täglichen Bedarfs werden Kleidung und/oder Sportartikel, Elektronik, Bücher, CD usw. angeboten	Neumärkte in Zürich, Les Cygnes in Genf
Regionale und überregionale Shopping Centers	>15'000 m ²	Bietet ein ausgesprochen tiefes und breites Sortiment an Handelswaren, Dienstleistungen und teilweise Unterhaltung	Tivoli und Shopping Center Spreitenbach, Glattzentrum (Wallisellen), Centre Balxert (Genf)
Verbrauchermärkte	1'500–5'000 m ²	Verfügen über ein Lebensmittel-Vollsortiment und Non-Food-Abteilungen	Jumbo
Power Centers, Fachmärkte	Keine Angaben	Grosse, spezialisierte Einzelhandelseinheiten verkaufen eine breite Palette von Gütern innerhalb eines bestimmten Detailhandelssortimentes (z.B. Spielzeuge, Möbel)	IKEA; Media Markt, Toys'R'Us. FNAC
(Factory) Outlet Centers	Keine Angaben	Herstellerfirmen verkaufen Markenprodukte zu einem erheblichen Discount; meist ohne eigentliche Magnetmieter	Foxtown in Mendrisio, Villeneuve und Rümlang

⁵⁹ Quelle: Credit Suisse Economic Research & Consulting: Der Schweizer Immobilienmarkt 2002.

4.1.1 Definition der Gesprächsplattform «publikumsintensive Einrichtungen»

Die Gesprächsplattform «Publikumsintensive Einrichtungen», in der der Detailhandel sowie die Gesellschaft der Lufthygiene-Fachleute (Cercl'Air) mitwirken, hat in einer Forschungsarbeit den Begriff der publikumsintensiven Einrichtungen wie folgt definiert:

«Publikumsintensive Einrichtungen sind

- grössere Geschäfte des Detailhandels wie Verbrauchermärkte, Warenhäuser oder Fachmärkte;
- Konzentrationen von kleineren oder grösseren Detailhandelsgeschäften zu Einkaufs- oder Fachmarktzentren;
- Freizeiteinrichtungen wie Multiplexkinos oder Wellnesszentren;
- kombinierte Anlagen mit Freizeit- und Einkaufseinrichtungen.

Nicht einbezogen sind Stadien, einmalige Grossveranstaltungen wie Open-Airs sowie touristische Einrichtungen wie Bergbahnen.»

Die Definition der «Plattform» gibt Schwellenwerte weder bezüglich Verkaufsfläche noch bezüglich Parkplätze oder Verkehrsaufkommen Schwellenwerte an. Die Definition diene denn auch mehr als Gesprächsgrundlage für die Plattform denn als Grundlage für eine umfassende und präzise Regelung.

4.1.2 Definition gestützt auf die UVPV

Die Anhänge der UVPV listen die Anlagen auf, die die Umwelt erheblich belasten können und deshalb dem Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Zu diesen Anlagen zählen auch Einkaufszentren mit mehr als 5'000 m² Verkaufsfläche (80.5) sowie Freizeitanlagen wie Sportstadien mit mehr als 20'000 Zuschauerplätzen (60.5), Vergnügungsparks mit mehr als 75'000 m² Fläche oder für eine Kapazität von mehr als 4000 BesucherInnen pro Tag (60.6) und Golfplätze ab neun Löchern (60.7). Zusätzlich unterliegen Parkieranlagen mit mehr als 300 Plätzen für Motorwagen der Umweltverträglichkeitsprüfung (11.4.).

Es liegt nahe, als publikumsintensive Einrichtungen jene Anlagen mit bedeutendem Publikumsverkehr zu definieren, die für sich selbst oder zufolge der erforderlichen Parkieranlage als UVP-pflichtig gelten.

Zwei Kantone stützen sich auf diese Definition. Der Entwurf für einen Richtplan des Kt. Freiburg (2001) beispielsweise bedient sich des UVP-Schwellenwertes als Abgrenzungskriterium. Er betrachtet dementsprechend jedes Geschäfts-, Tourismus- oder Freizeitprojekt, das aufgrund der von ihm benötigten Verkehrsinfrastrukturen einer UVP unterstellt ist, als «grossen Verkehrserzeuger». Solche Anlagen müssen gemäss Richtplan in bestehenden oder geplanten Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung oder in Tourismus- und Freizeitzone liegen. Ferner müssen sie in der Nähe einer Haltestelle eines leistungsfähigen öffentlichen Transportmittels

liegen. Ist dieses Kriterium nicht erfüllt, hat der Gesuchssteller einen leistungsfähigen Transportdienst zu organisieren und zu finanzieren⁶⁰. Der Kt. Solothurn macht gemäss Art. 46 PBG-SO die Planungspflicht für eine grosse verkehrserzeugende Anlage von der Unterstellung unter eine UVP abhängig.

Der Vorteil einer solchen, an die UVPV anknüpfenden Definition liegt in der Abstützung auf das geltende und gut bekannte Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Nachteil besteht darin, dass das Abstellen auf Parkplätze anstatt auf die verursachten Fahrleistungen inzwischen in Fachkreisen kritisiert wird; denn letztlich sind es die erzeugten Fahrleistungen und nicht die Parkplätze, die für die Luftreinhaltung relevant sind.

4.1.3 Definition in Anlehnung an den Begriff des «überdurchschnittlichen Luftschadstoffemittenten» aus der Rechtsprechung

Das Bundesgericht unterscheidet seit 1998 bei der Anwendung von Art. 11 und 12 USG zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emittenten. Zu letzteren gehören jene Anlagen, die stärkere Emissionen verursachen, als dies typischerweise für eine zonenkonforme Anlage der Fall ist. Im dafür massgeblichen Fall Schlieren ZH⁶¹ hat das Gericht ein Einkaufszentrum mit 422 Parkplätzen in der Zentrumszone⁶² als gemessen an den üblichen Anlagen überdurchschnittlichen Emittenten bezeichnet.

Eine Definition der publikumsintensiven Einrichtungen könnte sich an diese Rechtsprechung anlehnen. Die Problematik einer solchen Definition liegt in der Abstützung auf bestehende kommunale Zonenvorschriften, die der Problematik von publikumsintensiven Einrichtungen nicht immer ausreichend Rechnung tragen. Das Beispiel Schlieren mag das illustrieren: Wenn die Gemeinde eine «Einkaufszentrenzone»⁶³ festgesetzt hätte, wäre die Anlage wohl ein bloss durchschnittlicher Emittent gewesen und hätte nach der Logik der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine unmittelbar auf den Massnahmenplan und das USG gestützte verstärkte Emissionsbegrenzungen in Kauf nehmen müssen. Das bundesgerichtliche Abgrenzungskriterium geht also – nicht zu Unrecht – davon aus, dass die lokalen Bau- und Zonenordnungen der erkannten Problematik von publikumsintensiven Einrichtungen angepasst worden sind. Die Erfahrung zeigt indessen, dass das häufig nicht der Fall ist, ja die Gemeinden oft von solchen Projekten überrascht werden. Das Kriterium der Überdurchschnittlichkeit muss sich darum auf andere Kriterien stützen. Der Massnahmenplan Luft des Kt. Bern beispielsweise definiert neuerdings

⁶⁰ Vernehmlassungsentwurf für einen Richtplan des Kt. Freiburg, Kapitel 4: Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger.

⁶¹ BGE 124 II 272; URP/DEP 1998 S. 197.

⁶² Zulässig waren in der Zentrumszone Wohnbauten, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Verwaltungen sowie mässig störende Gewerbebetriebe.

⁶³ Immer vorausgesetzt, dass das kantonale Recht eine solche Zone zulässt, was im Falle des PBG des Kt. Zürich zumindest fraglich erscheint.

eine Anlage als «überdurchschnittliches Vorhaben» als Anlage, wenn sie ein Verkehrsaufkommen von mehr als 2000 Fahrten pro Tag verursacht⁶⁴.

4.1.4 Definitionen des kantonalen Baurechts

Wegen der bedeutenden Auswirkungen auf Raumordnung und Umwelt haben zahlreiche Kantone seit den Siebziger Jahren besondere baurechtliche Regeln für Einkaufszentren und ähnliche publikumsintensive Anlagen aufgestellt. In diesem Rahmen definieren sie die Anlagen bisweilen auch näher. Der Kt. Zug beispielsweise verwendet in Art. 3 PBG-ZG folgende Definition:

«¹ Als Einkaufszentren und ihnen gleichgestellte Anlagen gelten Verkaufslokale für Produkte und Dienstleistungen,

- a) die in räumlicher Nähe zueinander angeordnet sind oder sonst wie eine bauliche oder planerische Einheit bilden, und
- b) deren Verkaufsfläche zusammen mindestens 5'000 m² beträgt.»

Diese und andere Definitionen tragen der Weiterentwicklung zu kombinierten Freizeit- und Einkaufszentren (z.B. Multiplexkinos, Restaurants, Hotels, Wellnesszentren usw.) oft zu wenig Rechnung, da sie hinter der dynamischen Entwicklung der Detailhandelsformen und des Marktes für Freizeitaktivitäten hinterherhinken. So fiel etwa der Fachmarktcomplex in Lyssach BE (vgl. unten Ziff. 6.1) bei seiner Erstellung nicht unter den traditionellen Begriff des Einkaufszentrums im Sinne von Art. 24 Abs. 1 BauV-BE, obwohl es sich offensichtlich schon damals um eine publikumsintensive Anlage handelte⁶⁵.

4.1.5 Definition in Anlehnung an den Begriff des «gesteigerten Gemeingebrauchs» am Strassenraum

Publikumsintensive Einrichtungen zeichnen sich durch eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme des lokalen, eventuell auch des regionalen Strassennetzes aus. Die Konsequenz einer neuen publikumsintensiven Einrichtung ist darum regelmässig, dass das umliegende Strassennetz um- oder gar ausgebaut oder doch der Verkehr anders gesteuert werden muss. In Anlehnung an den Begriff des «gesteigerten Gemeingebrauchs» bzw. der «Sondernutzung an einer öffentlichen Sache»⁶⁶

⁶⁴ Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, Bern 2001, Glossar S. 108.

⁶⁵ Eoptima, Fallstudie Lyssach, Bern 2001 Ziff 3.5.1.

⁶⁶ Gemäss Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung (Art. 37 Abs. 2 aBV) ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei. Die Benützung ist allerdings nur insofern gebührenfrei, als sie zum Gemeingebrauch gehört. Die Frage, ob eine Benützung zum Gemeingebrauch gehöre, wurde vor allem am Beispiel der Parkierungsgebühren diskutiert (vgl. Martin Lendi, Kommentar BV, Art. 37 Rz. 15 ff.). Vgl. zum Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs am Strassenraum den BGE Zürich 126 I 139 E. 4c: «Strassen sind öffentliche Sachen im Gemeingebrauch, d.h. sie stehen der Allgemeinheit zur Benutzung offen; diese kann mehr oder weniger intensiv sein. (...) Ein gesteigerter Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Benützung einer öffentlichen Sache entweder nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist (vgl. BGE 122 I 279 E. 2e/cc S. 286; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grund-

könnten deshalb publikumsintensive Einrichtungen als jene Anlagen bezeichnet werden, die wegen des von ihnen allein verursachten Verkehrsaufkommens die ordentliche, gemeinverträgliche Nutzung des bestehenden umliegenden Strassennetzes generell oder zu bestimmten Zeiten in Frage stellen. Zwecks einfacherer Handhabung könnte die Definition mit einer Richtzahl ergänzt werden: Eine von der Anlage erzeugte Fahrtenzahl von mehr als 2000 PW-Fahrten pro Tag könnte als *in jedem Fall* nicht mehr gemeinverträglich bezeichnet werden. Dieser Schwellenwert deckt sich mit dem im Massnahmenplan Luft des Kt. Bern definierten Schwellenwert für «überdurchschnittliche Anlagen»⁶⁷. Der Schwellenwert gilt standortunabhängig. In kleineren Agglomerationen können natürlich auch Anlagen unterhalb der Schwelle von 2'000 Fahrten pro Tag die gemeinverträgliche Nutzung des umliegenden Strassennetzes in Frage stellen, doch müsste dies bei der hier vorgeschlagenen Definition im Einzelfall nachgewiesen werden.

Eine solche Definition hätte den Vorteil, dass als Abgrenzungskriterium einzig auf den verursachten Motorfahrzeugverkehr bzw. dessen Auswirkungen auf das umliegende Strassennetz abgestellt wird und somit neue Anlagentypen ebenfalls erfasst werden. Die Verkehrserzeugung würde als Messgrösse für die Raum- und Umweltrelevanz einer Anlage gewertet, was als heutiger Sicht als zulässige Vereinfachung gelten kann. Das Kriterium zeichnet sich im Übrigen durch eine gewisse Flexibilität aus, weil das Kriterium der «Gemeinverträglichkeit» die Berücksichtigung der konkreten Erschliessungssituation erlaubt.

4.1.6 Definition über eine Verkehrserzeugungsziffer (indice de génération de traffic IGT)

Im Kanton Waadt planen die Gemeinden in der Agglomeration westlich von Lausanne, in ihren Bauvorschriften für Arbeits- und Mischzonen einen «indice de génération de traffic IGT» (Verkehrserzeugungsziffer) von 0.05 einzuführen. Der IGT ist definiert als Quotient der täglich erzeugten Fahrten und der überbaubaren Grundstücksfläche. Ein IGT von 0.05 entspräche somit 500 Fahrten pro Tag je Hektare. Eine publikumsintensive Einrichtung könnte nach diesem Ansatz als Einrichtung mit einem IGT von > 0.05 IGT bezeichnet werden.

Eine solche Definition hat indessen den Nachteil, dass die erzeugten Fahrten in Bezug zu einer Grundstücksfläche gesetzt werden. Die Grundstücksgrösse hat aber häufig keinen Einfluss auf die Auswirkungen auf Raumordnung und Umwelt sowie das Verkehrssystem. Eine Anlage «auf der grünen Wiese» kann bei gleicher Verkehrserzeugung einen tieferen IGT haben als eine zentrumsnahe Anlage auf einem kleinen Grundstück, die möglicherweise sehr gut erschlossen ist und damit weniger Probleme verursacht.

riss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 1998, Rz. 1867 ff., S. 471 ff.; Tobias Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in ZBI 93/1992 S. 151; ders., Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, Rz. 2434, S. 221). Auf die Abgrenzung können auch örtliche Gegebenheiten Einfluss haben (BGE 122 I 279 E. 2e/aa S. 286 mit Hinweis).»

⁶⁷ Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, Bern 2001, Glossar S. 108.

4.1.7 Übersicht möglicher Begriffsdefinitionen

Typ	Definition	Vorteile	Nachteile
gemäss Gesprächs- plattform «publikumsin- tensive Einrichtungen»	<p>Publikumsintensive Einrichtungen sind</p> <ul style="list-style-type: none"> • grössere Geschäfte des Detailhandels wie Verbrauchermärkte, Warenhäuser oder Fachmärkte • Konzentrationen von kleineren oder grösseren Detailhandelsgeschäften zu Einkaufs- oder Fachmarktzentren • Freizeiteinrichtungen wie Multiplexkinos oder Wellnesszentren • kombinierte Anlagen mit Freizeit- und Einkaufseinrichtungen. <p>Nicht einbezogen sind Stadien, einmalige Grossveranstaltungen wie Open-Airs sowie touristische Einrichtungen wie Bergbahnen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • von der Praxis erarbeitete Definition 	<ul style="list-style-type: none"> • keine Schwellenwerte, somit keine scharfe Abgrenzung bei der Grösse
UVP-Pflicht	<p>Publikumsintensive Einrichtungen sind Geschäfts-, Tourismus- oder Freizeitprojekte, die aufgrund der von ihm benötigten Verkehrsinfrastrukturen einer UVP unterstellt sind.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kriterium im Entwurf Richtplan Kt. FR und im PBG-SO • stützt sich auf die UVPV 	<ul style="list-style-type: none"> • wenn die UVPV hinter der Entwicklung der Detailhandelsformen herhinkt, fallen neue Typen ausser Betracht • die Parkplatzzahl ist nicht in jedem Fall entscheidend für das Verkehrsaufkommen
«überdurchschnittlicher Luftschadstoffemittent»	<p>Publikumsintensive Einrichtungen sind Bauten und Anlagen, die gemessen an typischen zonenkonformen Anlagen überdurchschnittliche Luftschadstoffverursacher sind.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kriterium des Bundesgerichts bei der Anwendung von Art. 11 und 12 USG 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezug zum durchschnittlichen Emittenten der betreffenden Zone ist häufig nicht sachgerecht • ergibt keine scharfe Abgrenzung
kantonale Definitionen	diverse	<ul style="list-style-type: none"> • etabliert 	<ul style="list-style-type: none"> • von Kanton zu Kanton unterschiedlich • Definitionen hinken in der Regel hinter der Entwicklung der Detailhandelsformen her

Typ	Definition	Vorteile	Nachteile
Anlehnung an den Begriff des «gesteigerten Gemeingebrauch» an der öffentlichen Strassenerschliessung	Publikumsintensive Einrichtungen sind Anlagen, die wegen des von ihnen allein verursachten Verkehrsaufkommens die ordentliche, gemeinverträgliche Nutzung des bestehenden Strassennetzes in der Umgebung generell oder zu bestimmten Zeiten in Frage stellen. Die ordentliche Nutzung ist auf jeden Fall ab einer von der Anlage generierten Fahrtenzahl von mehr als 2'000 PW-Fahrten pro Tag in Frage gestellt. Eine Herabsetzung dieses Schwellenwertes je nach den regionalen Bedürfnissen ist möglich.	<ul style="list-style-type: none"> unabhängig von der konkreten Aktivität, Kriterium ist einzig der verursachte Verkehr bzw. dessen Auswirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> erfordert unterhalb des Schwellenwertes von 2000 Fahrten einen gewissen Prüfungsaufwand liefert unterhalb des Schwellenwertes keine einfache Abgrenzung
Verkehrserzeugungsziffer	Publikumsintensive Einrichtungen sind Anlagen, die mehr als 500 Fahrten pro Hektare überbaubare Grundstücksfläche und Tag erzeugen.	<ul style="list-style-type: none"> abgestellt wird auf den tatsächlich erzeugten Verkehr und die überbaubare Grundstücksfläche 	<ul style="list-style-type: none"> die Fahrtenzahl pro ha überbaubare Grundstücksfläche eignet sich eher für die Raumplanung eines ganzen Quartiers als für die Beurteilung konkreter Anlagen die Auswirkungen publikumsintensiver Anlagen auf Raumordnung und Umwelt hängen nicht immer von der baulichen Dichte ab

4.1.8 Bewertung der Definitionen

Für die vom Parlament gestellte Aufgabe, für eine bessere Abstimmung zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung zu sorgen, müssen jene Anlagen einfach beschrieben werden können, deren Bau und Betrieb erhebliche Auswirkungen auf Raumordnung und Umwelt haben. Gesucht sind also die «grossen Verkehrs- und Luftschadstoffherzeuger». Der Vergleich in Ziff. 5.1.7 zeigt, dass die Definition in Anlehnung an den Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs am Strassenraum für die Praxis am geeignetsten ist, weil nämlich einzig auf den tatsächlich erzeugten Verkehr abgestellt wird.

4.2 Kantonale Abgrenzungen im Bereich publikumsintensive Einrichtungen

4.2.1 kantonales Sonderrecht für Einkaufszentren und andere publikumsintensive Einrichtungen

Zahlreiche Kantone unterwerfen bestimmte Typen von publikumsintensive Einrichtungen wie Einkaufs- und Freizeitzentren einem Sonderrecht, vorab besonderen *Planungspflichten*. Die folgende, nicht abschliessende Liste zeigt die breite Palette der Möglichkeiten:

Kanton	Richtplanpflicht	Sondernutzungsplanpflicht
AG	Eine Standortfestsetzung im kantonalen Richtplan ist erforderlich, wenn die Nettoladenfläche bestimmte, vom Standort abhängige Schwellenwerte des Richtplans überschreitet (Richtplan AG S 4.3)	Eine Festsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung ist erforderlich, wenn die Nettoladenfläche 3'000 m ² überschreitet (Art. 13 Abs. 2 BauG-AG, Richtplan AG S 4.3).
BE	Der Massnahmenplan 2000/2015 und der kantonale Richtplan 2002 verlangen in den drei grossen Agglomerationen des Kantons die Verteilung und Bewirtschaftung von Fahrtenkontingenten auf Standorte mittels eines regionalen Richtplans ⁶⁸ . Damit besteht indirekt eine Richtplanpflicht.	Über Standort und Grösse näher definierte Einkaufszentren gelten als «besondere Bauten und Anlagen» im Sinne von Art. 19 BauG-BE und bedürfen eines Sondernutzungsplanes (Art. 20 Abs. 3 BauG-BE, Art. 24 ff. BauV-BE). Die Bauverordnung enthält detaillierte ausserdem materielle Vorschriften für Einkaufszentren.
BL	keine	Keine Sondernutzungsplanpflicht des kantonalen Rechts, aber Verkaufseinheiten mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5'000 m ² Nettoladenfläche haben erhöhten Standortanforderungen in Bezug auf Zentrumsfunktion, Erreichbarkeit, Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehrsmittel und minimaler Belastung der Wohngebiete zu genügen (Art. 21 RBV-BL).
FR	keine, aber materielle Vorschriften des Richtplanentwurfs zu publikumsintensiven Einrichtungen	Art. 69 RBG-FR: Gegenstand von Spezialplänen sind: a) der Bau von Einkaufs- und Verteilerzentren;
LU	Mit der am 1.1.2002 in Kraft getretenen Novellierung des PBG-LU wurden die Vorschriften zu den Einkaufs- und Fachmarktzentren in bedeutendem Umfang geändert. Gefordert wird im Wesentlichen, dass sich Einkaufs- und Fachmarktzentren in die Siedlungs- und Verkehrsstruktur einfügen. Ob die neue Vorschrift eine Richtplanpflicht beinhaltet, erscheint fraglich (vgl. zu den vorher geltenden Vorschriften den Fall Schenkon ⁶⁹).	Für Einkaufszentren ist bei einer Nettofläche über 1'500 m ² ein Gestaltungsplan, bei einer Nettofläche über 3'000 m ² ein Bebauungsplan erforderlich. Für Fachmarktzentren bedarf es solcher Pläne bei Nettoflächen über 3'000 m ² und über 6'000 m ² . Für Einkaufszentren mit einer Nettofläche über 6'000 m ² und für Fachmarktzentren mit einer Nettofläche über 10'000 m ² ist der dafür erforderliche Bebauungsplan durch die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament zu erlassen. Entscheidet das Gemeindeparlament, ist das Referendum wenigstens fakultativ zu gewährleisten. (§ 170 PBG-LU). Davon können jedoch Ausnahmen bewilligt werden (§ 172 PBG-LU).

⁶⁸ Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, Bern 2001, Massnahme P2.

⁶⁹ BGE vom 10.6.1999 i.S. Gemeinde Schenkon und N. AG gegen Gemeinde Sursee.

Kanton	Richtplanpflicht	Sondernutzungsplanpflicht
SO	Die Standorte für geplante Einkaufs- und andere regionale Dienstleistungszentren, für Sport- und Freizeitanlagen von regionaler Bedeutung und für Flugplätze sind in jedem Fall im kantonalen Richtplan festzulegen (Art. 58 PBG-SO).	Ein Gestaltungsplan ist in jedem Fall nötig für: a) ... b) Bauten und bauliche Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, mit Ausnahme von Strassen, Skipisten und Gesamtmeliorationen sowie von technischen Anlagen, wenn deren Erstellung oder Änderung keine räumlichen Auswirkungen hat; c) Verteilzentren und Lagerhäuser grösseren Ausmasses mit entsprechendem Verkehrsaufkommen (Art. 46 PBG-SO)
SG	Im Richtplanentwurf des Kantons St. Gallen (Richtplan.01; Stand nach Vernehmlassung) wird die Anwendbarkeit von Art. 69 ^{bis} BauG-SG abschliessend geregelt. Demnach wird je nach Warengruppen die Verkaufsfläche festgelegt, ab der erhebliche Auswirkungen gemäss Art. 69 ^{bis} BauG vermutet werden. Diese Nutzungen werden einer umfassenden Planungspflicht auf Stufe Region und Gemeinde (grundversorgungs- oder zentrumsrelevante Nutzungen) bzw. Kanton und Gemeinde (nicht grundversorgungs- oder zentrumsrelevante Nutzungen) unterstellt. Die Anforderungen an die Sondernutzungspläne werden ebenfalls im Richtplan konkretisiert. Neben massgeblichen Anforderungen zur Verkehrserschliessung und deren Finanzierung wird namentlich ein genügendes Kundenpotenzial im Einzugsgebiet des Langsamverkehrs und des Öffentlichen Verkehrs vorausgesetzt.	Art. 69bis BauG-SG: Bauten und Anlagen, die sich wegen ihrer Grösse oder Bedeutung auf die Siedlungs-, Verkehrs- oder Versorgungsstruktur umliegender Gemeinden erheblich auswirken, insbesondere Einkaufszentren, Freizeit- und Erholungsanlagen sind unzulässig, wenn sie: a) der Ortsplanung, den Regionalplänen oder den kantonalen Gesamtplänen widersprechen; b) die Siedlungsstruktur der Gemeinden erheblich nachteilig beeinflussen; c) die Versorgung in Siedlungsgebieten mit Gütern des täglichen Bedarfs erheblich gefährden; d) ein Verkehrsaufkommen zur Folge haben, dem die öffentlichen Strassen nicht genügen. Sie sind nur aufgrund von Überbauungs- oder Gestaltungsplänen zulässig. Darin sind insbesondere Erschliessung, Grösse und Gestaltung von Bauten und Anlagen zu regeln. Der Richtplanentwurf 2001 umschreibt die unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 69bis BauG-SG näher. Grundversorgungs- und zentrenrelevante Verkaufsflächen abseits der Siedlungsschwerpunkte mit entsprechend hohem Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs sind faktisch nicht mehr zulässig.
VD	keine	Art. LATC-VD: Die Nutzungsplanung der Gemeinden kann Vorschriften enthalten:.... 11. aux centres commerciaux dont la surface de vente excède deux mille mètres carrés et dont les impacts doivent être définis par un indice de génération de trafic ou, à défaut, par un plan d'affectation spécifique, le propriétaire assumant la totalité des frais des équipements publics et privés nécessités par la construction ainsi que par l'entretien de ces équipements;....
ZG	keine	Art. 11 Abs. 1 PBG-ZG: Die Neuerstellung oder wesentliche Änderung von Einkaufszentren oder von anderen Anlagen mit mehr als 5'000 m ² Verkaufsfläche setzt einen Bebauungsplan voraus.

4.2.2 insbesondere zur Planungspflicht

Planungspflichten sind besonders geeignet, die Abstimmung von Raumplanungs- und Luftreinhaltezielen bei Projekten für publikumsintensive Einrichtungen zu sichern. Die Methodik des Planungsprozesses mit seiner umfassenden Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erlaubt, das Resultat im Rahmen der zwingenden gesetzlichen Grenzen optimal auf die konkurrierenden Zielsetzungen auszurichten⁷⁰.

Zu unterscheiden ist die Pflicht

- zur Aufnahme des Projektes in den kantonalen oder einen regionalen Richtplan (in der Tabelle AG, BE, LU und SO: Richtplanpflicht) von der Pflicht
- zur Einordnung des Projektes eine Nutzungsplanung (meist einen Sondernutzungsplan) zu erlassen (in der Tabelle AG, BE, LU, FR, SO, SG, ZG: Nutzungsplanpflicht).

Die Richtplanpflicht unterstreicht die Aufgabe, publikumsintensive Einrichtungen unabhängig von der Standortgemeinde ins regionale Siedlungsgefüge und ins Verkehrsnetz zu integrieren. Eine bundesrechtliche Pflicht zur Aufnahme in den Richtplan (Richtplanvorbehalt) wurde von der Lehre und Rechtsprechung bisher nicht anerkannt, obwohl es gute Gründe dafür gäbe⁷¹. Bundesrechtlich existiert sie offenbar einzig für Abfallanlagen⁷². Auf der Planungsebene des Bundes entspricht der Richtplanvorbehalt der Pflicht, für bestimmte Vorhaben einen Sachplan zu erlassen⁷³. Ein Richtplanvorbehalt für publikumsintensive Einrichtungen gilt somit nur in jenen Kantonen, die sie in ihrem Planungsrecht oder in ihrer Richtplanung ausdrücklich eingeführt haben.

Die (Sonder)Nutzungsplanpflicht⁷⁴ (oft einfach Planungspflicht genannt) bezweckt, die kaum je in eine der normalen Bauzonentypen passenden publikumsintensiven Einrichtungen ins kommunale Siedlungsgefüge einzuordnen. Sie führt dazu, dass kein Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung besteht; denn der Erlass einer den Bedürfnissen des Bauinteressenten entsprechende (Sonder)Nutzungsplanung kann nicht erzwungen werden, wenn die Gemeinde dies aus vertretbaren raumplanerischen Gründen ablehnt. Zahlreiche Kantone haben den erhöhten Regelungsbedarf für bestimmte Arten publikumsintensiver Einrichtungen, in erster Linie Einkaufszentren, dadurch anerkannt, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen den Erlass eines (Sonder)Nutzungsplanes voraussetzen (vgl. die Tabelle in Ziff. 5.2.1 oben). Das Bundesgericht hat diesen erhöhten Planungsbedarf bei Einkaufszentren stets anerkannt und entsprechende kantonale Vorschriften als verfassungskonform er-

⁷⁰ zur Planungspflicht: Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 32 ff.

⁷¹ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 31; Moor Pierre, a.a.O. Art. 14 Rz. 38

⁷² Art. 31 USG, Art. 17 TVA, BGE Niederhasli 121 II 430.

⁷³ so z.B. für Militäranlagen gestützt auf Art. 126 Abs. 4 MG: vgl. den BGE Böttstein vom 5.11.2001.

⁷⁴ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 32.

achtet⁷⁵. Daraus leitet sich indessen noch keine *bundesrechtliche* besondere Planungspflicht ab, wie sie etwa ausserhalb der Bauzonen für Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Erschliessung gilt⁷⁶. Der Kt. Zürich beispielsweise kann zulässigerweise grosse publikumsintensive Einrichtungen als in den normalen Industrie- und Gewerbebezonen zonenkonform betrachten, sofern die betreffende Gemeinde dies in ihrer Bau- und Zonenordnung nicht ausschliesst⁷⁷. Die Bauvorschriften innerhalb der Bauzonen sind Sache der Kantone und der Bund hat hier aufgrund seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz keine Eingriffsmöglichkeiten.

4.2.3 Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass innerhalb der Bauzonen für publikumsintensive Einrichtungen von Bundesrechts wegen bisher weder eine Richtplan- noch eine (Sonder)Nutzungsplanpflicht gilt. Die Kantone können und sollten dagegen diese beiden Planungspflichten vorsehen; denn anders lässt sich eine notwendigerweise regionale räumliche Abstimmung kaum bewerkstelligen. Eine Reihe von Kantonen hat entsprechend gehandelt. Die vielfältigen Regelungen sind aber kaum vergleichbar und in ihrer Ausgestaltung ein Musterbeispiel des helvetischen Föderalismus. Ob diese Vielfalt einer kohärenten Raumordnung zuträglich ist und der Verwirklichung eines einheitlichen schweizerischen Binnenmarktes dient, kann mit Grund bezweifelt werden. Als problematisch erweist sie sich vor allem in interkantonalen Zentrumsregionen wie etwa der Agglomération franco-valdo-genevoise, der trinationalen Agglomeration Basel, der Region Gäu-Olten-Wiggertal (SO/AG) sowie dem Limmattal (AG/ZH).

⁷⁵ z.B. im Fall Düdingen BGE 116 Ia 426; Pra 1992 Nr. 31; JT 1992 I 455, E. 4d/aa: «Einkaufszentren stellen, wie das Bundesgericht festgestellt hat, besondere, atypische Betriebe dar, die regelmässig raumplanerisch relevante Probleme aufwerfen und daher zulässigerweise Gegenstand besonderer Vorschriften sein dürfen.»

⁷⁶ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 32.

⁷⁷ z.B. VG-ZH Adliswil vom 2.11.2000: Die Anlage ist in der Gewerbezone G2 zonenkonform. Ein Beispiel für eine kommunale Beschränkung liefert die Gemeinde Wädenswil ZH, die im Mai 2001 restriktive Zonenvorschriften erlassen hat: Seit Jahren sollen auf dem autobahnnahen Gelände Neubüel neue Einkaufszentren erstellt werden. Eine linke und gewerbliche Allianz bekämpfte diese Pläne indessen. Nach den am 14. Mai 2001 vom Parlament einstimmig verabschiedeten neuen Bauvorschriften gilt künftig in allen Industrie- und Gewerbebezonen auf Stadtgebiet eine Beschränkung der Verkaufsflächen auf maximal 1000 m², soweit diese nicht im traditionellen Einkaufsviertel der Stadt liegen. Im autobahnnahen Gebiet Neubüel, für das eine Sonderbauordnung verabschiedet wurde, dürfen höchstens 15000 m² Verkaufsfläche erstellt werden. Zulässig sind nur Verkaufsgeschäfte, die sperrige Güter wie Möbel oder Gartenartikel anbieten. Für 10% der Fläche besteht keine Sortimentsbeschränkung. Unterhaltungsbetriebe werden ebenfalls auf diese 10% verwiesen (Quelle: NZZ vom 15.5.2001).

5 Untersuchte Beispiele und Fallgruppen von publikumsintensiven Einrichtungen

5.1 Ziel und Grenzen der Untersuchung

Im Rahmen des Auftrages gemäss Ziff. 2.6 oben soll das Zusammenwirken von Luftreinhalte- und Raumplanungsrecht bei grossen publikumsintensiven Einrichtungen analysiert werden.

Zu diesem Zweck wurden im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE fünf Fallstudien von erstellten oder geplanten publikumsintensiven Einrichtungen näher auf den konkreten Einfluss der Luftreinhaltevorschriften untersucht:

1	Fachmarktzentrum Lyssach BE (Beispiel IKEA usw.)
2	Fachmarktzentrum Pratteln-Nord (Beispiel IKEA Pratteln)
3	Kino- und Fachmarktzentrum Emmen (Beispiele MaxX Multiplexkino und Meierhöfli)
4	Teilregion Limmattal (Spreitenbach AG, Dietikon ZH)
5	Region St. Gallen-West und Gaiserwald (Beispiel Säntis-Park).

Weitere realisierte und nicht realisierte Projekte wurden nicht mit einer besonderen Studie untersucht, aber in die Überlegungen einbezogen. Es sind dies die folgenden Fälle:

6	Teilregion Ouest-Lausannois (Teilregion der COREL westlich der Stadt Lausanne mit Schwerpunkt rund um den Autobahnanschluss in Crissier; verschiedene Projekte)
7	Freizeit- und Einkaufszentrum Lémanparc , St. Léger-La Chiésaz VD ⁷⁸ (bewilligtes Projekt)
8	Freizeit- und Einkaufszentrum Bern-Brünnen (in der Sondernutzungsplanung, aber noch nicht im Baubewilligungsverfahren autorisiertes Projekt)
9	Fachmarkt und Einkaufszentrum Centre Boujean , Biel/Bienne (gebautes Projekt)
10	Coop Einkaufs- und Fachmarktzentrum St. Jakobsstrasse , Basel ⁷⁹ (im Rekursverfahren abgelehntes Projekt)
11	Einkaufszentrum Schenkon LU (im Rekursverfahren abgelehntes Projekt)
12	Fachmarkt- und Kinozentrum Adliswil ZH (im Rekursverfahren abgelehntes Projekt) ⁸⁰
13	Fachmarkt- und Einkaufszentrum Neubühl , Wädenswil ZH (im Rekursverfahren abgelehntes Projekt)
14	Stadion, Fachmarkt- und Einkaufszentrum St. Jakobs-Park , Basel (gebautes Projekt)
15	Coop-Einkaufszentrum Dietikon (im Rekursverfahren abgelehntes Projekt) ⁸¹

⁷⁸ vgl. dazu ATF du 17.01.2001, in UR/DEP 2001 476; Vorinstanz: ATA du 12.1.1996 en la cause APAR et consorts contre Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports.

⁷⁹ BGE vom 26.5.2000 i. S. VCS gegen C., Bauinspektorat, Baurekurskommission und Appellationsgericht.

⁸⁰ BGE vom 5.9.2001 i.S. X gegen VCS in Pra 2002 Nr. 20; UR/DEP 2001 1061.

⁸¹ BGE vom 14.2.2002 i.S. VCS gegen Coop Zürich LVZ usw.

Den Fällen ist gemein, dass sie in mit Luftschadstoffen überlasteten Gebieten liegen. Das Bundesrecht verlangt in diesen Gebieten die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen. Untersucht wurde, welchen Einfluss allenfalls angeordnete verschärfte Emissionsbegrenzungen auf die Realisierung des Projekts hatten und ob sie gemäss der Hypothese der Motionäre (Ziff. 2.1 oben) im Konflikt mit raumplanerischen Zielsetzungen lagen.

Die Zahl der vertieft untersuchten Beispiele war aus Zeit- und Aufwandgründen beschränkt. Die Beispiele mussten aus einer grossen Zahl realisierter und geplanter publikumsintensiver Einrichtungen ausgewählt werden⁸². Sichertgestellt werden musste ferner eine Berücksichtigung möglichst vieler Agglomerationen aus allen Landesteilen. Da es indessen nicht um einen *statistisch zu führenden Nachweis* eines bestimmten Sachverhaltes gehen konnte, sondern lediglich um Hinweise auf vermutete Wirkungsmechanismen, erscheint diese Beschränkung vertretbar.

Bei der Betrachtung der Fallbeispiele soll im Folgenden davon ausgegangen werden, dass der vermutete Konflikt zwischen Lufteinhalte- und Raumordnungspolitik dann vorliegt, wenn eine publikumsintensive Anlage an einem raumplanerisch dafür erwünschten Ort wegen verschärfter Emissionsbegrenzungen nicht oder nur unter derart einschränkenden Auflagen bewilligt werden kann, dass das Projekt für den Investor uninteressant wird.

5.2 Fallgruppen

Im Folgenden werden die untersuchten Beispiele nach Fallgruppen gegliedert. Interessant für die Fragestellung sind vor allem jene Fälle, die in Gebieten liegen, die von den kantonalen Planungsbehörden als raumplanerische Entwicklungsschwerpunkte (vgl. Ziff. 4.3 oben) oder Zentrumsgebiete bezeichnet worden sind. Würde das Luftreinhalterecht allein solche Projekte verhindern, müsste von einem Konflikt zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung gesprochen werden. Würde dagegen ein Projekt ausserhalb des zusammenhängenden Siedlungsgebietes und ausserhalb der raumplanerisch geförderten Entwicklungsschwerpunkte durch verschärfte Emissionsbegrenzungen verhindert, könnte dies kaum als Konflikt zwischen Luftreinhaltung und Raumordnung bezeichnet werden.

5.2.1 Entwicklungsschwerpunkt-Fälle (ESP-Fälle)

Von den fünf näher untersuchten Beispielen liegen alle formell in kantonalen Entwicklungsschwerpunkten:

⁸² Einen Hinweis auf die grosse Zahl von Projekten liefert der Bericht des Tagesanzeigers vom 20.12.2001 «Die Stadt ist auf Shoppingtour – Fast auf einen Schlag entsteht in Zürich ein knappes Dutzend neue Einkaufsstätten».

1	Fachmarktzentrum Pratteln-Nord (Beispiel IKEA Pratteln): Der Regionalplan Siedlung des Kt. Basel-Landschaft bezeichnet das Gebiet ausdrücklich als Entwicklungsgebiet. Beschränkungen für publikumsintensive Anlagen fehlen.
2	Kino- und Fachmarktzentrum Emmen (Beispiel MaxX Multiplexkino): Der Raum Seetalplatz Emmen ist ein Entwicklungsschwerpunkt von kantonaler Bedeutung.
3	Teilregion Limmattal (Spreitenbach AG, Dietikon ZH; Beispiel Projekt IKEA): Der Richtplan des Kt. Zürich hat in der Stadt Dietikon im Limmattal ein Zentrumsgebiet festgesetzt.
4	Region St. Gallen-West und Abtwil (Beispiel Säntis-Park): Das Gebiet St. Gallen-West (St. Gallen Winkeln) entwickelt sich zum regionalen Einkaufsschwerpunkt. Der früher erstellte Säntis-Park liegt zwar etwas abseits, gehört aber aus einer regionalen Sicht dazu. Der Entwurf für einen neuen Richtplan des Kt. St. Gallen (2001) bestimmt die beiden Gebiete St. Gallen-Winkeln/Gossau sowie St. Gallen-Winkeln/Abtwil als Arbeitsplatzstandorte von kantonaler Bedeutung.
5	Fachmarktzentrum Lyssach BE: Das Zentrum liegt zwar nach dem Entwurf für einen neuen Richtplan des Kt. Bern (2000) in einem ESP, ist indessen raumplanerisch gesehen kein eigentlicher ESP-Fall und wird demzufolge unten unter Ziff. 6.2.4. besprochen.

Weitere, nicht vertieft untersuchte ESP-Fälle sind:

6	Teilregion Ouest-Lausannois : Auf dem Gebiet der Gemeinden Crissier und Ecublens sind Entwicklungsschwerpunkte von kantonaler Bedeutung festgelegt.
7	Léman-Parc
8	Bern-Brünnen und
9	Centre Boujean , Biel/Bienne
10	Coop-Einkaufszentrum Dietikon (im Rekursverfahren abgelehntes Projekt)

Die Einflüsse des Umweltrechts in Form von verschärften Emissionsbegrenzungen lassen sich bei diesen Fällen wie folgt zusammenfassen:

- Die älteren Fälle wie Spreitenbach (Limmattal) und der Säntispark in Abtwil SG fallen für diese Untersuchung ausser Betracht, weil sie vor dem Inkrafttreten der UVPV bewilligt wurden. Dementsprechend gab es beim Säntispark noch keine Reduktion der Parkplatzzahl. Immerhin werden die gedeckten Parkplätze heute auf freiwilliger Basis bewirtschaftet. Die Auswirkungen des geltenden Umweltrechts werden erst bei der Beurteilung des hängigen Baugesuches für eine Erweiterung der Parkplatzkapazitäten sichtbar werden. Auch im Falle des Multiplexkinos Emmen wurde das geltende Umweltrecht offenbar nicht vollumfänglich angewandt, weil bereits bestehende Industrieparkplätze umgenutzt werden konnten⁸³.

⁸³ Offenbar wurde im Falle des Multiplexkinos in Emmen keine UVP verlangt. Die Umnutzung von Industrieparkplätzen für die Zwecke einer publikumsintensiven Einrichtung dürfte jedoch gemäss Art. 9 Abs. 1 USG der UVP unterliegen, weil die Parkplätze anders genutzt werden.

- Bei den neueren Anlagen wurden in unterschiedlichem Ausmass verschärfte Emissionsbegrenzungen vorgenommen. Die Lage in einem Entwicklungsschwerpunkt führte manchmal sogar dazu, dass die Auflagen weniger einschneidend ausfielen, als von der kantonalen Fachstelle und der entsprechenden kantonalen Wegleitung empfohlen wurde (IKEA Pratteln-Nord)⁸⁴. Im Fall des Fachmarkt- und Einkaufszentrums St. Jakobs-Park in Basel führten eine erstklassige Verkehrslage in der Stadt und die Synergien mit dem neuen Fussballstadion zu einer grossen bewilligten Parkplatzzahl (rund 1800). Eine einheitliche Praxis der Kantone ist allerdings nicht erkennbar und die überall gehörte Klage, «die anderen Kantone seien weniger streng», unterstreicht diese Tatsache. Das erstaunt nicht, weil das Bundesumweltschutzrecht die Festsetzung von Art und Ausmass verschärfter Emissionsbegrenzungen an die kantonale Massnahmenplanung delegiert⁸⁵.
- Die verschärften Emissionsbegrenzungen zielten alle darauf ab, die Emissionen des motorisierten Privatverkehrs zu begrenzen (Parkleitsystem, Reduktion der Anzahl bewilligter Parkplätze gemäss den kantonalen Parkplatzvorschriften bzw. entsprechenden Richtlinien und Wegleitungen, Beschränkung oder Ausschluss von Güterangeboten des täglichen Bedarfs) oder den Modal-Split zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verändern (Parkplatzbewirtschaftung, Leistungen an den Betrieb des öffentlichen Verkehrs, Hauslieferdienst). Die Emissionsbegrenzungen führten aber nie zu einer Verhinderung des Projekts, sondern allenfalls zu einer Redimensionierung. Im Falle des Centre Boujean etwa wurde zwar eine Parkplatzreduktion vorgenommen und das Angebot von Gütern des täglichen Bedarfs beschränkt, die Anlage mit einem Baufachmarkt und einem Supermarkt in verkleinerter Dimension dennoch erstellt.
- Wenn Bewilligungshindernisse auftreten, liegen sie nicht nur beim Sanierungsbedarf bezüglich Luftreinhaltung. Im Gegenteil deuten zahlreiche Fälle darauf hin, dass dieser Aspekt in der Bewilligungspraxis nicht prioritär behandelt wird. Mehr Handlungsbedarf löst die Überlastung des Strassennetzes durch das zu erwartende Verkehrsaufkommen aus (z.B. Fachmarktzentrum Ouest-Lausannois, Lyssach, Pratteln-Nord, Limmattal, St. Gallen-West). Diese Prioritätenordnung ergibt sich nicht aus dem Recht, sondern aus dem tatsächlichen Einfluss von Staus auf die Zufriedenheit der lokalen Bevölkerung und damit auf die Politik.
- In der Regel ist die grosszügige Kapazität der bestehenden Bauzonen in ESP und Zentrumsgebieten von kantonaler Bedeutung (meistens Industrie- und Gewerbe-

⁸⁴ Planteam S: Fallstudie IKEA Pratteln, Sempach 2001 S.

⁸⁵ Eine vergleichende Untersuchung über die Praxis der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei publikumsintensiven Einrichtungen würde mehr Licht in den Vollzug von Art. 11 und 12 USG bringen. Selbst innerkantonal ist eine einheitliche Praxis nur dort erkennbar, wo verbindliche kantonale Werte bestehen. So wichtige Kantone wie Zürich beispielsweise begnügen sich mit unverbindlichen Richtlinien zuhanden der für die Bewilligung zuständigen Gemeinden (Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen). Eine gewisse Einheitlichkeit in der Anwendung kann so nur durch die Rechtsmittelbehörden sichergestellt werden.

zonen) nicht auf jene der vorhandenen oder geplanten Erschliessung⁸⁶ abgestimmt, geschweige denn auf den umweltrechtlichen Handlungsspielraum⁸⁷. Eine vorausschauende, die Umweltaspekte einbeziehende Zonenplanung ist erst in Ansätzen, vorab im Berner Fahrleistungsmodell (Bern-Brünnen), erkennbar. Der entsprechende Wille wird auch im Fall Ouest-Lausannois⁸⁸ sichtbar, wo Kanton und Gemeinden einen befristeten «Bewilligungsstopp» für publikumsintensive Einrichtungen vereinbart haben, um die Probleme aus einer Gesamtsicht heraus angehen zu können. Im Falle Limmattal suchen die beteiligten Kantone und Gemeinden im Rahmen der Plattform Aargau-Zürich (PAZ) gemeinsam nach Lösungen; denn das bestehende Strassennetz ist seit längerem überlastet. Punktuelle Ausbauten können die Situation nicht genügend entschärfen. Ausserdem benötigt eine weitere Siedlungsentwicklung deutliche Verbesserungen beim öffentlichen Verkehr⁸⁹. Das im gleichen Gebiet liegende Projekt des Coop-Einkaufszentrums in Dietikon, das im Februar 2002 in Gutheissung einer Beschwerde vor Bundesgericht scheiterte, scheint dagegen das Opfer einer generellen Verkehrsüberlastung in diesem Gebiet sowie einer noch nicht einheitlichen Auslegung der Vorschriften des Kt. Zürich über die Erschliessung publikumsintensiver Einrichtungen durch den öffentlichen Verkehr geworden zu sein⁹⁰.

5.2.2 Agglomerationsrand-Fälle ausserhalb der ESP

Von den näher untersuchten Beispielen liegt keines am Agglomerationsrand und nicht zugleich in einem ESP. Der Fall des **Fachmarkt und Kinozentrums Adliswil ZH** ist jedoch ein gutes Beispiel für diesen Typ. Dieses Projekt wurde letztinstanzlich vom Bundesgericht wegen Verstosses gegen kantonale Vorschriften über die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr⁹¹ abgelehnt und in der Folge offenbar vom Investor aufgegeben. Das Beispiel illustriert die Problematik der unkoordinierten Anwendung der Luftreinhaltevorschriften für solche Projekte: Weil die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr schlecht ist (tiefe öV-Güteklasse), können nach der Zürcher Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs nur be-

⁸⁶ Die Fallstudie von EBP: Dietikon/Spreitenbach, Oktober 2001 führt diese Tatsache im Kapitel «Verkehrsaufkommen bei Ausschöpfung aller Bauzonenpotentiale» (S. 14) drastisch vor Augen: Es können ohne massive Verschärfung der Verkehrssituation in den betrachteten Gebieten der beiden Gemeinden Dietikon und Spreitenbach nur noch bescheidene Flächen überbaut werden.

⁸⁷ Allerdings muss hier eingeräumt werden, dass eine anerkannte Methodik, den umweltrechtlichen Handlungsspielraum für die Ausscheidung von Bauzonen zu ermitteln, erst in Ansätzen vorliegt (etwa im Fahrleistungsmodell). Seit langem bestehende Bauzonen wurden ohnehin nie auf die Umweltauswirkungen eines Vollausbaus untersucht, wie dies heute im Prinzip Art. 3 und 47 RPV für Neueinzonungen und Umzonungen verlangen.

⁸⁸ Studie Ouest lausannois: Feddersen&Klosemann/Plarel SA/Transitec Ingénieurs: Etude d'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois, Avant projet (document de synthèse), septembre 2001.

⁸⁹ EBP, Fallstudie Dietikon/Spreitenbach, Zürich 2001 S. 18.

⁹⁰ vgl. den Fall des Fachmarkt- und Kinozentrums Adliswil in Ziff. 6.2.2.

⁹¹ VGE vom 2.11.2000 in BEZ 2000 Nr. 50, bestätigt durch BGE vom 5.9.2001: Verweigerung der Baubewilligung in Anwendung von § 237 Abs. 1 PBG-ZH, wonach bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein muss

scheidene Parkplatzreduktionen vorgenommen werden. Diese Projekte geniessen damit ungewollt einen Konkurrenzvorteil gegenüber Gebieten mit guter Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. Eine solche Wirkung könnte auch beim zur Zeit der Abfassung dieses Berichts hängigen Projekt des IKEA-Fachmarktes Dietikon⁹² eintreten: Das Projekt liegt zwar in einem Zentrumsgebiet gemäss Zürcher Richtplan, verfügt jedoch zur Zeit noch über eine ungenügende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr.

Die Erkenntnisse zu den Agglomerationsrand-Fällen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wenn die Praxis zu den verschärften Emissionsbegrenzungen nicht mit der Raumplanung koordiniert wird und insbesondere schematische Parkplatzreduktionen angeordnet werden, können Konflikte mit der Raumplanung entstehen. Dieser Konflikt geht jedoch nicht auf das Luftreinhalterecht als solches zurück, sondern auf die (noch) fehlende Abstimmung der Massnahmenpläne mit der Raumplanung im betreffenden Kanton.

5.2.3 Zentrums-Fälle

In Ortszentren mit übermässig belasteter Luft ist die Errichtung neuer publikumsintensiver Anlagen eine schwierige Aufgabe. Abgesehen von den Anforderungen der Luftreinhaltung grenzen hohe Bodenpreise, die begrenzten Kapazitäten des bestehenden und kaum mehr ausbaubaren Strassennetzes, die bestehende Überbauung, notwendigerweise hohe städtebauliche Anforderungen sowie Konflikte mit den Nachbarn die Möglichkeiten stark ein. Solche Anlagen sind möglich, verfügen jedoch in der Regel über ein beschränktes oder gar kein Parkplatzangebot. Musterbeispiel dafür ist das grosse Einkaufszentrum unter dem Zürcher Hauptbahnhof, das fast ausschliesslich über den öffentlichen Verkehr erschlossen wird. Aber auch grosse innenstädtische Warenhäuser und Fachmärkte verfügen meist über keine eigenen Parkplätze⁹³. Unter den aktuellen, in diese Untersuchung einbezogenen Fällen finden sich jene des Coop Einkaufs- und Fachmarktzentums St. Jakobsstrasse, Basel sowie des Einkaufs- und Fachmarktzentums St. Jakobs-Park ebenfalls in Basel. Während die Anlage an der St. Jakobsstrasse nach einer vom Bundesgericht letztinstanzlich bestätigten Parkplatzreduktion⁹⁴ bisher nicht gebaut worden ist, ist der nahe gelegenen, sehr viel grössere, mit dem Stadionneubau und einer Altersresidenz kombinierte St. JakobsPark im November 2001 eröffnet worden.

Die Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In Ortszentren wirken sich verschärfte Emissionsbegrenzungen für die Investoren einschneidend aus und können durchaus Investoren abschrecken. Die conse-

⁹² Die Stadt Dietikon hat die benötigte Fläche am 2. Juni 2002 eingezont: Gestaltungsplan Niderfeld.

⁹³ Die drei grossen Warenhäuser Loeb, Coop und Migros in der Innenstadt von Bern umfassen je um die 8'000 m² Verkaufsfläche, jedoch keine eigenen Parkiermöglichkeiten.

⁹⁴ BGE vom 26.5.2000 i. S. VCS gegen C., Bauinspektorat, Baurekurskommission und Appellationsgericht, in URP 2000 622. Bei diesem Projekt sollte ein ehemaliges Druckereigebäude, das heute als Möbelladen dient, einer grossen Einkaufs- und Fachmarktüberbauung weichen.

quente(re) Durchsetzung des Luftreinhalterechts hat aber offensichtlich mehr mit anderen Konflikten wie den beschränkt verfügbaren Strassenkapazitäten in den Stadtzentren zu tun. Diese Kapazitäten lassen sich in den meisten Fällen selbst mit hohen Investitionen nicht mehr ausbauen. Auch wenn also wie bei den ESP zur Standortförderung mehr Parkplätze bewilligt würden, würde dies dem Projekt wenig helfen, weil die Zufahrt staugefährdet ist⁹⁵.

- Grosse publikumsintensive Einrichtungen in Ortszentren bleiben, wie die Beispiele zeigen, an günstig gelegenen Standorten und bei Ausnutzung von Synergien möglich. Sie sind indessen aus den verschiedensten Gründen auf einen hohen Anteil mit dem öffentlichen Verkehr anreisender Kunden angewiesen.
- In jüngster Zeit scheint sich sogar ein Trend zurück in die Zentren abzuzeichnen: Immobilienpromotoren ziehen wegen der manchenorts restriktiven Parkplatzpolitik wieder vermehrt Standorte in den grossen Zentren und mit guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr in Betracht. Dabei werden immer öfter Detailhandels- und Unterhaltungseinrichtungen kombiniert⁹⁶.
- Ein Konflikt zwischen Luftreinhalte- und Raumplanungspolitik ist deshalb hier nicht auszumachen.

5.2.4 «Grüne-Wiese»-Fälle

Das Fachmarktzentrum **Lyssach** befindet sich ausserhalb des Siedlungszusammenhangs in einer alten Industriezone an einer Autobahnauffahrt zur A1. Heute gehört das Gebiet zu einem kantonalen ESP, doch muss die Bedeutung dieser Qualifikation relativiert werden, weil der ESP über keinen nennenswerten öffentlichen Verkehr⁹⁷ verfügt und auch in Zukunft kaum mit einem leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Verkehrsmittel erschlossen werden kann. Richtigerweise schliesst die Zonenordnung (Überbauungsordnung) denn auch Angebote für Güter des täglichen Bedarfs aus. Die Industriezone war ursprünglich auch nicht als ESP, sondern als sogenannter Entlastungsstandort für Anlagen ohne grossen Publikumsverkehr bezeichnet worden. Nach bernischem Baurecht stellte der seinerzeit bewilligte Möbelfachmarkt nicht einmal ein Einkaufszentrum dar und musste deshalb auch keine öffentlichen Verkehrserschliessung aufweisen⁹⁸. Dem Projekt wurden immerhin verschärfte Emissionsbegrenzungen auferlegt, so u.a. eine Parkplatzbeschränkung. Diese erwies sich aber später als problematisch, weil sich neben dem Möbelfachmarkt noch zahlreiche andere Fachmärkte mit bedeutendem Publikumsverkehr niederliessen und die Erschliessung nicht auf das mögliche Verkehrsaufkommen abgestimmt war. Die Folge waren Staus bis auf die Autobahn.

⁹⁵ Grosse innenstädtische Einkaufszentren weisen ein minimales Parkplatzangebot auf und profitieren in erster Linie von den öffentlichen Verkehr nutzenden Passantenströmen (Beispiel: Ladenzentrum im Hauptbahnhof Zürich). Die neu entstehende Überbauung Bahnhof-Süd unmittelbar neben dem Freiburger Bahnhof muss trotz Detailhandelseinrichtungen (EPA usw.) mit sehr wenig Parkplätzen auskommen.

⁹⁶ Credit Suisse Economic Research & Consulting: Der Schweizer Immobilienmarkt 2002, S. 41.

⁹⁷ Ecoptima: Fallstudie Lyssach (Standort IKEA), Bern 2001, Ziff. 3.3.1.

⁹⁸ Ecoptima: Fallstudie Lyssach (Standort IKEA), Bern 2001, Ziff. 3.5.1.

Ein Konflikt zwischen Luftreinhalte- und Raumplanungspolitik im Sinne der beiden Motionen (Ziff. 2.1) ist auch hier nicht auszumachen, weil die Anlage – wie andere – auch verschärfte Emissionsbegrenzungen auferlegt bekam. Dass die Anlage auf der «Grünen Wiese» und nicht an einem besser geeigneten Standort erstellt wurde, hat nichts mit angeblichen Fehlsteuerungen der Luftreinhaltepolitik, sondern mit den spezifischen Umständen der damaligen kantonalen und kommunalen Raumplanungspolitik zu tun.

Ein weiterer Fall eines Einkaufszentrums auf der «Grünen Wiese» ist der Fall des Einkaufszentrums **Schenkon** LU⁹⁹. Dieses Projekt scheiterte jedoch nicht an der Luftreinhaltepolitik, sondern am kantonalen Raumplanungsrecht, das eine richtplanerische Abstimmung auf die Zentrenstruktur verlangt. Ein weiterer, noch drastischerer «Grüne-Wiese -Fall» stellt der **Freizeitpark Inwil** LU dar¹⁰⁰. Den Plänen, auf dem Gelände des seinerzeit geplanten Kernkraftwerks einen Freizeitpark zu erstellen, wurde vom Regierungsrat des Kt. Luzern nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile eine Absage erteilt, obwohl sich die Standortgemeinde dafür ausgesprochen hatte. Rechtlich gesehen verweigerte der Regierungsrat eine Änderung des Richtplanes (vgl. dazu zum Richtplanvorbehalt Ziff. 5.2.1 oben).

Die Erkenntnisse zu den «Grüne-Wiese-Fällen» lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf der «Grünen Wiese» hatte die Luftreinhaltepolitik nur dann einen Einfluss, wenn Projekten die gleichen verschärften Emissionsbegrenzungen auferlegt wurden wie in den Zentren. Dies setzt voraus, dass wie in neueren Massnahmenplänen Luft das ganze Kantonsgebiet erfasst wird¹⁰¹.
- Führt das Fehlen eines nennenswerten Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln auf der «Grünen Wiese» zur Bewilligung grösserer Parkplatzzahlen, wie dies Wegleitungen zur Parkplatzreduktion zum Teil vorsehen, führt dies tatsächlich zu Konkurrenzvorteilen gegenüber den Zentrumsanlagen und damit zu einem Konflikt mit den Raumplanungszielen. Diese Wettbewerbsverzerrung ist jedoch keine notwendige Folge der Anwendung des Luftreinhalterechts, sondern Ausfluss mangelnder Abstimmung zwischen Raumplanung und Massnahmenplanung (vgl. oben Ziff. 6.2.2).
- Bedeutender war in den «Grüne-Wiese-Fällen» jeweils der Einfluss der kantonalen und kommunalen Raumordnungspolitik. Diese hat sich jedoch bisher noch

⁹⁹ BGE vom 10.6.1999 i.S. Gemeinde Schenkon und N. AG gegen Gemeinde Sursee.

¹⁰⁰ Der Luzerner Regierungsrat verweigerte eine Änderung des kantonalen Richtplanes zur Ermöglichung des Baus eines grossen Freizeitparks auf dem ehemals für ein Atomkraftwerk vorgesehenen Gelände der Gemeinde Inwil. Der Standort sei mehrfach ungeeignet für ein Freizeitzentrum von 85000 m² Fläche und mit bis zu 1.5 Mio Besuchern jährlich. Der Zusatzverkehr würde zu Engpässen und Rückstau auf der Autobahnausfahrt führen und Ausweichverkehr durch die benachbarten Gemeinden provozieren. Es fehle auch an einer Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und an einer Infrastruktur für die Abfallentsorgung. Die Anlage würde zudem keine grosse Wertschöpfung bringen. Alle Nachbargemeinden hatten sich gegen die Anlage gewehrt, da sie vor allem die Nachteile der Freizeitanlage zu erdulden gehabt hätten (Quelle: NZZ vom 28.6.2000).

¹⁰¹ So etwa der Berner Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, Bern 2001.

nicht in allen Kantonen in ausreichendem Masse nach der Luftreinhaltepolitik ausgerichtet (vgl. oben Ziff. 4.3.3).

5.3 zusammenfassende Erkenntnisse aus den Beispielen

5.3.1 Limitierende Rahmenbedingungen für publikumsintensive Einrichtungen

Projekte für publikumsintensive Einrichtungen stossen auf zahlreiche Hindernisse, die im Einzelfall ein unterschiedliches Gewicht haben und auch auf komplexe Art zusammenwirken.

Luftreinhaltung

Die verschärften Emissionsbegrenzungen des Luftreinhalterechts allein führen nach den hier angestellten Untersuchungen kaum je zur Ablehnung eines Projektes. Nur eines der 15 Beispiele gemäss Ziff. 6.1. wurde allein oder hauptsächlich wegen Problemen mit verschärften Emissionsbegrenzungen aufgegeben (Coop St. Jakobsstrasse). Dieser Befund stimmt mit der Umfrage unter den Raumplanungs- und den Luftreinhaltefachstellen der Kantone vom Oktober/November 2001 überein. Häufiger führen verschärfte Emissionsbegrenzungen über Parkplatzbeschränkungen zu einer Redimensionierung oder zu einer Einschränkung des Angebotes bei Gütern des täglichen Bedarfs (Centre Boujean Biel/Bienne, Fachmarktzentrum Lyssach, Pratteln-Nord (IKEA)). Auf der andern Seite haben verschärfte Emissionsbegrenzungen neuerdings sogar einen Trend zurück in die Nähe der Grosszentren und zu mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Standorten ausgelöst¹⁰².

Kapazität des Strassennetzes

Das grösste Hindernis stellt in der Regel eine ungenügende Strassenerschliessung dar (Fall Adliswil, Regionen St. Gallen-West, Limmattal, Ouest-Lausannois, Pratteln-Nord). Fast immer weist ein überlastetes Strassennetz auch auf eine sanierungsbedürftige Luftbelastung hin. Verhindert eine ungenügende Erschliessung eine publikumsintensive Einrichtung, dann kann dies durchaus im Einklang mit den Anliegen der Raumplanung sein.

fehlende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr

Wo das kantonale Recht eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr oder gar eine gute Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr vorschreibt, kann dies wegen der damit verbundenen Kosten Investoren abschrecken oder gar Vorhaben zu Fall bringen (Beispiel Adliswil und Coop Dietikon)¹⁰³. Mit den Luftreinhaltezielen – meistens aber auch den Raumplanungszielen – besteht *kein* Konflikt.

¹⁰² Credit Suisse Economic Research & Consulting: Der Schweizer Immobilienmarkt 2002, S. 41. Der St. Jakobspark in Basel kombiniert beispielsweise ein Fussballstadion mit einem Einkaufszentrum/ Fachmarkt sowie einer Altersresidenz. Der St. Jakobspark verfügt über eine eigene neue S-Bahnhaltestelle.

¹⁰³ Ein weiterer Fall der Anwendung des § 237 PBG-ZH ist vom Bundesgericht in gleicher Weise entschieden worden: BGE vom 14.2.2002 i.S. VCS gegen Coop Zürich LVZ usw.

**politische Akzeptanz,
Opposition der Nachbarn**

Zahlreiche Projekte von publikumsintensiven Einrichtungen stossen auf Opposition aus der Bevölkerung und von Nachbargemeinden. Die Opposition kann gewerbe-politische Motive (u.a. im Fall Wädenswil-Neubühl) haben, auf die Sorge um die Entleerung bestehender Ortszentren (Fall Schenkon, Fall Wädenswil-Neubühl) oder auf die Sorge der Bevölkerung um die Wohnqualität¹⁰⁴ zurückgehen. Häufig lassen sich die Gründe nicht genau auseinanderhalten, weil sich die Opposition aus verschiedenen Kreisen zusammengefunden hat. Diese Opposition ist an Zentrums-lagen in der Regel intensiver als auf der «Grünen Wiese». In diesem Sinne fördert die Opposition der Nachbarn tendenziell die Ansiedlung an peripheren, wenig besiedelten Lagen. Es kann aber auch genau umgekehrt sein: Ein Grossprojekt inmitten der Stadt wie der St. Jakobspark in Basel kann gerade wegen seiner guten Akzeptanz einfacher realisierbar sein. Es wäre darum falsch, der Opposition der Bevölkerung verallgemeinernd eine Wirkung zuzuschreiben, die im Widerspruch zur Raumordnungspolitik steht. Ein Ausweichen auf die «Grüne Wiese» kann im Übrigen nur stattfinden, wenn das kantonale Bau- und Raumplanungsrecht dafür keine Grenzen gezogen hat (z.B. zur Sicherung der regionalen Versorgungsstruktur und zur Vermeidung von Verkehrsproblemen, vgl. Ziff. 4.3 und 5.2.1 oben).

Bodenpreise

Die in Zentrums-lagen höheren Bodenpreise verdrängen tendenziell publikums-intensive Einrichtungen an periphere Lagen. Dies gilt vor allem für Anbieter, die mit knappen Margen rechnen (Fabrikläden, Discounter usw.). Dass für gute Lagen höhere Bodenpreise bezahlt werden müssen, ist jedoch systemkonform und lässt sich nicht als Fehlsteuerung der Luftreinhalte- oder der Raumordnungspolitik deuten. Die hohen Bodenpreise können zudem manchmal mit höherer Dichte oder Synergien von Freizeiteinrichtungen kompensiert werden. Für die Ansiedlung publikumsintensiver Einrichtungen an peripheren Lagen müssen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen und den damit zusammenhängenden externen Kosten raumplanerische Grenzen gezogen werden¹⁰⁵.

Die schweizerische Wirtschaftsverfassung bietet keine Handhabe, um die Höhe der Bodenpreise an interessanten Lagen in der Absicht zu begrenzen, ein Ausweichen an die Peripherie zu verhindern. Die öffentliche Hand ist für solche Steuerungswünsche auf ihre Raumordnungs- und ihre Bodenpolitik angewiesen.

5.3.2 Wie wurden Zielkonflikte gelöst?

Das komplexe Zusammenwirken limitierender Rahmenbedingungen für publikums-intensive Einrichtungen kann nicht auf einfache Weise mit der Raumordnungspolitik des Bundes und der Kantone in Einklang gebracht werden. Wie die Beispiele zeigen, bemühte sich die Praxis deshalb im Einzelfall um pragmatische Lösungen, indem sie etwa an ESP und in Zentrumsgebieten mit verschärften Emissionsbegrenzungen Zurückhaltung übte (Beispiele IKEA Pratteln-Nord, MaxX Multiplexkino Emmen, Fachmarktzentrum Lyssach, Centre Boujean Biel/Bienne, St. Jakobspark

¹⁰⁴ Schutz vor Lärm, Luftverschmutzung, Verkehrsstaus.

¹⁰⁵ vgl. dazu die Dispositive der Kantone in der Tabelle Ziff. 5.2.1.

Basel) und die Lösung der Verkehrsprobleme in Angriff nahm (Fachmarktzentrum Lyssach, Ouest-Lausannois, interkantonale Plattform PAZ im Limmattal).

Neuerdings wird versucht, durch eine *vorausschauende* Koordination von Raumordnungs- und Luftreinhaltepolitik Zielkonflikte rechtzeitig zu bereinigen und damit klare Signale an die Investoren zu geben, wo die Ansiedlung von publikumsintensiven Einrichtungen erwünscht ist (vgl. oben Ziff. 4.3.3).

Klagen über unbereinigte Zielkonflikte erscheinen dort berechtigt, wo wegen ungenügend umgesetzten Massnahmenplänen sowie einer nicht koordinierten Siedlungs-, Verkehrs- und Luftreinhaltepolitik Rechtsunsicherheiten entstehen und erst nach langen Rechtsmittelverfahren Klarheit über die Anwendung der Vorschriften geschaffen werden kann¹⁰⁶.

5.4 Schlussfolgerungen

Die Gründe für das Scheitern von publikumsintensiven Anlagen im Planungs- und Baubewilligungsprozess sind komplex; denn es wirken zahlreiche Faktoren mit. Die Luftreinhaltung bzw. die im Bewilligungsverfahren zum Zuge kommenden «verschärften Emissionsbegrenzungen» stellen nur eines von zahlreichen potentiellen Hindernissen dar.

So kann es zwar durchaus sein, dass eine aus Gründen der Lastengleichheit angeordnete verschärfte Emissionsbegrenzung wie z.B. eine Reduktion der Parkplatzzahl oder die Verpflichtung zur Finanzierung eines öffentlichen Verkehrsmittels den Investor zur Projektaufgabe veranlasst. Die Rolle der Luftreinhaltepolitik darf indessen – wie die Beispiele zeigen – nicht überschätzt werden, weil andere limitierende Faktoren früher und vor allem entscheidender greifen. Häufig ist eine hohe Luftbelastung ein Zeichen für bereits eng begrenzte Kapazitäten des Verkehrsnetzes. Die Eliminierung der «Luftreinhaltehürde» würde somit wenig nützen; denn das Problem der Verkehrsüberlastung und des begrenzten Strassenraumes in den Entwicklungsschwerpunkten der Agglomerationen würde damit nicht gelöst. Zudem führt der Lösungsansatz der Luftreinhaltepolitik, nämlich einen zugunsten des öffentlicher Verkehrs bzw. des nichtmotorisierten Privatverkehrs veränderten Modal-Split anzustreben, auch bei überlastetem Strassennetz zu Verbesserungen.

¹⁰⁶ zu den bekannten Beispielen zählen die Fälle Schlieren (BGE 124 II 272) und Adliswil (BGE vom 5.9.2001 und BEZ 2000 Nr. 50).

6 Koordinierte Luftreinhalte- und Raumordnungspolitik

6.1 unterschiedliche Zielsetzungen von Luftreinhalte- und Raumordnungspolitik

6.1.1 haushälterische Bodennutzung und geordnete Siedlungsentwicklung

Die Raumordnungspolitik des Bundes und der Kantone verlangt eine geordnete Siedlungsentwicklung und eine haushälterische Bodennutzung. Sie bevorzugt zu diesem Zweck eine dezentrale Konzentration, was in Agglomerationen meist eine Entwicklung entlang der Achsen des öffentlichen Verkehrs und in Entwicklungsschwerpunkten bedeutet.

6.1.2 flächendeckender Gesundheits- und Umweltschutz

Die Luftreinhaltepolitik des Bundes zielt auf den Gesundheitsschutz sowie die Erhaltung zuträglicher Lebensbedingungen für die Pflanzen- und Tierwelt ab. Sie ist auf den ersten Blick «räumlich blind», differenziert also beim Schutzniveau anders als im Bereich des Lärms nicht räumlich. Dies trifft aber nur auf den ersten Blick zu; denn das Konzept der Massnahmenplanung (Ziff. 3.3.2 oben) erlaubt, ja verlangt räumliche Differenzierungen. So ist es beispielsweise mit dem Luftreinhalterecht vereinbar, zur Reduktion des Verkehrswachstums und zur Verminderung der Schadstoffemissionen verkehrsentensive Nutzungen in Zentrumslagen zu konzentrieren und dadurch örtlich längere Sanierungszeiten in Kauf zu nehmen¹⁰⁷.

6.1.3 Harmonisierung der Zielsysteme als Willen des Gesetzgebers

Es entspricht dem Grundsatz der widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung¹⁰⁸, aber auch ausdrücklich Art. 1 und 3 RPG, vom Willen des Gesetzgebers auszugehen, dass raumplanerische und lufthygienische Massnahmen zu koordinieren seien. Damit ist eine Auslegung und Anwendung des einen oder anderen Rechtsgebietes, das zu offensichtlichen Widersprüchen mit dem andern führt, rechtswidrig.

¹⁰⁷ Art. 44a USG verlangt, dass die Massnahmenpläne Fristen für das Eintreten der erwarteten Sanierungswirkung angeben. Art. 9 Abs. 4 und 33 LRV fordern die Verwirklichung der Massnahmen eines Massnahmenplanes in der Regel innert 5 Jahren. Verwirklichung ist indes nicht dasselbe wie der Abschluss der Sanierung, d.h. die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte. Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen kann allein mehrere Jahre dauern. Die getroffenen Sanierungsmassnahmen auf der Massnahmenplanebene können zudem unter Umständen erst längerfristig die erwarteten Wirkungen zeitigen. Offenbar anderer Meinung: Theo Loretan, Kommentar USG, Art. 44a Rz. 37 ff. Loretan anerkennt indessen, dass die Massnahmenplanung ein komplexes Bündel von Massnahmen in verschiedenen Bereichen umfasst und dass sich weder der Bundesverfassung noch dem USG klare Fristen für eine zwingende und flächendeckende Einhaltung der Immissionsgrenzwerte entnehmen lassen. Im Fall der Baukonzession für die 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich hat das Bundesgericht das Hinausschieben der Zielerreichung nicht beanstandet: BGE 126 II 522 E. 18–25.

¹⁰⁸ Grundsatz der widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung: BGE 126 III 223 E. 3c; URP 2000 628; Pra 2000 Nr. 30; JT 2001 58.

Die oben unter Ziff. 4.3.3 aufgelisteten Aussagen der neueren kantonalen Richtpläne zur Luftreinhaltung unterstreichen den Grundsatz, dass die Anwendung des Raumplanungs- und des Umweltrechts möglichst widerspruchsfrei zu erfolgen hat.

6.2 Interessenabwägung als Methode des Umgangs mit Zielkonflikten im Bundesrecht

Weil Zielkonflikte im Einzelnen nicht auszuschliessen sind, erlauben Planungssysteme wie die Richtplanung und die Massnahmenplanung Luft in den Grenzen des Umweltrechts eine Interessenabwägung¹⁰⁹. Auch das neuerdings in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der Nachhaltigkeit¹¹⁰ unterstreicht die Notwendigkeit einer zielkonformen Interessenabwägung. Für die Massnahmenplanung, u.a. auch für die Massnahmenplanung Luft, braucht es darum ein Bündel von relevanten Bewertungskriterien aus ökologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht¹¹¹.

6.2.1 Luftreinhaltrecht erlaubt Interessenabwägung, aber keine Untätigkeit

Das geltende Luftreinhaltrecht schliesst diese Interessenabwägung nicht aus. Insbesondere gibt es der Massnahmenplanung keine bestimmten verschärften Emissionsbegrenzungen vor, sondern beschränkt sich auf die Verpflichtung zur Einhaltung des Ziels¹¹², was typisch ist für Planungssysteme in einem komplexen Umfeld¹¹³. Begrenzter ist der Entscheidungsspielraum beim Lärmschutzrecht¹¹⁴.

Ein Blick in die Rechtsprechung bestätigt diesen Sachverhalt für den Bereich der Luftreinhaltung. Der Fall Schlieren¹¹⁵ zeigt, dass der Streit nicht die konkrete Massnahme der verschärften Emissionsbegrenzung zum Gegenstand hatte, sondern die Frage, ob es angesichts eines noch nicht in kommunale Parkplatzvorschriften umgesetzten Massnahmenplanes Luft zulässig sei, gegenüber überdurchschnittlichen Luftschadstoffemittenten einfach auf verschärfte Emissionsbegrenzungen zu verzichten. Das Bundesgericht befand, die Vorinstanz habe in diesem Bereich ihr Ermessen gar nicht ausgeübt und damit Bundesrecht verletzt. Knapp zusammengefasst kann man sagen, dass die Rechtsprechung zu den verschärften Emissionsbegrenzungen angesichts der Komplexität der Massnahmenplanung keine schematischen Vorgehensweisen verlangt, sich jedoch in allen Fällen gegen Untätigkeit und gegen Rechtsfehler bei der Ermessensbetätigung gewandt hat.

¹⁰⁹ zur Interessenabwägung in der Raumplanung: Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 18 ff.

¹¹⁰ Luzius Mader, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, in URP/DEP 2000 S. 105.

¹¹¹ Werner Spillmann, Schwächen Nachhaltigkeitskonzepte den Umweltschutz? Eine Analyse am Beispiel des Verkehrs, in URP/DEP 2000 S. 201.

¹¹² Art. 44a USG, Art. 31 und 32 LRV.

¹¹³ Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 18; vgl. dazu auch den Fall des Ausbaus des Teilstücks der A1 am Grauholz in Bern: BGE 117 Ib 425, URP 1992 S. 518 ff., kritisch URP 1992 S. 650 ff.

¹¹⁴ Fahrländer Karl, Egger Mark, Roth Georg, Bayer René: Wirtschaftliche Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit von Lärmschutzmassnahmen, Schriftenreihe Umwelt Nr. 301, Bern 1998.

¹¹⁵ BGE 124 II 272; URP/DEP 1998 S. 197; AJP/PJA 1998 S. 1231; RDAF 1999 p. 622 ss.; JT 1999 I 666.

6.2.2 unentbehrliche Interessenabwägung in der Raumplanung

In der Raumplanung ist die Interessenabwägung angesichts von zahlreichen, sich oft gegenseitig einschränkenden Zielnormen das zentrale Instrument der Entscheidungsfindung¹¹⁶. Da zu den Planungsgrundsätzen auch die Verschonung der Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung gehört (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG), ist die Richt- und Nutzungsplanung verpflichtet, diese Aspekte in ihre Interessenabwägung einzubeziehen. Wo dies beispielsweise kantonale Richtpläne unterlassen und sich überhaupt nicht zur Abstimmung zwischen Richtplanung und umweltrechtlicher Massnahmenplanung äussern, widersprechen sie dem Bundesrecht¹¹⁷ und sollten vom Bundesrat nicht vorbehaltlos genehmigt werden.

6.3 Wie ging die Praxis bisher mit Konflikten um?

Die Praxis ist daran, Instrumente zur besseren Abstimmung zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung zu erproben. Beispiele zeigen, dass es erfolgversprechende Ansätze gibt, auch wenn noch kein allgemein anerkanntes und bis in allen Details des Vollzuges erprobtes Modell vorliegt.

6.3.1 flexible Anwendung der verschärften Emissionsbegrenzungen

Verbreitet ist die Praxis, an raumplanerisch erwünschten Standorten bei der Anordnung von verschärften Emissionsbegrenzungen Zurückhaltung zu üben. Aus den untersuchten Beispielen (Ziff. 6.1) belegt dies der Fall der IKEA Pratteln-Nord, wo die kantonale Vollzugsbehörde entgegen der eigenen Wegleitung eine geringere Reduktion der Parkplätze anordnete.

Auch die am 22. Dezember 1999 revidierten Parkplatzvorschriften des Kt. Bern¹¹⁸ räumen für «grosse Vorhaben» standortabhängige Beurteilungsspielräume ein, die sich an den Zielen des Umweltrechts orientieren¹¹⁹.

Ein Verzicht oder eine Reduktion von verschärften Emissionsbegrenzungen im Einzelfall ohne Blick auf das Ganze und auf die Konsequenzen für die Ziele der Massnahmenplanung stellt keine wirkliche Koordination dar – eine Flexibilisierung ohne System läuft auf eine Nichtanwendung des Umweltrechts hinaus. Gefunden werden müssen darum Koordinationsmodelle, die in die Massnahmenplanung integriert werden.

¹¹⁶ Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 23.

¹¹⁷ vgl. zu den entsprechenden Ausführungen in neueren kantonalen Richtplänen Ziff. 4.3.3. oben.

¹¹⁸ Stefan Reichen, Neue Parkplatzvorschriften im Kanton Bern, KPG-Bulletin Nr. 1 + 2/2000, Bern 2000.

¹¹⁹ Art. 53 Abs. 4 BauV: «Zusätzliche Abstellplätze zum Grundbedarf werden bewilligt, wenn auf Grund der zu erwartenden Fahrten dargestellt wird, dass die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung eingehalten werden.»

6.3.2 baupolizeiliche Fahrtenbeschränkungen

Im Westen der Agglomeration Lausanne (Ouest lausannois) konzentrieren sich im Gebiet der Gemeinden Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Renens und Villars-Ste-Croix entlang der A1 rund um die Autobahnauffahrt Crissier eine grosse Zahl publikumsintensiver Einrichtungen. Da einerseits die Verkehrssysteme überlastet und die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung überschritten sind und andererseits die bestehenden Bauzonen noch sehr grosse Ausbaureserven aufweisen, haben sich der Kanton Waadt (Département des infrastructures) und die betroffenen Gemeinden Ende 2000 auf ein gemeinsames Vorgehen und die Erarbeitung der nötigen Studien geeinigt. Sie sind unter anderem übereingekommen¹²⁰, das Verkehrsaufkommen raumplanerisch einzuschränken. Die Gemeinden verpflichten sich, die Aufnahme eines «indice de génération de trafic IGT» von 0.05 in ihren Bauvorschriften zu prüfen. Das bedeutet, dass nur Projekte bewilligt werden können, die je Hektare Bodenfläche nicht mehr als 500 Fahrten des motorisierten Individualverkehrs pro Tag erzeugen. Neben solchen Bauvorschriften wird zur Verbesserung der Situation ein verbesserter Einsatz öffentlicher Verkehrsmittel sowie die Erstellung von zwei zusätzlichen Autobahnauffahrten geprüft.

Der für die vorliegende Studie interessierende IGT als «Verkehrsbelastungsmass» bewirkt tendenziell, dass sehr grosse publikumsintensive Einrichtungen im dichtbesiedelten westlichen Agglomerationsbereich von Lausanne kaum mehr erstellt werden können. Erreicht wird damit ein ähnliches Resultat, wie es anderorts durch Parkplatzbeschränkungen pro Anlage erzielt wird. Es erscheint zweifelhaft, ob damit wirklich die angestrebte Abstimmung zwischen den Raumplanungs- und den Luftreinhaltezielen erzielt werden kann. Insbesondere wenn als Folge davon die grossen publikumsintensiven Einrichtungen abseits der Bevölkerungszentren und Entwicklungsschwerpunkte erstellt würden, wäre weder den Luftreinhalte- noch den Raumplanungszielen gedient.

6.3.3 Fahrleistungsmodelle¹²¹

Der Kanton Bern stellte fest, dass publikumsintensive Einrichtungen entgegen der offiziellen Raumordnungspolitik oft nicht an den dafür besonders bezeichneten «Entwicklungsschwerpunkten ESP» stattfand, sondern an mit dem öffentlichen Verkehr schlecht erschlossenen peripheren Standorten in der Nähe von Autobahnausfahrten. Musterbeispiel dafür war das Fachmarktzentrum Lyssach. Die Gründe lagen nicht in erster Linie im Umweltrecht, sondern auch in günstigen Bodenpreisen, tieferen Grundstückserschliessungskosten und fehlender nachbarlicher Opposition. Das Ergebnis dieser Ansiedlungspraxis sind – wie in andern Landesgegenden auch – beschleunigtes Verkehrswachstum und stärker belastete Luft. Eine bessere Steuerung der Entwicklung erschien also angezeigt. Der Kt. Bern wollte die

¹²⁰ Convention du 20 novembre 2000 relative aux transports dans l'Ouest Lausannois.

¹²¹ vgl. dazu Regierungsrat des Kt. Bern: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015, Massnahmen P1 und P2; ferner Muggli/von Reding/Hoesli: Freizeit- und Einkaufsverkehr: Bessere Koordination zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung, in Raum&Umwelt 2000 S. 68 ff.

verkehrsintensiven Nutzungen am raumplanerisch richtigen Ort fördern. Auf dem Weg dazu hat der Kt. Bern

1. die Parkplatzvorschriften¹²² revidiert und behandelt seit dem 1. März 2000 «grosse Vorhaben» (Einkaufszentren usw.) im ganzen Kanton gleich;
2. im Massnahmenplan Luft den ganzen Kanton zum Massnahmenplangebiet erklärt;
3. mit einem «regionalen Fahrleistungsmodell» eine Abstimmung zwischen Raumplanungszielen und Umweltzielen in Aussicht genommen¹²³.

Das «Fahrleistungsmodell» beruht auf der Überlegung, dass die Ziele der Luftreinhalteverordnung wegen der erwarteten technischen Verbesserungen auch noch eingehalten werden können, wenn die Verkehrsleistung (in Personenwagen-Kilometer pro Tag) im ganzen Kanton Bern bis zum Jahr 2015 um 8% oder 1.3 Mio. Personenwagen-Kilometer ansteigt. Bei dieser Betrachtung wird allerdings der Beitrag der grossen Strassentransitachsen an die Luftverschmutzung ausgeklammert, da der Kanton bzw. die Region keinen Einfluss auf Art und Menge der von dieser Quelle ausgehenden Luftschadstoffproduktion nehmen kann. Der so ermittelte «Sanierungsspielraum» wird im Kt. Bern in Form von Fahrten nach raumplanerischen Gesichtspunkten auf die folgenden Räume verteilt: Etwas mehr als die Hälfte davon wird für die Grundentwicklung im ganzen Kanton, der Rest dagegen für verkehrsintensive Vorhaben reserviert. Die eine Hälfte des Rests wird für kantonale Entwicklungsschwerpunkte, die andere zur Förderung der Zentren und Agglomerationen (Bern, Biel, Thun) eingesetzt. Daraus resultiert eine Bevorzugung der ESP und der grossen Zentren, diese erhalten einen grösseren und planerisch sowie rechtlich abgesicherten Handlungsspielraum für die Ansiedlung verkehrsintensiver Nutzungen wie Einkaufszentren, Fachmärkten und Freizeiteinrichtungen. Weil im Fahrleistungsmodell auch die durchschnittliche Länge der Fahrten bewertet wird, werden Anlagen in der Nähe von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzschwerpunkten zusätzlich gefördert. Damit steigt die Chance einer guten Erschliessung dieser Anlagen mit dem öffentlichen Verkehr, was einen entscheidenden Beitrag zur Luftreinhaltepolitik darstellt. Im Gegenzug toleriert das Fahrleistungsmodell in der Umgebung der Standorte während längerer Zeit eine begrenzte Mehrbelastung der Luft. Dafür wird eine Einflussnahme auf die Standortwahl und damit die Fahrleistungen sowie die Gesamtemissionen ermöglicht.

Die konkrete raumplanerische Umsetzung und die Bewirtschaftung der Kontingente erfolgt mit Richtplänen: Der regionale Richtplan¹²⁴ setzt die Standorte für publikumsintensive Einrichtungen fest und teilt diesen die Fahrleistungskontingente entsprechend der vorgesehenen Funktion zu. Dies setzt eine detaillierte Beurteilung der möglichen Standorte voraus. In den Pilotprojekten für die Regionen Bern und Thun ist diese Standortabklärung erfolgt und hat zu einer Verteilung des regionalen

¹²² Art. 52 ff. BauV (Revision 1999).

¹²³ Richtplan des Kt. Bern 2002, Massnahme B_01.

¹²⁴ Verein Region Bern: Regionaler Richtplan «Projekt Region Bern», Teil «Einkaufs- und Freizeitstandorte», Beschluss der Delegiertenversammlung vom 17. Dezember 2001; Region Thun-Innertport: Richtplan verkehrsintensive Standorte Region Thun, Thun Juni 2000 (in Überarbeitung).

Fahrtenkontingents auf je fünf bis zehn regionale Standorte geführt. Die Behörden verfügen damit über abgesicherte Grundlagen zur Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit konkreter Projekte. Die Vorteile dieses Vorgehens liegen auf der Hand: Bei mehreren parallelen Bewilligungsverfahren kann die vom Massnahmenplan Luft geforderte Gesamtsicht gewährleistet werden, das Verfahren ist einigermassen transparent und bietet den Investoren nach Festsetzung der Pläne mehr Rechtssicherheit. Bisher wurde bekanntlich auf Projektbewilligungsstufe um die konkrete Zahl der Parkplätze gefeilscht, weil es keine auf eine regionale Gesamtbetrachtung abgestützten Grundlagen gab. Dass auch mit dem regionalen Fahrleistungsmodell nicht alle Wünsche der Investoren befriedigt werden können, versteht sich von selbst: Der Verkehrsentwicklung müssen ja gewisse Grenzen gesetzt werden.

Das regionale Fahrleistungsmodell ist nach der hier vertretenen Auffassung mit der Rechtsprechung zur Luftreinhalteverordnung vereinbar. Wenn man die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den «überdurchschnittlichen Luftschadstoffverursachern» zum Massstab nimmt, kann man davon ausgehen, dass Art. 11, 12 und 44a USG sowie die aufeinander abgestimmten kantonalen Richt- und Massnahmenpläne wenigstens bei den grossen verkehrserzeugenden Anlagen wie Einkaufs- und Fachmarktzentren als gesetzliche Grundlage ausreichen. Nützlich sind sicher auch damit kompatible Parkplatzvorschriften im kantonalen Baurecht, wie sie der Kt. Bern mit der Teilrevision der Bauverordnung 1999 geschaffen hat.

Zur Zeit sind jedoch noch nicht alle Fragen geklärt. Diskutiert werden etwa die folgenden Fragen:

1. Wer verwaltet die Fahrtenkontingente? Unter welchen Bedingungen können Fahrtenkontingente gehandelt werden?
2. Wie wird mit bestehenden, sanierungsbedürftigen publikumsintensiven Anlagen umgegangen?
3. Wie werden die zugeweilten Fahrtenkontingente erfasst und kontrolliert? Welche Sanktionen werden damit verbunden?

Es liegt nahe, die Sanktionen im Massnahmenbereich des Art. 12 USG zu suchen. Wird an einem Standort das zugeweilte Fahrtenkontingent dauernd überschritten, wird man nicht die dafür verantwortlichen Anlagen für den Rest des Jahres schliessen können. Aber es können im Voraus definierte Mechanismen in Gang gesetzt werden, welche die Fahrtenzahl wieder auf das erforderliche Mass zu reduzieren vermögen. Dies kann beispielsweise durch Einführung einer Parkplatzbewirtschaftung oder durch Massnahmen zur Verbesserung des Angebotes des öffentlichen Verkehrs geschehen.

Konkrete Durchsetzungsinstrumente kennt das nachträglich für das Fachmarktzentrum Lyssach angewandte Fahrleistungsmodell¹²⁵. Danach werden die umweltrechtlich vertretbaren zusätzlichen Fahrten in einem Sondernutzungsplan festgehalten. Die Kontrolle der Fahrten wird vertraglich den Grundeigentümern überbunden.

¹²⁵ Ecoptima: Fallstudie Lyssach (Standort IKEA), September 2001 Ziff. 3.55.

Wird die maximale Anzahl Fahrten überschritten, dann haben die Grundeigentümer nach eigenem Ermessen Massnahmen zu treffen. Bringen diese nicht den erhofften Erfolg, so ist bei einer weiteren Überschreitung im nächsten Jahr eine Konventionalstrafe zu leisten. Wird danach die Fahrtenzahl immer noch nicht eingehalten, müssten Nutzungsreduktionen in Kauf genommen werden.

Fahrleistungsmodelle haben den Vorteil, dass die raumplanerische Festsetzung der geeignetsten Standorte mit dem lufthygienischen Handlungsspielraum abgestimmt wird. Sie entsprechen damit zur Zeit am ehesten dem Wunsch nach besserer Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung. Noch offen ist, ob Fahrleistungsmodelle längerfristig den Anforderungen des Vollzugs bis hinunter zum Baubewilligungsverfahren sowie zur baupolizeilichen Durchsetzung von Fahrleistungskontingenten entsprechen. Näher zu prüfen wäre ferner, ob sich Fahrleistungsmodelle auch für Gebiete ohne leistungsfähigen Agglomerationsverkehr (S-Bahn usw.) eignen. Geprüft wird dies zur Zeit im Kt. Solothurn in der Pilotregion Solothurn¹²⁶.

6.3.4 Positivplanung

Im Kt. St. Gallen wurde im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans die bestehende Vorschrift für Einkaufszentren (Art. 69bis BauG-SG) präzisiert¹²⁷. Der Richtplan 2002 sieht in Kapitel IV.32 vor, geeignete Lagen durch eine entsprechende Nutzungsplanung sowie eine erschliessungsmässige Vorbereitung zu fördern, gleichzeitig aber den Entwicklungsdruck von ungeeigneten Lagen durch raumplanerische Einschränkungen zu nehmen. Vorgeschlagen wird konkret, «erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsstruktur» im Sinne des Art. 69bis BauG-SG ab bestimmten Schwellenwerten von «publikumsaktiven Flächen» anzunehmen. Entsprechende Anlagen wären nur in den in der kommunalen Nutzungsplanung als «Eignungsgebiete G» (Standorte für grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen) bzw. in der kantonalen Richtplanung als «Eignungsgebiete K» (Standorte für nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante

¹²⁶ Mittellandzeitung vom 25.5.2002.

¹²⁷ Art. 69bis BauG-SG lautet:

- ¹ Bauten und Anlagen, die sich wegen ihrer Grösse oder Bedeutung auf die Siedlungs-, Verkehrs- oder Versorgungsstruktur umliegender Gemeinden erheblich auswirken, insbesondere Einkaufszentren, Freizeit- und Erholungsanlagen, sind unzulässig, wenn sie:
 - a) der Ortsplanung, den Regionalplänen oder den kantonalen Gesamtplänen widersprechen;
 - b) die Siedlungsstruktur der Gemeinden erheblich nachteilig beeinflussen;
 - c) die Versorgung in Siedlungsgebieten mit Gütern des täglichen Bedarfs erheblich gefährden;
 - d) ein Verkehrsaufkommen zur Folge haben, dem die öffentlichen Strassen nicht genügen.
- ² Sie sind nur aufgrund von Überbauungs- oder Gestaltungsplänen zulässig. Darin sind insbesondere Erschliessung, Grösse und Gestaltung von Bauten und Anlagen zu regeln.
- ³ Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung mit grossem Benutzer- und Besucherkreis müssen mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar sein.
- ⁴ Betroffenen Gemeinden stehen im Planaufgabe- und Baubewilligungsverfahren nach diesem Gesetz die Rechtsmittel zu.

Nutzungen) bezeichneten Gebieten zulässig. Der Richtplan legt sodann Anforderungen und Vorgehen für die Festsetzung dieser Eignungsgebiete fest¹²⁸.

Vergleichbar mit dem St. Galler Lösungsansatz ist das Standortkonzept zweier ETH-Studenten. In einer Semesterarbeit¹²⁹ haben David Naef und Matthias Thoma am ORL-Institut der ETH Zürich eine Methodik für ein Standortkonzept ausgearbeitet, das auf bestimmten Anforderungen an den Standort von publikumsintensiven Einrichtungen beruht und von einer Standortevaluation auf kantonaler Ebene ausgeht. Sie verfeinern ihr Modell zur Zeit der Redaktion dieses Berichts im Rahmen einer Diplomarbeit weiter und beziehen dabei auch Elemente des Fahrleistungsmodells gemäss Ziff. 7.3.3. ein¹³⁰.

Positivplanungen zielen auf eine das Fahrleistungswachstum reduzierende, raumplanerisch festgelegte Zentrenstruktur ab, ohne dass wie beim Fahrleistungsmodell konkret auf einen bestimmten lufthygienischen Handlungsspielraum Bezug genommen wird. Ein quantitativer Nachweis, wie mit Positivplanungen die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung in einem Gebiet längerfristig eingehalten werden können, kann nicht geliefert werden.

6.3.5 Ökonomische Lenkungsinstrumente

In einzelnen Kantonen, so namentlich im Kt. Zürich, sind Überlegungen zu denkbaren ökonomischen Lenkungsinstrumenten für die Erstellung von Parkplätzen angestellt worden¹³¹, die zur Steuerung in Richtung einer raumordnungspolitisch erwünschten Entwicklung beitragen sollen. So wurde vorgeschlagen, Lenkungsabgaben bei publikumsintensiven Einrichtungen nach Massgabe der dafür nötigen Parkplatzzahl zu erheben. Je peripherer eine solche Einrichtung liegen würde, desto mehr Parkplätze wären nötig. Die zu leistenden Abgaben wären somit entsprechend höher. Die erhobenen Beiträge würden zweckgebunden für Infrastrukturmassnahmen des motorisierten Individualverkehrs, des öffentlichen Verkehrs sowie des Langsamverkehrs eingesetzt. Bisher sind solche auf einen Kanton beschränkte Lenkungsabgaben wegen mangelnder politischer Akzeptanz und umstrittenen Nutzens nicht weiterverfolgt worden¹³².

6.3.6 Ergebnis

Die Kurzvorstellung der Koordinationsmodelle zeigt folgende wichtige Merkmale:

¹²⁸ vgl. dazu im einzelnen Kapitel IV.32 des Richtplans des Kt. St. Gallen (www.sg.ch/raumumwelt/richtplan).

¹²⁹ David Naef/Matthias Thoma: Standortkonzept Publikumsintensive Einrichtungen, Semesterarbeit am ORL-Institut der ETHZ, Juli 2001. Die Semesterarbeit soll bis zum Januar 2002 zu einer Diplomarbeit ausgebaut und praktisch am Beispiel des Quartiers Zürich-West erprobt werden.

¹³⁰ Die Diplomarbeit Naef/Thoma ist beim ORL-Institut der ETH-Zürich erhältlich.

¹³¹ Vgl. dazu Raum&Umwelt 2000, S. 68 ff.

¹³² Antrag des Zürcher Regierungsrates gemäss NZZ vom 9.2.2001.

- Die «flexible Anwendung verschärfter Emissionsbegrenzungen» und die «baupolizeilichen Fahrtenbeschränkungen» gemäss Ziff. 7.3.1 und 7.3.2 beruhen nach wie vor auf einer Einzelfallbeurteilung von fertigen Projekten im Rahmen einer UVP und einem erst in diesem Stadium festgesetzten Bündel von Massnahmen der verschärften Emissionsbegrenzungen.
- Die Fahrleistungsmodelle sowie die Positivplanungen äussern sich nicht bloss zu fertigen Projekten, sondern bereits vorher zu möglichen Standorten. Aus einer mit der Luftreinhaltung koordinierten Sicht werden raumplanerische Standortanforderungen formuliert. Die Standortanforderungen werden letztlich in eine Positivplanung auf Richt- und allenfalls auch Nutzungsplanstufe umgesetzt. Diese Standortevaluation sichert den raumplanerischen und umweltrechtlichen Anliegen mehr Gewicht und den Promotoren bzw. Investoren im Gegenzug mehr Planungssicherheit. Raumplanerische Standortevaluationen mögen aus ordnungspolitischer Sicht als dirigistische staatliche Eingriffe erscheinen. Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass grosse publikumsintensive Einrichtungen wegen des erzeugten Verkehrsaufkommens nie ohne bedeutende staatliche Infrastrukturvorinvestitionen auskommen und damit von Privaten allein kaum realisierbar sind¹³³.
- Nur das «Fahrleistungsmodell» gemäss Ziff. 7.3.3 gibt neben geeigneten Standorten auch feste betriebliche Limiten in Form von Fahrtenkontingenten vor. Solche Limiten bei der Luftschadstoffproduktion sind für den gemäss Art. 44a USG und Art. 32 LRV erforderlichen Nachweis der Einhaltung der Luftreinhalteziele wichtig. Ihre Grenzen liegen bei der Ausklammerung der Luftschadstoffproduktion der Strassentransitachsen.

6.4 Anforderungen des Luftreinhalte- und der Raumplanungsrechts an publikumsintensive Einrichtungen

Publikumsintensive Einrichtungen sollen hier über den Begriff des «gesteigerten Gemeingebrauchs» an der öffentlichen Strassenerschliessung definiert werden (Ziff. 5.1.5 oben).

Jeder Kanton stellt unterschiedliche raumplanerische Anforderungen an einen Teil oder alle dieser publikumsintensiven Einrichtungen (Ziff. 5.2.1 oben). Ohne eine entsprechende komplette Übersicht, die den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, können die in dieser föderalistischen Vielfalt tatsächlich geltenden Anforderungen des (eidgenössischen und kantonalen) Raumplanungsrechts an publikumsintensive Einrichtungen nicht zusammengestellt werden. Immerhin sollen einige häufig vorkommende Anforderungen hier aufgelistet werden:

¹³³ Ein Beispiel dafür stellt das Fachmarktprojekt der IKEA in Dietikon ZH (Limmattal) dar. Ohne bedeutende Investitionen in den öffentlichen Verkehr erscheint der von der Unternehmung gewählte Standort ungeeignet. Die Entscheide über die Einzonung und die Baubewilligung sind noch nicht gefallen. Ausführlich zur Problematik äussert sich die Fallstudie Ernst Basler und Partner: Dietikon/Spreitenbach, September 2001.

1	dem erwarteten Verkehrsaufkommen genügende Erschliessung	Die Anforderungen sind kantonal sehr unterschiedlich. Nicht alle Kantone verlangen eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr oder gar eine bestimmte Erschliessungsqualität.
2	keine Gefährdung der regionalen Versorgungsstruktur	Dieses Anliegen ist meist abstrakt formuliert, in jedem Falle aber schwierig zu konkretisieren, weil jeder Strukturwandel im Detailhandel in einer Welt der Massenmobilität nicht bloss einzelne Anlagen betrifft und von der Raumplanung nur sehr beschränkt gesteuert werden kann.
3	Zuordnung zu einem bestimmten, bestehenden oder raumplanerisch bezeichneten Zentrum	Während einige Kantone hier an eine Positivplanung denken (vgl. Entwurf für einen Richtplan des Kt. St. Gallen) oder eine solche bereits praktizieren (Fahrleistungsmodell des Kt. Bern, Richtplanvorbehalt ab bestimmten Schwellenwerten im Kt. Aargau, für Anlagen von regionaler Bedeutung im Kt. Solothurn), formulieren andere das Anliegen abstrakt (z.B. PBG-LU, Entwurf Richtplan Kt. Freiburg, aber auch BauV-BE)
4	keine Beeinträchtigung von nahen Wohngebieten	Hier wird in erster Linie an die bereits vom Bundesumweltschutzrecht konkret geregelten Bereiche Lärm und Luftreinhaltung gedacht.

Das Luftreinhalterecht des Bundes stellt die folgenden Anforderungen:

5	Die Luftschadstoffemissionen sind im Rahmen der Vorsorge auf das technisch und betrieblich mögliche sowie wirtschaftlich tragbare Mass zu reduzieren	In Massnahmenplangebieten fallen die vorsorglichen und die verschärften Emissionsbegrenzungen zusammen.
6	In übermässig belasteten Gebieten sind verschärfte Emissionsbegrenzungen ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Tragbarkeit anzuordnen	Entweder geschieht dies – bei einer einzelnen, zur Überschreitung des Immissionsgrenzwertes führenden Anlage – durch Verfügung im Einzelfall oder – bei mehreren Verursachern oder bei Verkehrsanlagen – durch koordiniert und lastengleich im Rahmen eines Massnahmenplanes angeordnete verschärfte Emissionsbegrenzungen oder verkürzte Fristen (Art. 32 LRV).

Wenn die beiden Ziel- und Normensysteme kombiniert werden, ergeben sich die folgenden Anforderungen:

7	Publikumsintensive Einrichtungen sind an – gemessen am erwarteten Verkehrsaufkommen – optimal für den öffentlichen und den privaten Verkehr erschlossenen Lagen in der Nähe von grossen Bevölkerungszentren anzusiedeln.	Da es um eine Optimierungsstrategie geht, kommt im Grunde nur ein aufgrund klarer und transparenter Kriterien vorgenommener Planungsprozess für die Bestimmung der Standorte in Frage. Die Modelle dafür sind unter Ziff. 7.3. oben dargestellt. Konkrete Instrumente zur Umsetzung schlagen etwa der Richtplan 2002 zusammen mit dem Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015 des Kt. Bern sowie der Richtplangentwurf 2001 des Kt. St. Gallen vor.
8	Die Luftschadstoffemissionen sind im Rahmen einer für die ganze Agglomeration über einen längeren Zeitraum angestellten Emissionsprognose je Anlage zu begrenzen.	Als Modell für eine konkrete Begrenzung der Luftschadstoffemissionen bietet sich bisher nur das «Fahrleistungsmodell» des Berner Richtplans 2002/Massnahmenplans 2000/2015 an. Das Fahrleistungsmodell stellt einen konkreten Bezug zum lufthygienischen Handlungsspielraum beim motorisierten Personenverkehr her.

7 Ergebnisse der Untersuchungen

7.1 Was hat die Luftreinhaltepolitik bewirkt?

Während die raumplanungsrechtlichen Normen der Kantone zum Bau von Einkaufszentren in den Siebziger Jahren vor allem der Sicherung der Versorgung der nichtmotorisierten Bevölkerung und der Finanzierung der nötigen Erschliessungsanlagen gewidmet waren¹³⁴, traten in den Achtziger Jahren die Anliegen des Umweltschutzes (Luftreinhaltung und Lärm) in den Vordergrund. Die neuen Regeln des Umweltrechts hatten allerdings mangels Koordination mit der Raumplanung, wegen institutionellen Schwächen der Raumplanung selbst und wegen eines lückenhaften Vollzuges wenig Einfluss auf die Raumentwicklung. Während längerer Zeit blieben aber die Umweltnormen die einzigen *schweizweit* angewandten Regeln für die Begrenzung der Grösse von publikumsintensiven Einrichtungen. Verhindert haben sie jedoch kaum eine Anlage, die nicht ohnehin an anderen Hürden gescheitert wäre. Erst der heutige Boom neuartiger, immer mehr mit Freizeitaktivitäten kombinierter Betriebsformen und das beschleunigte Wachstum der Freizeitmobilität¹³⁵ haben zu einer chronischen Überlastung der Strassennetze vor allem in den Agglomerationen geführt, was wiederum die Frage belebt hat, ob eine raumplanerische Steuerung der Standortwahl von publikumsintensiven Einrichtungen nicht doch im allseitigen Interesse – also auch jenem der Investoren – liege.

7.2 kein Konflikt zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung

Nachdem das Raumplanungsrecht in seinem Zielsystem auch die Umweltqualität aufführt und das Luftreinhalterecht in übermässig belasteten Gebieten keine schematischen Massnahmen vorsieht, kann – bei richtiger Handhabung – kein Konflikt zwischen den beiden Rechtsgebieten ausgemacht werden. Dass es unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen und unter ihnen abzuwägen gilt, kann nicht als Konflikt zwischen zwei Gesetzen betrachtet werden. Eine gegenseitige Harmonisierung auf dem Gesetzgebungswege erübrigt sich deshalb.

7.3 Instrumente müssen und können harmonisiert werden

Probleme treten vor allem dann auf, wenn die Instrumente des Raumplanungs- und des Luftreinhalterechts nicht koordiniert angewendet werden. Dies ist etwa der Fall, wenn die Bauzonenkapazitäten¹³⁶ nicht auf die Kapazitäten der Verkehrsinfrastruktur und entgegen Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG auch nicht auf den lufthygienischen Handlungsspielraum ausgerichtet werden. Zonenvorschriften, die generell in jeder

¹³⁴ vgl. Peter Saladin, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, in ZBI 77 1976 S.89 ff.

¹³⁵ ARE/BFS: Mobilität in der Schweiz, Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten, Bern 2002.

¹³⁶ Den Gründen für die offensichtlichen Schwierigkeiten der Schweizer Gemeinden, bundesrechtskonforme Bauzonengrössen zu bestimmen, geht im Detail nach: Bertschi Martin, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Diss. Zürich 2001.

Arbeitszone publikumsintensive Einrichtungen beliebiger Grösse als zonenkonform bezeichnen, sind im Grunde bundesrechtswidrig, weil sie den Nachweis der Respektierung von Art. 3 RPG sowie Art. 2 und 3 RPV nicht liefern können. Die Koordination muss aber auch dann als missglückt bezeichnet werden, wenn sich die Massnahmen der verschärften Emissionsbegrenzung in einem Massnahmenplan bloss auf schematische Parkplatzreduktionen oder ähnliche Massnahmen im Einzelfall beschränken.

Hier stellt sich die Frage, ob der Massnahmenplan nach Art. 44a USG zur Erzwingung der Koordination nicht direkt in die kantonale Richtplanung integriert werden könnte – gleichsam als radikalste Koordinationsvariante¹³⁷. Dem stehen nicht nur die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen sowie die andere Rechtsnatur der beiden Planungsinstrumente entgegen. Der Massnahmenplan ist auch kein «Raumplan», denn er beschäftigt sich nicht nur mit räumlichen Massnahmen der Luftreinhaltung. Die Massnahmenplanung hat ähnlich wie die Finanzplanung und die Legislaturplanung eher die Natur eines politischen Programms. Diese Programme müssen zwar mit der Richtplanung abgestimmt werden, eignen sich aber nicht zur Integration in die Richtplanung¹³⁸. Die Raumplanung ist nicht die «oberste» der staatlichen Planungen, sondern jene, die sich mit der Ressource «Raum» befasst.

7.4 Koordination fördert Rechtsmittelfestigkeit von Bewilligungen

Die optimale Koordination zwischen Massnahmenplanung nach Art. 44a USG und Richtplanung verhilft Behörden und Investoren zu Projektierungsgrundlagen, die den raumplanerischen und den lufthygienischen Anforderungen an einen Standort frühzeitig Rechnung tragen. Damit können Bauprojekte für grosse, publikumsintensive Anlagen an diesen Standorten bereits von Beginn weg so geplant werden, dass sie letztlich auch realisiert werden können. Die Koordination trägt damit zur Rechtssicherheit bei, was auch zur Folge hat, dass seltener Rechtsmittel ergriffen werden oder diese zumindest weniger erfolgreich sind. Dies gilt auch für das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 55 USG, das in den letzten Jahren bei publikumsintensiven Anlagen eine bedeutende Rolle gespielt hat.

¹³⁷ Der Vergleich mit der Verfahrenskoordination drängt sich auf: Vom Bund wurde ein «Konzentrationsmodell» gewählt, das – zwecks formeller und materieller Koordination der Bewilligungsverfahren – alle Kompetenzen bei einer erstinstanzlichen Baubewilligungsbehörde zusammenfasst (Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, Botschaft in BBl 1998 S. 2591 ff.).

¹³⁸ Die Stadt Thun hat versucht, in ihrem «Richtplan Stadtentwicklung 1999» die kommunale Richtplanung als Politikprogramm zu nutzen: «Der Richtplan Stadtentwicklung enthält diejenigen Vorhaben und Projekte, die zur künftigen Entwicklung der Stadt beitragen sollen. Er ist ein Koordinationsinstrument. Er zeigt für die nächsten 15 Jahre auf, wer in welchem Zeitpunkt mit wem welche Massnahmen zu welchen Kosten und mit welcher Wirkung ergreifen soll...». Der Richtplan umfasst nicht nur die räumlichen Politikbereiche, sondern auch Kultur, Sozialwesen usw. Es handelt sich offensichtlich nicht um einen Plan nach Raumplanungsgesetz.

7.5 Bewertung der vorgeschlagenen Koordinationsmodelle

Die Entwicklung von Koordinationsmodellen in den Kantonen ist im Gang. Da die Koordinationsaufgabe überwiegend Agglomerationen betrifft, wird der Bund diesen Bemühungen zur Erreichung der Ziele seiner Agglomerationspolitik¹³⁹ seine Unterstützung leihen. Im Vordergrund des Interesses stehen zur Zeit der Abfassung dieses Berichts die sich auf die Richtplanung abstützenden Modelle der Kantone Bern und St. Gallen. Am weitesten entwickelt ist das Berner «Fahrleistungsmodell». Es scheint dort seine Grenzen zu haben, wo kein leistungsfähiges öffentliches Agglomerationsverkehrssystem zur Verfügung steht. Am besten funktioniert es im S-Bahn-Einzugsgebiet, wo die Agglomerationsausfallachsen parallel zu den Hauptverkehrsstrassen mit Haltestellen erschlossen sind und die publikumsintensiven Einrichtungen an sowohl vom öffentlichen wie privaten Verkehr optimal erschlossenen Standorten angesiedelt werden können. Das St. Galler Modell existiert dagegen erst im Richtplanentwurf 2001.

Beide Koordinationsmodelle setzen im Übrigen voraus, dass der kantonale Richtplan Standortanforderungen aufstellt oder gar Standorte im Sinne einer Positivplanung bezeichnet.

¹³⁹ Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001: Die Massnahmen «Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz» (Ziff. 8.1.3.) sowie «Stärkere Unterstützung und Vereinfachung beim Vollzug» zielen in diese Richtung.

8 Empfehlungen

Der vorliegende Bericht zeigt eine Reihe von Vollzugsmängeln in der Abstimmung zwischen Raumplanungs- und Luftreinhalterecht auf, die – in einzelnen Fällen – zu kontraproduktiven, ja rechtswidrigen Ergebnissen führen können. Zu deren Behebung sollten folgende Massnahmen ergriffen werden:

8.1 Vollzugshilfen zur Koordination von Raumplanung und Massnahmenplanung

Die in den Kantonen gemachten Erfahrungen über eine koordinierte Anwendung von Raumplanung und Massnahmenplanung Luft (oben Ziff. 7.3) sollten in einer Anleitung zusammengefasst und allgemein zugänglich gemacht werden¹⁴⁰.

Die Anleitung hätte von folgenden Grundsätzen auszugehen:

- Das Umweltrecht gibt den Kantonen Ziele und Grundsätze sowie Normen und Verfahren vor. Der Vollzug ist dagegen in den hier interessierenden Bereichen Sache der Kantone. Bei der Massnahmenplanung besteht grösstmögliche Methodenfreiheit. Bewährte Methoden können aber vom Bund in Empfehlungen übernommen werden¹⁴¹.
- Die Raumplanung ist mit Ausnahme der ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Sachbereiche (v.a. Verkehrs- und Energiegrossinfrastruktur) Sache der Kantone. Der Bund kann indessen gestützt auf Art. 8 RPG und 5 ff. RPV bei der Richtplangenehmigung verlangen, dass Aussagen über den Koordinationsbedarf und die Art und Weise der Koordination mit der Luftreinhaltung gemacht werden. Die Richtlinien des Bundesamtes für Raumentwicklung zur kantonalen Richtplanung verlangen einen solchen Nachweis heute noch nicht¹⁴². Sie sind entsprechend anzupassen.

8.2 Anleitung zur Abschätzung der Umweltfolgen (Lärm, Luftreinhaltung) des Ausbaus von Bauzonen (Ebene Nutzungsplanung)

Zur Zeit existieren noch keine Anleitungen, die eine Abschätzung der Umweltfolgen des Ausbaus bestimmter Bauzonenkapazitäten erlauben. Die Arbeit an einem entsprechenden Handbuch des Bundesamtes für Raumentwicklung wurde aus verschiedenen Gründen vorläufig eingestellt. Das Fehlen einer solchen Anleitung erweist sich als Lücke, weil oft erst bei konkreten Projekten festgestellt wird, dass sich eine bestimmte zonenkonforme Grundstücksnutzung – beispielsweise ein Ein-

¹⁴⁰ Dafür wären bessere Kenntnisse über die Praxis der Kantone bei der Anordnung verschärften Emissionsbegrenzungen gegenüber publikumsintensiven Einrichtungen in Massnahmenplangebieten wertvoll.

¹⁴¹ Vgl. etwa BUWAL: Empfehlungen Golf: Raumplanung – Landschaft – Umwelt, Bern 1995.

¹⁴² Bundesamt für Raumplanung: Der kantonale Richtplan: Leitfaden für die Richtplanung – Richtlinien nach Art. 8 RPV / Le plan directeur cantonal – Guide de la planification directrice, Directives en vertu de l'art. 8 OAT, Bern 1997.

kaufs- und Freizeitzentrum in einer Industriezone nach dem Zürcher Planungs- und Baugesetz – aus Gründen der Verkehrserschliessung und des Umweltschutzes gar nicht realisieren lässt.

Einzelne Ansätze dazu existieren verwaltungsintern im Kt. Bern¹⁴³. Es ist davon auszugehen, dass es auch in andern Kantonen eine Praxis zu Art. 3 und 47 RPV gibt, die bisher noch nicht dokumentiert ist, die aber als Grundlage für eine solche Anleitung dienen könnte.

8.3 neue Vorschrift über die Abstimmung Massnahmenplanung – Richtplanung

Aus Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG und Art. 2 sowie 3 RPV folgt die Pflicht, Planungen nach dem Raumplanungsgesetz auf die Massnahmenpläne nach Art. 44a USG abzustimmen. Da die Umsetzung dieser Aufgabe in der Praxis nur zögerlich¹⁴⁴ erfolgt, stellt sich die Frage, ob diese Aufgabe in der Raumplanungsverordnung und gegebenenfalls in der Luftreinhalteverordnung verdeutlicht werden soll.

Die im Vollzug aufscheinende föderalistische Vielfalt ist vom Gesetzgeber gewollt, sonst hätte er den Vollzug nicht den Kantonen überlassen. Die Grenze des Vollzugsföderalismus ist indessen dort zu ziehen, wo das materielle Raumplanungs- und Umweltrecht – beispielsweise wegen entstehender Widersprüche zwischen den Zielen der Raumplanung und der Luftreinhaltung – nicht vollzogen wird¹⁴⁵. Ein solcher Schluss liegt im Bereich der publikumsintensiven Einrichtungen bisweilen nahe. Präzisierungen des Verordnungsrechts des Bundes sind somit nicht nur zulässig, sondern erforderlich.

¹⁴³ Das im Rahmen der regionalen Richtplanung der Agglomeration Bern entwickelte «Tropfenmodell» stellt einen möglichen Ansatz dafür dar.

¹⁴⁴ vgl. dazu oben Ziff. 4.3.3.

¹⁴⁵ Ein vergleichbares Problem bestand schon einmal bei der Verfahrenskoordination. Das Bundesgericht zwang direkt gestützt auf das Bundesrecht die Kantone trotz deren Zuständigkeit zur Regelung des Verfahrens mit dem Argument zu einer minimalen Koordination, andernfalls würde das materielle Umweltschutzrecht nicht vollzogen: vgl. VLP/ASPAN: Zur Koordinationspflicht der kantonalen Behörden bei umweltrechtlichen Bewilligungsverfahren, Informationen der Dokumentationsstelle Nr. 6/1990; ferner Arnold Marti: Zum Inkrafttreten des Bundeskoordinationsgesetzes und weiteren Neuerungen im Bereich des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts, in URP/DEP 2000 291.

9 Literatur

- BÜHLMANN LUKAS: Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, in URP/DEP 2001 391
- BAUDEPARTEMENT DES KT. AARGAU: Einkaufszentren und Fachmärkte, Vollzugshilfe für die Richt- und Nutzungsplanung, Aarau Juni 2001
- Bundesamt für Umwelt-, Wald- und Landschaft/Bundesamt für Statistik: Umwelt in der Schweiz, Kapitel 12 Luft und Kapitel 25 Verkehr
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK/BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG, Mobilität in der Schweiz – Ergebnisse des Mikrozensus zum Mobilitätsverhalten, Bern 2001
- BUNDESRAT: Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone, BBl 1999 7735
- BUNDESRAT: Agglomerationspolitik des Bundes, Bern 2001
- CREDIT SUISSE ECONOMIC RESEARCH & CONSULTING: Der Schweizer Immobilienmarkt 2002
- GATTI SUSANNE: Richtpläne der zweiten Generation – ein Zwischenstand = La nouvelle génération des plans directeurs cantonaux, in Raum&Umwelt 2001 S, 34
- FEDDERSEN&KLOSTERMANN/PLAREL SA/TRANSITEC INGÉNIEURS: Etude d'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois, Avant projet (document de synthèse), septembre 2001
- GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES: Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhaltepolitik, BBl 1994 V 835
- KOMMENTAR USG
- KOMMENTAR RPG
- LENDI Martin, Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 37 BV
- LORETAN THEO: Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinhaltung, in URP/DEP 1998 406 ff.
- MADER LUZIUS, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, in URP/DEP 2000 S. 105
- REGIERUNGSRAT DES KT. BERN: Massnahmenplan Luft 2000/2015, Bern 2001
- REGIERUNGSRAT DES KT. ZÜRICH: Raumplanungsbericht 2001: Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 24. Oktober 2001
- REGION THUN-INNERTPORT: Richtplan verkehrsentensive Standorte Region Thun, Thun Juni 2000
- RICHTPLÄNE UND RICHTPLANENTWÜRFE der Kantone Aargau (1996), Bern (2002), Freiburg (2001), Graubünden (2001), Luzern (1998), Schaffhausen (2001), Solothurn (2000), St. Gallen (2002), Zürich (1995).
- SALADIN PETER, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, in ZBl 77 1976 S.89 ff
- SPILLMANN WERNER: Schwächen Nachhaltigkeitskonzepte den Umweltschutz? Eine Analyse am Beispiel des Verkehrs, in URP/DEP 2000 S. 187
- VEREIN REGION BERN: Regionaler Richtplan «Projekt Region Bern», Teil «Einkaufs- und Freizeitstandorte», Mitwirkungsunterlage vom Juni 2001
- VERWALTUNGSINTERNE FALLANALYSEN IM AUFTRAG DES BUNDESAMTES FÜR RAUMENTWICKLUNG:
- PLANTEAM S: Synopsis zu den Fallanalysen zu Anlagen mit grossem Publikumsverkehr, Oktober 2001
- ECOPTIMA: Lyssach (Standort IKEA), September 2001
- ERNST BASLER UND PARTNER: Dietikon / Spreitenbach, September 2001
- PLANTEAM S: Fachmarkt Meierhöfli Emmen, September 2001

PLANTEAM S: MaxX Multiplexkino Emmen, September 2001
PLANTEAM S: IKEA Pratteln, September 2001
STRITTMATTER UND PARTNER: Säntispark/St. Gallen-West, September 2001
WALKER URS: Rechtsprechung zur Luftreinhalteverordnung – eine Zwischenbilanz, in
Raum&Umwelt 1994 S. 15 ff.