

Bern, 2. November 2005

Geringere Anforderungen für die neuen Detailhandelsunternehmen (Lidl, Aldi)?

Inhalt

- I. Ausgangslage und Fragestellung
- II. Begriffliches
- III. Rechtliche Konsequenzen aus dem Fehlen der UVP-Pflicht
 1. Sinn und Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung
 2. UVP-pflichtige Vorhaben
 3. Vorhaben ohne UVP-Pflicht
- III. Umweltrechtliche Anforderungen
 1. Probleme aus Sicht des Umweltschutzes
 2. Zu beachtende Umweltschutzvorschriften
 3. Insbesondere die Luftreinhaltung
 - a. *Zweistufiges Schutzkonzept*
 - b. *Massnahmenpläne in lufthygienischen Belastungsgebieten*
 - c. *Bedeutung für die kleinen Einkaufszentren*
- IV. Raumplanerische Anforderungen
 1. Probleme aus Sicht der Raumplanung
 2. Zu beachtende raumplanerische Vorschriften
 - a. *Vorbemerkung*
 - b. *Planungspflicht*
 - c. *Erschliessung*
 - d. *Koordination*
- V. Fazit

I. Ausgangslage und Fragestellung

Die deutschen Discounter Aldi und Lidl drängen auf den schweizerischen Markt und beabsichtigen, ein Filialnetz aufzubauen. Aus Medienberichten¹ geht der Eindruck hervor, dass sie dabei in Bezug auf den Umweltschutz weniger hohen Anforderungen genügen müssten als andere Grossverteiler (Migros, Coop, Denner), namentlich weil bei diesen Bauten keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei.

Im Folgenden soll geklärt werden, ob die deutschen Discounter tatsächlich weniger strengen Anforderungen hinsichtlich des Umweltschutzes unterliegen und welche Konsequenzen das Fehlen der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung hat. Zum Schluss soll zusätzlich ein kurzer Blick auf die raumplanerischen Anforderungen geworfen werden.

II. Begriffliches

Publikumsintensive Einrichtungen, verkehrsintensive Einrichtungen, Einkaufszentrum, Fachmarkt, Shopping Center ... der Begriffe sind viele, wie die Empfehlungen von ARE und BUWAL zu den publikumsintensiven Einrichtungen zeigen². Betrachtet man die dortigen Begriffsdefinitionen, werden als „publikumsintensive Einrichtung“ üblicherweise nur grosse Einkaufszentren mit weit über 1'000 m², meist aber sogar über 5'000 m² Verkaufsfläche, verstanden. Verschiedene Kantone unterwerfen bestimmte Typen von publikumsintensi-

¹ Vgl. Facts vom 11. August 2005, S. 24 ff. und Hochparterre 9/2005.

² Muggli Rudolf, Publikumsintensive Einrichtungen. Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002.

ven Einrichtungen einem Sonderrecht, vor allem bestimmten Planungspflichten, so dass die Begriffsdefinitionen durchaus von praktischer Bedeutung sind.

Einige der möglichen Definitionen seien hier kurz dargestellt³:

- *Definition gestützt auf die UVPV*: Einkaufszentren mit mehr als 5'000 m² Verkaufsfläche sind UVP-pflichtig. Ebenso Parkieranlagen mit mehr als 300 Parkplätzen.
- *Definition in Anlehnung an den Begriff des „überdurchschnittlichen Luftschadstoffemittenten“*: Bei der Anwendung von Art. 11 und Art. 12 USG unterscheidet das Bundesgericht durchschnittliche und überdurchschnittliche Emittenten. Anlagen, die stärkere Emissionen verursachen als sie typischerweise für eine zonenkonforme Anlage zu erwarten sind, gelten als überdurchschnittliche Emittenten. Als Massstab dient die bestehende kommunale Bau- und Zonenordnung.
- *Definition in Anlehnung an den Begriff des „gesteigerten Gemeingebrauchs“ an Strassen*: Da publikumsintensive Einrichtungen regelmässig das lokale oder sogar regionale Strassennetz überdurchschnittlich in Anspruch nehmen und der Neubau solcher Anlagen einen Ausbau der Kapazitäten bedingt, wird als Massstab der Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs herangezogen. Publikumsintensive Einrichtungen sind danach Anlagen, die eine ordentliche, gemeinverträgliche Nutzung des bestehenden umliegenden Strassennetzes generell oder zu bestimmten Zeiten in Frage stellen. Im Sinne einer einfacheren Handhabung wird vorgeschlagen, diese Definition mit einer Richtzahl zu ergänzen, z.B. dahingehend, dass die von einer Anlage erzeugte Fahrtenzahl von 2000 Fahrten pro Tag in jedem Fall nicht mehr als gemeinverträglich gilt. Unterhalb dieser Schwelle müsste dann im Einzelfall nachgewiesen werden, dass die gemeinverträgliche Nutzung des Strassennetzes nicht mehr gewährleistet ist. So wird die Verkehrserzeugung im Sinne einer Vereinfachung als Messgrösse für die Raum- und Umweltrelevanz einer Anlage gewertet. Es wird zudem ein Zusammenhang zur jeweiligen konkreten Erschliessungssituation hergestellt.
- *Definition über eine Verkehrserzeugungsziffer (indice de génération de traffic IGT)*: Der IGT ist der Quotient der täglich erzeugten Fahrten und der überbaubaren Grundstücksfläche. Ein IGT von 0.05 entspricht somit 500 Fahrten pro Tag je Hektare. Eine publikumsintensive Einrichtung könnte somit als Einrichtung mit einem IGT von > 0.05 bezeichnet werden.

Diese und die weiteren in den Empfehlungen von ARE und BUWAL dargestellten Definitionen weisen Vor- und Nachteile auf. Der Autor der Empfehlungen erachtet die Definition der publikumsintensiven Einrichtungen über den Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs am Strassenraum in der Praxis am geeignetsten, weil einzig auf den tatsächlich erzeugten Verkehr abgestellt wird.⁴ Dieser Begriff hat sich in der Praxis jedoch bisher nicht durchgesetzt.

Was bedeutet dies nun für die Einkaufszentren der deutschen Discounter? Sie weisen Ladenflächen unter 1000 m² und durchschnittlich 150 Parkplätze pro Laden auf. Aufgrund ihrer Ladenfläche und der Parkplatzzahl werden sie von den verschiedenen Definitionen von publikumsintensiven Einrichtungen meist nicht erfasst. Je nach den tatsächlichen Verhältnissen könnten sie aufgrund der von ihnen erzeugten Fahrten oder aufgrund der von ihnen erzeugten Emissionen unter eine der oben dargestellten Begriffsdefinitionen fallen (z.B. unter den Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs oder der Verkehrserzeugungsziffer). In der Regel dürften aber die Filialen der deutschen Discounter den besonderen Regeln für publikumsintensive Einrichtungen entzogen bleiben. Im Folgenden werden diese Einrichtungen deshalb als „*kleine Einkaufszentren*“ bezeichnet, um sie von den publikumsintensiven Einrichtungen gemäss den Empfehlungen von ARE/ BUWAL zu unterscheiden.

III. Rechtliche Konsequenzen aus dem Fehlen der UVP-Pflicht

1. Sinn und Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die UVP ist eine *Methode der Entscheidungsfindung innerhalb eines vorgegebenen Verfahrens*. Gegenstand der Prüfung ist, ob das Vorhaben den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Die UVP kann als *verfahrensrechtliche Absicherung* der Grundprinzipien des Umweltrechts angesehen werden: Wer vorsorgen will (Vorsorgeprinzip, Art. 1 Abs. 2 USG), muss vorausschauen und ganzheitlich beurteilen (Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise (Art. 8 USG), was aber nur möglich ist, wenn man den Sachverhalt

³ Muggli Rudolf, Publikumsintensive Einrichtungen. Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002, S. 35 ff.

⁴ Muggli Rudolf, Publikumsintensive Einrichtungen. Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002, S. 41.

umfassend kennt. Zusätzlich soll durch das spezielle Verfahren die Koordination zwischen verschiedenen Sachbehörden sichergestellt werden. In der Praxis führt die UVP häufig zu einer Projektverbesserung und kann durchaus auch wirtschaftliche Vorteile haben (Vermeidung von Fehlinvestitionen, Projektoptimierung). Art. 9 USG will zudem eine bessere Grundlage für die spätere Rechtsdurchsetzung in Form eines vollständigen und vertieft abgeklärten Sachverhalts sicherstellen.⁵ Mit anderen Worten: Die UVP gewährleistet, dass die voraussehbaren (möglichen) Auswirkungen des Vorhabens sorgfältig abgeklärt und beurteilt werden. Die Bewilligungsbehörde soll in Kenntnis dieser Auswirkungen unter Respektierung des Umweltrechts einen Entscheid fällen. Damit bringt die UVP die umweltrechtlichen Grundprinzipien – Vorsorgeprinzip, Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise, Koordinationsgebot – in der Praxis zur Entfaltung.⁶

2. UVP-pflichtige Vorhaben

Die Planungs- bzw. Baubewilligungsbehörden müssen im Sinne einer Triage stets prüfen, ob ein Vorhaben der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht. Ausgangspunkt ist dabei Art. 9 Abs. 1 USG, wonach möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit derjenigen Anlagen zu prüfen ist, „welche die Umwelt erheblich belasten können“.

Zur Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs hat der Bundesrat in der UVPV⁷ bzw. in deren Anhang die UVP-pflichtigen Anlagen generell-abstrakt festgelegt (sachlicher Geltungsbereich). Die dortige Aufzählung ist abschliessend. Für die UVP-Pflicht entscheidend ist vorab der Anlagentyp sowie in gewissen Fällen eine bestimmte Mindestgrösse (umschrieben mit verschiedenen und je nach Anlagentyp unterschiedlichen Schwellenwerten). Die quantitative Abgrenzung über Schwellenwerte mag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit zu begrüssen sein, lässt aber standortspezifische Faktoren und die örtlichen Verhältnisse ausser Acht. Diese können aber die Beurteilung, ob ein Vorhaben die Umwelt erheblich belastet, wesentlich beeinflussen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an eine hohe Vorbelastung durch Lärm, Luft, Altlasten etc. am vorgesehenen Standort, die besondere Empfindlichkeit einer Grundwasserschutzzone oder eines Landschaftsschutzgebietes.⁸

Eine UVP-Pflicht besteht auch, wenn zwei Anlagen, die je einzeln der UVP-Pflicht aufgrund ihrer Grösse nicht unterstehen würden (von ihrem Typ her jedoch dem Anhang UVPV zugeordnet werden können), sich *funktionell* ergänzen und zusammen die Schwellenwerte der UVPV übersteigen. Zusätzlich ist bei *Gesamtanlagen* die UVP für alle Teile durchzuführen, auch wenn mindestens ein Teil der UVP unterliegt.⁹ So hat der Regierungsrat des Kantons Zürich entschieden, dass zwischen einem bestehenden Einkaufszentrum und den geplanten Neubauten für integrierte Kleinläden aufgrund der räumlichen Anordnung der Gebäude und des zu erwartenden Kundenverhaltens ein funktioneller Zusammenhang bestehe. Insbesondere würden die Kunden der Kleinläden die Parkplätze des bestehenden Einkaufszentrums mitbenützen und umgekehrt die Kunden des Einkaufszentrums die geplanten neuen Abstellplätze. Die UVP-Pflicht des Bauvorhabens wurde deshalb bejaht.¹⁰

Untersteht ein Vorhaben der UVP, so hat dies verfahrensrechtliche Weiterungen zur Folge, wie ein Blick in die UVPV zeigt. Der Gesuchsteller ist vor allem verpflichtet, einen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) zu erarbeiten. Zudem sind die Umweltorganisationen bei diesen Vorhaben zur Beschwerde legitimiert (ideelles Verbandsbeschwerderecht).

3. Vorhaben ohne UVP-Pflicht

Anlagen, die der UVP-Pflicht nicht unterstehen, bezeichnet die UVPV als sog. „*übrige Anlagen*“. Um sämtliche Missverständnisse auszuschliessen, bestimmt Art. 4 UVPV rein deklaratorisch, dass „bei Anlagen, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen, ... die Vorschriften über den Schutz der Umwelt ... angewendet (werden), ohne dass ein Bericht nach Artikel 7 erstellt wird“. Mit anderen Worten hängt die Anwendbarkeit des materiellen Umweltrechts nicht von der UVP-Pflicht ab.

Besonders für neue Anlagen mit nicht leicht überblickbaren Umweltauswirkungen können deshalb ebenfalls *Sachverhaltsabklärungen nötig sein, die insgesamt einem Umweltverträglichkeitsbericht nahe kommen*. Dabei sind in bestimmten Umweltbereichen Teilberichte auch für nicht UVP-pflichtige Anlagen gesetzlich

⁵ Vgl. dazu Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 1 bis N. 8 zu Art. 9.

⁶ Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, Zürich 2004, N 722, S. 240.

⁷ Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV), SR 814.011.

⁸ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 34 zu Art. 9.

⁹ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 35 und N. 35a zu Art. 9.

¹⁰ Beschluss des Regierungsrates Kt. Zürich vom 21.7.2004 in BEZ 2005 Nr. 9.

vorgeschrieben: z. B. Lärmprognose (Art. 25 Abs. 1 USG), Immissionsprognose (Art. 28 LRV) und Restwasserbericht (Art. 33 Abs. 4 GSchG, Art. 35 GSchV). Die Entscheidbehörde wird in solchen Fällen sinnvollerweise die Umweltschutzfachstelle zur Beurteilung beziehen. Auch Sanierungen im Zusammenhang mit dem Umbau einer bestehenden Anlage können umfangreichen Abklärungsbedarf auslösen.¹¹

Wesentliche Unterschiede im Vergleich zum förmlichen UVP-Verfahren liegen vor allem im Folgenden:

- Beim UVP-Verfahren hat der Gesuchsteller den Umweltverträglichkeitsbericht zu erstellen; ihn trifft eine *qualifizierte Mitwirkungspflicht*¹². Bei nicht UVP-pflichtigen Anlagen hat dagegen die Entscheidbehörde den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Den Gesuchsteller hat jedoch eine Auskunftspflicht gemäss Art. 46 Abs. 1 USG. Die Entscheidbehörde kann also von ihm Angaben und nötigenfalls auch Abklärungen über die zu erwartenden Umweltbelastungen verlangen.¹³
- Keine *Öffentlichkeit* des Berichts und der Ergebnisse der Untersuchung (vgl. Art. 9 Abs. 8 USG)¹⁴.
- Kein „automatischer“, d.h. bundesrechtlich vorgeschriebener Einbezug der *Umweltschutzfachstelle* (vgl. Art. 42 USG, Art. 12 UVPV)¹⁵.
- Kein *Verbandsbeschwerderecht* der Umweltorganisationen gestützt auf Art. 55 USG¹⁶.

Die Unterschiede liegen somit im Bereich des Verfahrensrechts, nicht aber im Bereich des materiellen Rechts. An sich fliesst die Forderung, in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden schon aus dem allgemeinen Verfahrensrecht. Gerade komplexe Vorhaben veranlassen die Entscheidbehörden erfahrungsgemäss in der Regel jedoch nicht dazu, eingehende Sachverhaltsabklärungen auf breiter Ebene durchzuführen. Vielmehr werden die Abklärungen in solchen Fällen häufig punktuell, fokussiert auf bestimmte, meist bekanntermassen heikle, Punkte durchgeführt. Diesen Erfahrungen aus der Praxis trägt die UVP Rechnung bzw. will ihr entgegenwirken, indem sie einen Mechanismus zur Verbesserung der Entscheidgrundlagen vorsieht.¹⁷ Ist ein Vorhaben nicht UVP-pflichtig, so entfällt diese verfahrensmässige Sicherung, was in der Realität zu einem qualitativ schlechteren Entscheid führen kann, aber natürlich nicht zwingend führen muss. Ist die Entscheidbehörde gewissenhaft und sorgfältig, so wird sie unabhängig von der UVP-Pflicht eine der Komplexität des Vorhabens angepasste Abklärung des Sachverhalts vornehmen. Nicht zu vergessen ist, dass bei den übrigen Anlagen die Mitwirkung der Umweltschutzverbände entfällt – eine weitere wichtige Absicherung der Einhaltung der Umweltschutzvorschriften. Die Aufsicht über den Vollzug ist damit geringer und die Durchsetzung des materiellen Rechts schwieriger.

III. Umweltrechtliche Anforderungen

1. Probleme aus Sicht des Umweltschutzes

Einkaufszentren sind gemäss Nr. 80.5 des Anhangs zur UVPV UVP-pflichtig, wenn die Verkaufsfläche mehr als 5000 m² beträgt oder wenn eine Parkierungsanlage mit mehr als 300 Parkplätzen erstellt wird (vgl. Nr. 11.4 Anhang UVPV). Die kleinen Einkaufszentren fallen also durch die Maschen der UVP-Pflicht.

Probleme aus Sicht des Umweltschutzes ergeben sich vor allem bezüglich Luftreinhaltung. Einkaufszentren wie z.B. die deutschen Discounter Lidl und Aldi weisen durchschnittlich 150 Parkplätzen auf und wollen mit ihrem Betriebskonzept vor allem eine „automobile Kundschaft“ ansprechen¹⁸. Sie erzeugen damit ein beachtliches Verkehrsaufkommen. Geht man z.B. davon aus, dass jeder Parkplatz täglich viermal neu besetzt wird, so resultieren immerhin 1'200 Fahrten pro Tag (150 x 4 x 2 = 1200; Zu- und Wegfahrt je als eine Fahrt gezählt). Dieser Verkehr verursacht Emissionen in Form von Luftschadstoffen. Zudem entstehen auch gewisse Lärmemissionen (Zuschlagen von Autotüren, Motorenlärm, lärmende Menschen), wenn auch nur tagsüber während den Geschäftszeiten.

¹¹ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 70 und N. 72 zu Art. 9.

¹² Rausch/Marti/Griffel, Umweltschutzrecht, Zürich 2004, S. 240, N. 724.

¹³ Vgl. Art. 12 und Art. 13 VwVG; Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 70 zu Art. 9. Vgl. auch BGE 118 Ia 299 (Genève).

¹⁴ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 71 zu Art. 9.

¹⁵ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 71 zu Art. 9.

¹⁶ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 71 zu Art. 9. Unabhängig davon kann ein Verbandsbeschwerderecht nach dem Bundesgesetz vom 1.7.1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) bestehen (vgl. Art. 12 ff. NHG).

¹⁷ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 1 zu Art. 9.

¹⁸ Vgl. Facts vom 11. August 2005, S. 24: „Deutsche Platzhirsche“.

2. Zu beachtende Umweltschutzvorschriften

Anknüpfend an das Gesagte (vgl. oben Ziff. II./3) ist die Rechtslage an sich einfach: Die kleinen Einkaufszentren müssen sämtliche materiellen Umweltschutzvorschriften einhalten. Es gibt im materiellen Umweltrecht keine Unterscheidung zwischen den UVP-pflichtigen und den übrigen Anlagen.¹⁹ Die „Vorschriften zum Schutz der Umwelt“ in diesem Sinn umfassen die bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften (USG, NHG, GSchG, WAG, JSG, BGF jeweils mit Ausführungsverordnungen) und die kantonalen Umweltschutzvorschriften (v.a. Landschaftsschutz, Denkmalpflege).²⁰ Hinzu kommen die Vorschriften des Raumplanungsrechts, die ebenfalls umweltschutzrechtliche Ziele verfolgen und als Mittel des Umweltschutzes wirken²¹. Alle diese Erlasse gelten gleichermassen für nicht UVP-pflichtige Anlagen.

3. Insbesondere die Luftreinhaltung

a. Zweistufiges Schutzkonzept²²

Das *Vorsorgeprinzip* gemäss Art. 1 Abs. 2 USG dient dem Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Neue stationäre Anlagen müssen bei Bau und Betrieb die im Anhang 1 und 2 der Luftreinhalteverordnung festgelegten vorsorglichen Emissionsbegrenzungen einhalten (Art. 3 Abs. 1 LRV). Die Emissionen sind gemäss Art. 11 Abs. 2 USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (1. Stufe des zweistufigen Schutzkonzepts).

Genügt dies nicht und steht fest oder ist zu erwarten, dass eine Anlage unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltsituation übermässige Immissionen verursachen wird, kommen ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen zum Zug (Art. 11 Abs. 3 USG; 2. Stufe des zweistufigen Schutzkonzepts). Die betrieblichen Gegebenheiten und die wirtschaftliche Tragbarkeit setzen den möglichen Massnahmen in solchen Fällen – anders als bei den vorsorglichen Emissionsbegrenzungen – keine Grenzen.²³

Massnahmen zur Emissionsbeschränkungen sind Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Betriebs- oder Verkehrsvorschriften etc. (vgl. Art. 12 Abs. 1 USG). Darunter fallen z.B. die Einschränkung der Benützungszeit einer Park-and-Ride-Anlage²⁴, die Reduktion der Parkplatzzahl und die Schaffung eines leistungsfähigen Anschlusses ans öffentliche Verkehrsnetz bei einem Einkaufszentrum²⁵ oder Betriebseinschränkungen bei einem Lagerbetrieb (zeitliche Einschränkung von Zu- und Wegfahrten)²⁶. Sämtliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung können sowohl im Sinne vorsorglicher als auch verschärfter Emissionsbegrenzungen erlassen werden; unterschiedlich ist bloss das *Mas*, nicht die Art der Massnahmen.

b. Massnahmenpläne in lufthygienischen Belastungsgebieten

Verursachen *mehrere* stationäre Anlagen (Art. 2 Abs. 1 LRV) oder *eine* Verkehrsanlage (Art. 2 Abs. 3 LRV) übermässige Immissionen, legen die Behörden in einem Massnahmenplan für das gesamte lufthygienische Belastungsgebiet fest, wie die Luftschadstoffe zu reduzieren sind (vgl. Art. 44a Abs. 1 USG i.V.m. Art. 31 LRV). Der *Massnahmenplan Lufthygiene* ist ein behördenverbindliches Koordinationsinstrument.²⁷ Er soll die Vollzugsbehörden im Hinblick auf den Erlass von Sanierungsverfügungen auf ein gemeinsames, in sich geschlossenes Konzept verpflichten. Der Massnahmenplan verwirklicht somit die umweltrechtlichen Grund-

¹⁹ In zwei Fällen ergeben sich für UVP-pflichtige Vorhaben zusätzliche materiellrechtliche Verpflichtungen: Einerseits dadurch, dass der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) auch Massnahmen aufführen muss, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. d USG). Andererseits bei öffentlichen oder konzessionierten Anlagen, bei denen der UVB die Begründung des Vorhabens enthalten muss, was eine Interessenabwägung und die Erörterung von Alternativen bedingt (vgl. Art. 9 Abs. 4 USG; dazu Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 12 und N. 92 f. zu Art. 9). Im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann zur Präzisierung der UVP ergeben sich in diesem Zusammenhang voraussichtlich Änderungen.

²⁰ Rausch/Keller, USG-Kommentar, N. 65 ff. zu Art. 9.

²¹ Vgl. Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG); Peter Hänni, Bau-, Planungs- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 346.

²² Vgl. Zürcher, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zürich 1996, S. 67.

²³ Rausch/Marti/Griffel, N. 192, N. 197.

²⁴ Vgl. VGE-AG vom 20.1.1994 (Wohlen) in AGVE 1994 S. 444.

²⁵ Vgl. BGE vom 17.5.1995 (Grancia) = URP 1995 S. 498 ff.

²⁶ Vgl. BGE 113 Ib 393 (Wohlen).

²⁷ Vgl. BGE 118 Ib 26 E. 5d S. 34 (Herisau):

sätze der Koordination, der Lastengleichheit und der ganzheitlichen Betrachtungsweise²⁸. Der Plan bezeichnet die Quellen, welche übermässige Immissionen verursachen und weist deren Bedeutung für die Gesamtbelastung aus. Zudem informiert er über die Massnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der Immissionen, die vorhandenen oder erst noch zu schaffenden Rechtsgrundlagen, die Zuständigkeiten und die Fristen. Als Massnahmen sind bei stationären Anlagen verkürzte Sanierungsfristen oder ergänzende bzw. verschärfte Emissionsbegrenzungen denkbar, bei Verkehrsanlagen bauliche, betriebliche, verkehrslenkende oder –beschränkende Massnahmen.²⁹ Diese finden ihre Rechtsgrundlagen nicht im Massnahmenplan, sondern in Art. 11 Abs. 3 i.V.m. Art. 12 USG³⁰. Als Beispiel möge die Bewirtschaftung der Kundenparkplätze eines Einkaufszentrums dienen. Eine solche Bewirtschaftungspflicht stellt eine Betriebsvorschrift gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG dar, da zwischen den erfassten Sekundärimmissionen, dem Betrieb der Anlage und den fraglichen Massnahmen ein hinreichend direkter, funktioneller Zusammenhang besteht (i.c. Gebührenpflicht)³¹.

Zur *gesetzlichen Grundlage* hält das Bundesgericht fest, dass es „grundsätzlich Sache des Massnahmenplans [ist], die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (...). Dazu gehört auch die Entscheidung, ob solche Massnahmen unmittelbar durch Einzelverfügung oder erst aufgrund kantonaler oder kommunaler Verordnungen zu ergreifen sind (...). Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, sind solche, für die bereits eine – nach Möglichkeit im Massnahmenplan zu bezeichnende – Rechtsgrundlage besteht, sei es im USG oder in einem anderen, allenfalls auch kantonalen Erlass. Immerhin kann trotz vorhandener Rechtsgrundlage ein ergänzender kantonaler Erlass dann erwünscht sein, wenn eine grössere Anzahl vergleichbarer Fälle zu regeln ist (...). Andererseits darf das Koordinationsgebot nicht überdehnt werden. Es ginge nicht an, Emissionsbegrenzungen, die sich ohne weiteres direkt auf Art. 12 USG stützen lassen und die im Massnahmenplan vorgesehen sind, nur deshalb nicht zuzulassen, weil der Massnahmenplan eine zusätzliche Gesetzesgrundlage vorsieht, die trotz Fristablauf noch aussteht (...).“³²

Die Frage der gesetzlichen Grundlage stellt sich insbesondere bei *Fahrten- und Fahrleistungsmodellen*. Das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell verfügen über keine spezielle gesetzliche Grundlage. In beiden Fällen erblickt die Rechtsprechung jedoch eine genügende gesetzliche Grundlage im USG. Gemäss Bundesgericht kann sich die Beschränkung der Fahrten durch ein Fahrtenmodell als verschärfte Emissionsbegrenzung auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG (Verkehrs- oder Betriebsvorschriften) stützen³³. Das Zürcher Fahrtenmodell könne dem Bauherrn aber nicht gegen seinen Willen aufgezwungen werden, da es nicht im Massnahmenplan zur Luftreinhaltung vorgesehen ist³⁴. Das Berner Fahrleistungsmodell hingegen dürfte auch gegen den Willen der Bauherrschaft angewendet werden, da dieses Modell ausdrücklich im Massnahmenplan Lufthygiene verankert ist, durch die Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt wird und sich auch auf Art. 53 BauV-BE stützt³⁵. Zudem LORETAN plädiert unabhängig davon aus rechtsstaatlichen Überlegungen (Rechtsgleichheit bei der Sanierung) und zur Sicherung des Vollzugs (Sanktionierung) für die Schaffung einer speziellen Rechtsgrundlage.³⁶

Bei der *Auswahl der Massnahmen* haben die Behörden einen bedeutenden *Ermessensspielraum*. Sie müssen sich dabei aber insbesondere von den Gedanken der Verhältnismässigkeit und Lastengleichheit leiten lassen. Prinzipiell haben *alle* Emittenten einen anteilmässigen Beitrag zur Verbesserung der Situation, d.h.

²⁸ „Der Massnahmenplan stellt ein Koordinationsinstrument dar, um in komplexen Situationen aus einer Gesamtbetrachtung heraus die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auszuwählen und anzuordnen“ (BGE 118 Ib 26 E. 5d S. 34, Herisau).

²⁹ Hänni, S. 363. In der Praxis enthalten die Massnahmenpläne meistens auch lufthygienisch relevante Massnahmen des Raumplanungs- und Baupolizeirechts sowie des Energierechts. Gemäss Bundesgericht ist dies zulässig. Hingegen bestehen die Rechtswirkungen des Massnahmenplans als Vollzugsinstrument des USG nur für Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 12 USG, vgl. Loretan, Kommentar USG, N. 26 zu Art. 44a.

³⁰ Vgl. Rausch/Marti/Griffel, N. 208 f..

³¹ Vgl. BGE 125 II 129 E. 8b S. 143 f und E. 8c S. 148 (Belp). Das Bundesgericht erachtet es trotzdem als notwendig, die im Massnahmenplan vorgesehenen kommunalen Parkplatz-Richtpläne samt Grundlagen für eine Parkplatzbewirtschaftung zu schaffen.

³² BGE 125 II 129 E. 7b S. 139 f (Belp).

³³ Vgl. Loretan, Fahrten- und Fahrleistungsmodell in: URP/DEP 2005 S. 507; vgl. BGE 131 II 81 E. 4.1 S. 87 (Stadion Zürich); BGE 1A.27/2005 vom 27.5.2005 (WestSide Bern) in URP/DEP 2005 S. 313 E. 4.

³⁴ Vgl. BGE 131 II 81 E. 6 S. 92 ff. (Stadion Zürich).

³⁵ Vgl. Loretan, Fahrten- und Fahrleistungsmodell in: URP/DEP 2005 S. 509. Art. 53 BauV-BE enthält für sog. „Grosse Vorhaben“ eine spezielle Formel zur Berechnung der zulässigen Anzahl Parkplätze.

³⁶ Vgl. Loretan, Fahrten- und Fahrleistungsmodell in: URP/DEP 2005 S. 511 ff.

zur Reduktion der Gesamtbelastung zu leisten³⁷. Eine Privilegierung der bestehenden Anlagen ist vor diesem Hintergrund unzulässig, obwohl eine solche in der Praxis wohl keine Konsequenzen nach sich zieht³⁸. Das bedeutet allerdings nicht, dass jeder Emittent gleich viel zur Reduktion der Belastung beitragen müssen. Der Reduktionsbeitrag ist im Verhältnis zur Bedeutung der Emissionsquelle für die Gesamtbelastung festzulegen („anteilmässig“). Bei Festlegung eines Sanierungsplans fliessen auch Kosten-Nutzen- sowie Effizienzüberlegungen ein, die zu einer zeitlichen Staffelung beim Erlass von Massnahmen führen können. So müssen gemäss Art. 33 Abs. 2 LRV vorab Grosseemittenten zu verschärften Emissionsbegrenzungen verpflichtet werden.³⁹

Der Massnahmenplan hat somit Wirkungen für alle – bestehende wie neu zu erstellende – Emittenten im lufthygienischen Belastungsgebiet. In der Praxis werden gerade im Zusammenhang mit Einkaufszentren und dem von ihnen erzeugten Verkehrsaufkommen häufig jedoch nur Massnahmen für Neubauten erlassen, ohne an bestehende Anlagen entsprechende Massstäbe anzulegen. Dies ist unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit höchst problematisch, wie ein Fall aus dem Kanton Zürich zeigt. Dort hat es das Verwaltungsgericht abgelehnt, für einen neuen Fachmarkt (Bau- und Hobbymarkt, 140 bewilligte Parkplätze, Erschliessungskategorie C) eine lenkungswirksame Parkplatzgebühr vorzuschreiben, solange bei bestehenden Anlagen keine gleiche Gebühr erhoben werde bzw. werden müsse⁴⁰. Dieser Entscheid mag aus Sicht der Gleichbehandlung befriedigen, wirkt sich aber letztlich nachteilig auf die Lufthygiene aus. Rechtlich ist klar, dass Emissionsbegrenzungen sowohl für neue als auch für bestehende Anlagen anzuordnen sind:

- Für *bestehende Anlagen* gilt gestützt auf Art. 16 USG eine Sanierungspflicht. Hinsichtlich der Emissionsbegrenzungen geht das USG somit von der Gleichbehandlung von alten und neuen Anlagen aus. Dieser Grundsatz muss im Ausführungsrecht konkretisiert werden. Die LRV unterscheidet zwischen *stationären Anlagen* (Art. 3 bis 16 LRV) und *Verkehrsanlagen* (Art. 18 f. LRV). Die Emissionsbegrenzungen für stationäre Anlagen sind in der LRV detailliert geregelt. Sie gelten auch für bestehende Anlagen, die somit allenfalls zu sanieren sind. Für Verkehrsanlagen und verkehrserzeugende Anlagen fehlen dagegen entsprechende bundesrechtliche Ausführungsvorschriften. Parkplatzbeschränkungen und ähnliche Massnahmen, die sich als Emissionsbegrenzungen direkt auf Art. 11 und Art. 12 USG stützen lassen, finden sich im kantonalen oder allenfalls kommunalen Recht. Dieses müsste somit eine Ausdehnung auf Altanlagen vorsehen, was jedoch nur selten der Fall ist (vgl. z.B. § 243 Abs. 2 PBG-ZH). Dies führt in der Praxis zur beschriebenen Ungleichbehandlung.⁴¹
- Die im Massnahmenplan aufgeführten Massnahmen müssen selbstverständlich auch für geplante *neue Anlagen* im lufthygienischen Belastungsgebiet angeordnet werden, ansonsten würden von Anfang an Sanierungsfälle geschaffen. In Bezug auf das Vorgehen unterscheidet das Bundesgericht, ob eine Massnahmenplan vorliegt oder nicht und ob das Bauvorhaben zu durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Emissionen führt (gemessen an den in der jeweiligen Nutzungszone üblichen Emissionen).

Fehlt ein Massnahmenplan gänzlich, was heute nur noch in einem Kanton der Fall ist, so dürfen zonenkonforme Bauvorhaben, von denen allein nur durchschnittliche Emissionen ausgehen, nicht mit dem Hinweis auf die übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden. Bei solchen Vorhaben ist die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen ohne Massnahmenplan unzulässig. Widerspricht ferner die Bau- und Zonenordnung dem Massnahmenplan, so ist sie entsprechend anzupassen. Bei überdurchschnittlichen Emittenten hingegen ist das Baubewilligungsverfahren zu sistieren, da ansonsten die Massnahmenplanung negativ präjudiziert würde.⁴²

³⁷ So klar das Bundesgericht z.B. in BGE 118 Ib 26 E. 5d S. 34 f. (Herisau): Die Auffassung, wonach bei einer übermässigen Gesamtbelastung alle zusätzlichen Emissionen einer neuen Anlage durch entsprechende Reduktionen kompensiert werden müssten, verstösst gegen den Grundsatz der Lastengleichheit.

³⁸ Gegen die Massnahmenpläne kann kein Rechtsmittel ergriffen werden und der Bund muss sie auch nicht genehmigen.

³⁹ Vgl. zum Gleichbehandlungsgebot und zur Verhältnismässigkeit bei der Auswahl von Massnahmen: Loretan, Kommentar USG, N. 18 ff. zu Art. 44a.

⁴⁰ Vgl. VGE-ZH VB.2004.361/370 vom 26. Januar 2005, E. 7 zitiert nach Loretan, Fahrten- und Fahrleistungsmodell in: URP/DEP 2005 S. 512.

⁴¹ Loretan, Fahrten- und Fahrleistungsmodell in: URP/DEP 2005 S. 510 ff.; diese Auffassung ist allerdings nicht unumstritten.

⁴² Hänni, S. 364; Loretan, Kommentar USG, N. 35 zu Art. 44a; BGE 118 Ib 26 E. 5e S. 35 (Herisau); BGE 120 Ib 436 E. 2c/cc S. 445 (Crissier).

Ist zwar ein Massnahmenplan vorhanden, *genügt* er aber offensichtlich *nicht*, um fristgerecht die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte sicherzustellen (was häufig der Fall ist), so können gemäss Bundesgericht bei der Bewilligung neuer Anlagen unabhängig vom Massnahmenplan verschärfte Emissionsbegrenzungen verfügt werden.⁴³ Nicht definitiv geklärt ist die Frage, ob auch in diesem Fall Baubewilligungsverfahren für Vorhaben, welche die Überarbeitung des Massnahmenplans negativ präjudizieren, zu sistieren sind, was aber eher vereint wird.⁴⁴

c. Bedeutung für die kleinen Einkaufszentren

Was haben nun die obigen Ausführungen für Konsequenzen für die Neuerstellung von kleinen Einkaufszentren? Zu prüfen ist insbesondere, welche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung ergriffen werden können, sei dies im Rahmen des Vorsorgeprinzips oder im Sinne von verschärften Emissionsbegrenzungen. Konkret geht es um die Frage der Parkplatzbewirtschaftung.

Werden kleine Einkaufszentren in Gebieten errichtet, die nicht durch Luftverunreinigungen vorbelastet sind, so kommen Emissionsbegrenzungen gestützt auf das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG in Betracht. Wie die Entscheide des Bundesgerichts Wohlen (Lager/Depot)⁴⁵ und Grancia (Einkaufszentrum)⁴⁶ zeigen, können unter diesem Titel Parkplatzbeschränkungen und Betriebseinschränkungen angeordnet werden, wenn sie sich als technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar erweisen.

Sollen kleine Einkaufszentren in lufthygienischen Belastungsgebieten gebaut werden, müssen die Behörden grundsätzlich verschärfte Emissionsbegrenzungen verfügen. Diese stützen sich auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG und müssen im Massnahmenplan vorgesehen sein. Nur wenn dieser ungenügend ist, dürfen verschärfte Massnahmen auch ohne Grundlage im Massnahmenplan angeordnet werden. Der Massnahmenplan gemäss Art. 44a USG gilt auch für kleine Einkaufszentren. Auf der Grundlage des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Lastengleichheit ist zu bestimmen, welchen Sanierungsbeitrag diese Einrichtungen leisten müssen. Der Beitrag der kleinen Einkaufszentren ist dabei entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbelastung festzusetzen. Die Behörden können allerdings zeitliche Prioritäten nach der Dringlichkeit setzen und vorab Grosse mittlen zu verschärften Emissionsbegrenzungen verpflichten und erst später die „kleineren“ bzw. durchschnittlichen Emittenten. Dies ändert jedoch nichts daran, dass grundsätzlich für alle Emittenten verschärfte Emissionsbegrenzungsmassnahmen anzuordnen sind. Als solche Massnahmen kommen namentlich Parkplatzbeschränkungen oder die Pflicht zur Parkplatzbewirtschaftung im Sinne von Verkehrs- bzw. Betriebsvorschriften gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG in Betracht.

Ob es sich bei den kleinen Einkaufszentren der beschriebenen Art um durchschnittliche oder überdurchschnittliche Emittenten handelt, kann nur mit Blick auf die konkreten örtlichen Gegebenheiten, insbesondere auf die Nutzungszone und dem dortigen Emissionsdurchschnitt, beurteilt werden. Diese Frage hat allenfalls eine rechtliche Bedeutung für die Frage, ob eine allfällige Überarbeitung des Massnahmenplans negativ präjudiziert wird und das Bewilligungsverfahren daher zu sistieren ist.

Da es sich um die Errichtung neuer Anlagen geht, stellen sich in der Regel keine Probleme bezüglich der Rechtsgrundlage für solche Massnahmen, wie sie allenfalls im Zusammenhang mit der Sanierung von bestehenden Verkehrsanlagen und verkehrserzeugenden Anlagen bestehen können. Die (nicht unumstrittenen) Ausführungen von LORETAN (vgl. oben Ziff. II/ 3, S. 7) betreffen die Errichtung neuer Einkaufszentren nicht.

IV. Raumplanerische Anforderungen

1. Probleme aus Sicht der Raumplanung

Auch aus raumplanerischer Sicht steht die durch kleine Einkaufszentren unter Umständen verursachte Verkehrsproblematik im Vordergrund. Sind die Kapazitäten des bestehenden Strassennetzes bereits nahezu ausgeschöpft, so kann der Bau eines kleinen Einkaufszentrums mit 150 Parkplätzen Verkehrsstörungen bewirken. Zusätzlich kann die Schaffung von Einkaufszentren an der Peripherie bzw. ausserhalb der Ortskerne zu einer Entleerung derselben führen, was raumplanerisch nicht erwünscht ist. Kommt hinzu, dass es sich bei den Gebäuden der deutschen Discounter um eingeschossige, nicht unterkellerte Norm-Bauten

⁴³ Hänni, S. 364; Loretan, Kommentar USG, N. 45 zu Art. 44a; BGE 119 Ib 480 E. 7a. S. 489 (Schwerzenbach).

⁴⁴ Vgl. Loretan, Kommentar USG, N.48. zu Art. 44a.

⁴⁵ BGE 113 Ib 393.

⁴⁶ BGE vom 17.5.1995 in URP 1995 S. 498 ff.

handelt, die von einer Parkierungsanlage mit grosszügig dimensionierten Parkfeldern umgeben sind, was dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens widerspricht.

Losgelöst von der Einzelanlage ist zu beachten, dass die Filialen der deutschen Discounter meistens nicht als erster und einziger Verkaufsladen in der entsprechenden Zone errichtet werden. Vielmehr bestehen häufig bereits weitere kleinere, mittlere und grössere Läden. Zusammen bildet sich mit der Zeit ein Konglomerat, welches ähnliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigt wie ein einziges grosses Einkaufszentrum. Da der Fokus des Baubewilligungsverfahrens (wie auch der Umweltvorschriften) auf die Beurteilung einer konkreten Einzelanlage ausgerichtet ist, lassen sich solche Konglomerate raumplanerisch im Nachhinein kaum mehr adäquat steuern und regeln. In diesem Zusammenhang ist eine vorausschauende Planung (Richtplanung, Nutzungs- und Sondernutzungsplanung) zur Vermeidung einer übermässigen Ballung solcher Einrichtungen unabdingbar.

2. Zu beachtende raumplanerische Vorschriften

a. Vorbemerkung

Im Raumplanungsrecht besteht keine analoge Schwelle wie bei der UVP-Pflicht, ab welcher eine vertiefte Sachverhaltsermittlung in einem besonderen Verfahren vorgeschrieben ist. Deshalb entsteht hier in der Öffentlichkeit wohl weniger der Eindruck, die kleinen Einkaufszentren würden privilegiert behandelt. Diese Einkaufszentren werden vielmehr, wie alle anderen Vorhaben, in den „normalen“ raumplanerischen Verfahren beurteilt. Dabei ist zu entscheiden, welche Stufen der planungsrechtlichen Entscheidungsfolge die kleinen Einkaufszentren zu durchlaufen haben, damit sie angesichts der Auswirkungen auf Raumordnung und Umwelt angemessen erfasst und in den Raum eingeordnet werden können.

b. Planungspflicht oder Baubewilligungsverfahren?

Bei den publikumsintensiven Einrichtungen, wie sie Gegenstand der Empfehlungen von ARE und BUWAL bilden, wird mindestens der Erlass eines (Sonder-) Nutzungsplans als notwendig erachtet, da solche Einrichtungen kaum je in eine der normalen Bauzonentypen passen und allgemein ein erhöhter Regelungsbedarf besteht. Es liegt an den Kantonen, eine Planungspflicht vorzuschreiben.⁴⁷ Angesichts der Grösse der kleinen Einkaufszentren ist davon auszugehen, dass hier das Regelungsbedürfnis weniger ausgeprägt ist und solche Vorhaben in Gewerbe- und Industriezonen realisiert werden können. In der Praxis werden kleine Einkaufszentren wohl im Baubewilligungsverfahren beurteilt werden.

Unabhängig von der fehlenden Planungspflicht tun die Gemeinden gut daran, ihre Industrie- und Gewerbezone im Hinblick auf die Ansiedlung kleiner Einkaufszentren zu überprüfen und – wo solche nicht geeignet sind – zu verbieten. Mit anderen Worten ist die Bauzone entsprechend zu differenzieren, wie dies z.B. der Kanton Zug gemacht hat. Diese präventiven Massnahmen sind dem Erlass von Planungszonen zur Verhinderung konkreter Projekte vorzuziehen. Unter Umständen ist auch eine vorgeschriebene Mindestausnutzung empfehlenswert.⁴⁸

c. Erschliessung

Erschliessungsvoraussetzung für jede Baute ist eine genügende Zufahrt. Gerade bei Einkaufszentren stellt sich die Frage, ob die öffentlichen Strassenkapazitäten für den zu erwartenden zu- und abfliessenden Verkehr ausreichen. Die Baubewilligungsbehörde hat daher zu prüfen, ob das geplante kleine Einkaufszentrum nicht zu Verkehrszusammenbrüchen oder zu Verkehrserschwerungen auf Strassen führt, die weder der Fein- noch der Groberschliessung dienen. Die Eigentümer von Einkaufszentren haben keinen Anspruch auf eine spezifische Nutzung der angrenzenden Strassen oder auf einen entsprechenden Ausbau öffentlicher Strassen. Für einen allfälligen Ausbau kann das Gemeinwesen nach Massgabe des kantonalen und kommunalen Rechts Beiträge des Eigentümers verlangen.⁴⁹

d. Koordination

⁴⁷ Muggli Rudolf, Publikumsintensive Einrichtungen. Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002, S. 44 f.

⁴⁸ Vgl. Raumentwicklungsbericht 2005 des ARE.

⁴⁹ Saladin/Lanz, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, in ZBl 1976 S. 96 f., 104 f., 106 ff.

Der UVP kommt eine Koordinationsfunktion zu. Auch wenn jedoch ein Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist, besteht gestützt auf Art. 25a RPG ein Koordinationsgebot. Zudem setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass „die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts“ erfüllt sind⁵⁰, mithin auch diejenigen des Umweltrechts. Zudem werden die offenen Planungsnormen des RPG durch eine umfassende Interessenabwägung konkretisiert (Art. 3 RPV). Dies alles hat zur Folge, dass im Baubewilligungsverfahren das Vorhaben aus einer Gesamtsicht zu beurteilen ist und namentlich umweltrechtliche Aspekte berücksichtigt werden müssen. Damit wirkt sich das Fehlen der UVP-Pflicht – mindestens theoretisch – nicht aus; vom Ergebnis her ist eine ähnliche Prüfung erforderlich. Wird ein Gebiet neu eingezont oder eine Sondernutzungsplanung durchgeführt, so greift zusätzlich Art. 47 RPV, wonach die Planungsbehörden Rechenschaft ablegen müssen, wie sie den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung getragen haben.

V. Fazit

Kleine Einkaufszentren haben die materiellrechtlichen Vorschriften des Umweltschutzes vollumfänglich zu beachten, auch wenn sie nicht der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Unterschiede bestehen nur in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Die Bauherrschaft trifft zwar keine qualifizierte Mitwirkungspflicht wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Sie ist jedoch im Sinne des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts (z.B. Art. 12 VwVG) zur Mitwirkung verpflichtet und gestützt auf Art. 46 Abs. 1 USG auskunftspflichtig. Aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen kann sie zur Erarbeitung und Einreichung von zusätzlichen Unterlagen zu bestimmten Umweltaspekten ihres Projekts verpflichtet werden. Je nach Einzelfall kann die Sachverhaltsermittlung der Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts nahe kommen.

Bei kleinen Einkaufszentren sind die Emissionen ebenfalls gemäss Vorsorgeprinzip zu begrenzen. Liegt ein solches Neubauvorhaben in einem lufthygienischen Belastungsgebiet, so sind verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen. Parkplatzbeschränkungen und ähnliche Massnahmen lassen sich direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG verfügen. Gibt es mehrere Verursacher oder eine Verkehrsanlage, so muss ein Massnahmenplan erarbeitet werden, mit welchem die Beiträge zur Reduktion der Luftverunreinigungen lastengleich zu verteilen sind. Dabei gilt der Grundsatz, dass alle Emittenten einen Beitrag zur Reduktion der Luftschadstoffbelastung im betreffenden Gebiet beitragen müssen. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist festzulegen, welchen Beitrag die einzelnen Emittenten leisten müssen; dieser ist nach Massgabe des Verursacheranteils zu bestimmen. In diese Beurteilung fliessen auch Überlegungen zur Effizienz und zum Kosten-Nutzen-Verhältnis ein. Die Behörden können zeitliche Prioritäten setzen und vorab Grossemittenten zu verschärften Emissionsbegrenzungen verpflichten. Dies ändert jedoch nichts daran, dass alle Emissionsquellen einen anteilmässigen Sanierungsbeitrag leisten müssen. Somit treffen Emissionsbegrenzungsmassnahmen ohne weiteres auch kleine Einkaufszentren.

Raumplanerisch bestehen keine Besonderheiten für kleine Einkaufszentren, im Gegensatz zum Umweltrecht nicht einmal verfahrensrechtlich. Aufgrund der Grösse dieser Einkaufszentren wird in der Regel keine Planungspflicht bestehen. Je nach den örtlichen Gegebenheiten können sich allenfalls bereits durch die Erstellung eines kleinen Einkaufszentrums Probleme bei der Erschliessung ergeben. Problematischer ist jedoch die Ansammlung vieler derartiger oder ähnlicher Einrichtungen in einem Gebiet. Wichtig ist hier eine vorausschauende Steuerung durch die Richtplanung und Nutzungsplanung. Die Beurteilung raumplanerischer, umweltrechtlicher und erschliessungsrechtlicher Fragen ist so zu koordinieren, dass – wie bei der UVP – eine gesamthafte und umfassende Betrachtung sichergestellt ist.

⁵⁰ Vgl. Art. 22 Abs. 3 RPG.