

Verkehrsintensive Nutzungen

Wie viel Ermessenspielraum für die Gemeinden?

Schon lange ist, auch gestützt auf voneinander abweichende Gutachten, umstritten, wie weit eine Beschränkung des Parkplatzangebots in Einkaufszentren und Parkgebühren geeignete Massnahmen seien, um die Luftverunreinigung durch Mehrverkehr wirksam einzudämmen. Das Bundesgericht hat indes wiederholt entschieden, dass es sich bei Parkplatzbeschränkung und -bewirtschaftung um taugliche und zulässige Instrumente der verschärften Emissionsbegrenzung handle. Entsprechend drehten sich zahlreiche Prozesse um die Höchstzahl der Abstellplätze. Nun ist etwas Bewegung in die Sache gekommen, nachdem das Bundesgericht dem Umstand eine entscheidende Bedeutung beigemessen hat, dass eine Gemeinde mit Zonenplan und öffentlichem Gestaltungsplan eine Zone ausdrücklich für verkehrsintensive Nutzungen ausgeschieden hat.

Emissionsbegrenzungen

Rechtlich ist in diesem Zusammenhang bei Art. 11 und 12 des Umweltschutzgesetzes (USG) anzusetzen: Luftverunreinigungen sind in erster Linie durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen, und zwar – unabhängig von der bereits bestehenden Umweltbelastung – so weit, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist («Vorsorgeprinzip»). Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind dann zu verlangen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass (hier massgebend) eine Baute oder Anlage unabhängig von einer allfälligen Vorbelastung schädliche oder lästige Einwirkungen verursacht.

Welcher Art die verschärften Emissionsbegrenzungen sein können, legen unter anderem die Massnahmenpläne fest, die von den Kantonen nach Art. 44a USG zu erlassen sind. Diese können beispielsweise eine weitergehende Beschränkung von Parkplatzzahlen vorsehen. Zwingend ist eine Reduktion der Abstellplätze dann, wenn ein Bauvorhaben in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet überdurchschnittliche Emissionen auslöst.

Emissionsbegrenzung durch Planung

Im hier angesprochenen Fall hat eine Gemeinde mit einem öffentlichen Gestaltungsplan, abgestimmt auf eine gleichzeitig erfolgte Revision des Zonenplans, ein Gebiet als künftigen Einkaufsstandort von regionaler Bedeutung ausgeschieden, in dem Verkaufsflächen von mehr als 500 m² in einem planlich begrenzten Gebiet und dort nur im Erdgeschoss und (maximal zur Hälfte der Erdgeschossfläche) im Unter- oder im Obergeschoss zugelassen sind. Voraussetzung ist weiter die Realisierung des öffentlichen Verkehrsangebotes nach den Vorgaben des Richtplans sowie eine auf Dauer des jeweiligen Betriebs gesicherte Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Ausserhalb dieses Gebiets sind Verkaufsflächen von mehr als 500 m² ausgeschlossen. Gemäss Umweltbericht ist davon auszugehen, dass auf dem Gemeindegebiet auf diese Weise noch höchstens 10 000 m² zusätzliche Flächen für verkehrsintensive Einrichtungen realisiert werden können.

Gestützt auf diese Planung hat die Gemeinde den Ersatzbau eines Baumarktes bewilligt, der die Vorgaben des Gestaltungsplans eingehalten hat und gestützt darauf die ursprüngliche Parkplatzzahl beibehalten durfte, obwohl diese von der kantonalen Wegleitung nach oben abweicht; der kantonale Massnahmenplan empfiehlt die Anwendung dieser Wegleitung.

Das Bundesgericht hat wie die kantonalen Rechtsmittelinstanzen entschieden, die Einhaltung des vertretbaren Masses an erhöhten Emissionswerten sei durch geeignete Massnahmen gewährleistet (mit Standort- und Flächenbegrenzung sowie der Pflicht zur Anbindung an den öffentlichen Verkehr), nachdem im fraglichen Gebiet verkehrsintensive Betriebe planerisch vorgesehen und

diese deshalb nicht als überdurchschnittliche Emittenten zu betrachten sind; von einer zusätzlichen Parkplatzbegrenzung durfte deshalb abgesehen werden.

Offene Fragen

Am Urteil ist Kritik geübt worden: Es lasse offen, welche Instrumente weshalb ein Abweichen vom kantonalen Massnahmenplan rechtfertigten und die Ermessensfreiheit der Gemeinden vorrangig werden liessen. Es könnten ihm deshalb keine Anhaltspunkte für weitere Planungen entnommen werden. Ungeklärt sei besonders, ob nach den planerischen Vorgaben zu leistende Vorkehrungen als Massnahmen der Vorsorge zu verstehen seien (die also nur, aber immerhin so weit ergriffen werden müssen, als sie technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sind), oder als verschärfte Emissionsbegrenzungen – ob also auch in solchen Spezialzonen über die Vorsorge hinaus ein Mehreres verlangt werden müsse, wenn das Gebiet lufthygienisch bereits übermässig belastet ist.

Es wird sich weisen, ob künftige Bundesgerichtsurteile Klärung bringen. Bereits ist ein zweites Urteil (des Zürcher Verwaltungsgerichts) ergangen, das die Bewilligung eines neuen Baumarktes ohne erhöhte Parkplatzzahl aus vergleichbaren Gründen bestätigt hat. Dieses Urteil ist jedoch nicht ans Bundesgericht weitergezogen worden.

Interessant ist die neue Entwicklung auf jeden Fall unter raumplanerischem Blickwinkel, wird doch beklagt, dass – oft nur eingeschossige – Einkaufszentren am Rand des Siedlungsgebietes dem Landverschleiss Vorschub leisten und zur unerwünschten Entmischung der Ortskerne beitragen. Allenfalls könnten Gemeinden durch geschickte Planung Bauland näher am Zentrum gezielt auch für kundenintensive Anbieter attraktiv machen.

— Dominik Bachmann