

Rechtliche Anforderungen an verkehrslenkende Massnahmen

Referat gehalten an der Fachtagung der
Schweizerischen Bausekretärenkonferenz,
am 27. Juni 2013 in Zug

Dr. Christoph Meyer, LL.M.
Partner bei NEOVIUS Advokaten & Notare
Lehrbeauftragter für öffentliches Recht, Universität Basel

Zur Übersicht

1. Thema
2. Begriffe
3. Rechtliche Grundlagen
4. Rechtliche Grundsätze
5. Die Massnahmen
6. Emissionsreduzierende Massnahmen bei verkehrsintensiven Anlagen –
Besonderes Konstrukt
 - 6.1 Ursprüngliches Konzept im USG
 - 6.2 Mittelbare Emissionen und indirekte Massnahmen
7. Rechtliche Anforderungen an emissionsreduzierende Massnahmen bei
verkehrsintensiven Einrichtungen
 - 7.1 Emissionsreduktion an der Quelle
 - 7.2 Ganzheitlich-räumliche Eignung
8. Folgerungen

1. Thema:

Genauer:

Rechtliche Anforderungen an
umweltrechtliche Massnahmen zur
Emissionsbegrenzung bei
verkehrsintensiven Einrichtungen

Einleitung

Im Zusammenhang mit der Bewilligung von verkehrsintensiven Einrichtungen (z.B. Einkaufszentren, Fachmärkte, Freizeiteinrichtungen etc.) und weiteren Anlagen des Detailhandels mit potentiellen Verkehrskonzentrationen ordnen die Behörden bis heute regelmässig Massnahmen zur Emissionsbegrenzung (z.B. Parkplatzbewirtschaftung, Beschränkung der Parkplatzzahl oder Einführung eines Fahrtenmodells) an.

In letzter Zeit sind vermehrt Zweifel an der tatsächlichen Eignung solcher umweltrechtlich motivierter Massnahmen laut geworden. Auch das Bundesamt für Umwelt hat sich der Wirksamkeitsfrage im Rahmen der Beantwortung der Motion 08.3003, "Wirksamkeit von Umweltmassnahmen" angenommen. BAFU und ARE gehen als Ergebnis der Untersuchung unter anderem davon aus, dass verkehrslenkende Massnahmen auf der Basis des Umweltrechts in Zukunft nicht mehr generell angeordnet werden können. Die Kantone wurden in einem Rundschreiben über die Neuerungen informiert.

Die Frage, welche Anforderungen aus der Sicht des Rechts überhaupt an die Wirksamkeit und Eignung der betreffenden Massnahmen zu stellen sind, wurde bis heute jedoch nicht vertieft untersucht.

2. Begriffe

Unter **verkehrsintensiven Einrichtungen** versteht man gemäss den BAFU/ARE-Empfehlungen* "Bauten und Anlagen, welche insbesondere infolge des durch sie verursachten Verkehrsaufkommens, sowohl gross- als auch kleinräumig erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigen".

* Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, BAFU, 2006

3. Rechtliche Grundlagen

Umweltrechtliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung

Art. 11 USG:

¹ Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen).

² Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

³ Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden.

Art. 12 USG:

¹ Emissionen werden eingeschränkt durch den Erlass von:

- a. Emissionsgrenzwerten;
- b. Bau- und Ausrüstungsvorschriften;
- c. Verkehrs- oder Betriebsvorschriften;
- d. Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden;
- e. Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe.

² Begrenzungen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf dieses Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben.

Art. 44a USG:

¹ Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Massnahmenplan).

² Massnahmenpläne sind für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Sie unterscheiden Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind.

³ Sieht ein Plan Massnahmen vor, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, so stellen die Kantone dem Bundesrat die entsprechenden Anträge.

4. Rechtliche Grundsätze

Bundesverfassung

Art. 5 BV:

¹ [...]

² Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

³ [...]

⁴ [...]

Art. 8 BV:

¹ Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

² Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

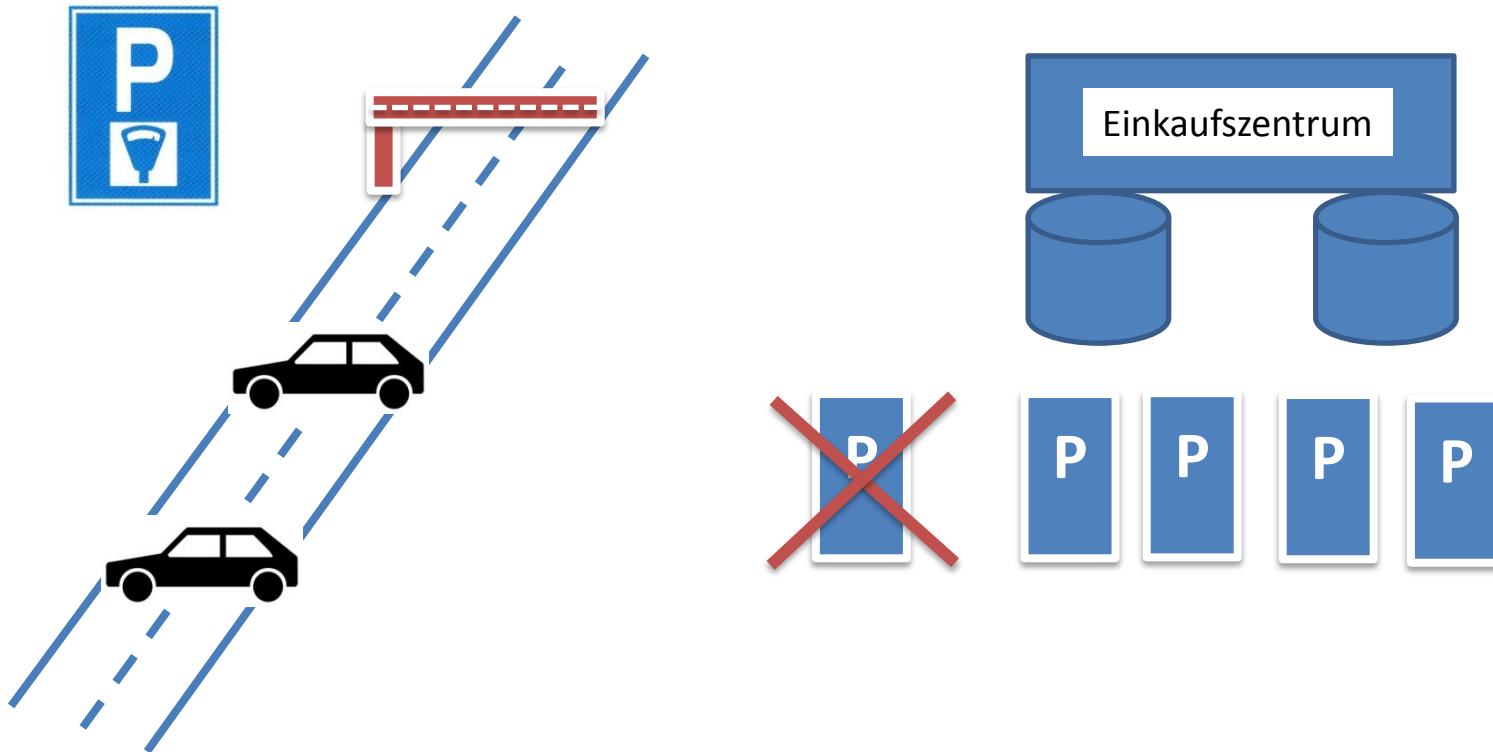
³ Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

⁴ Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

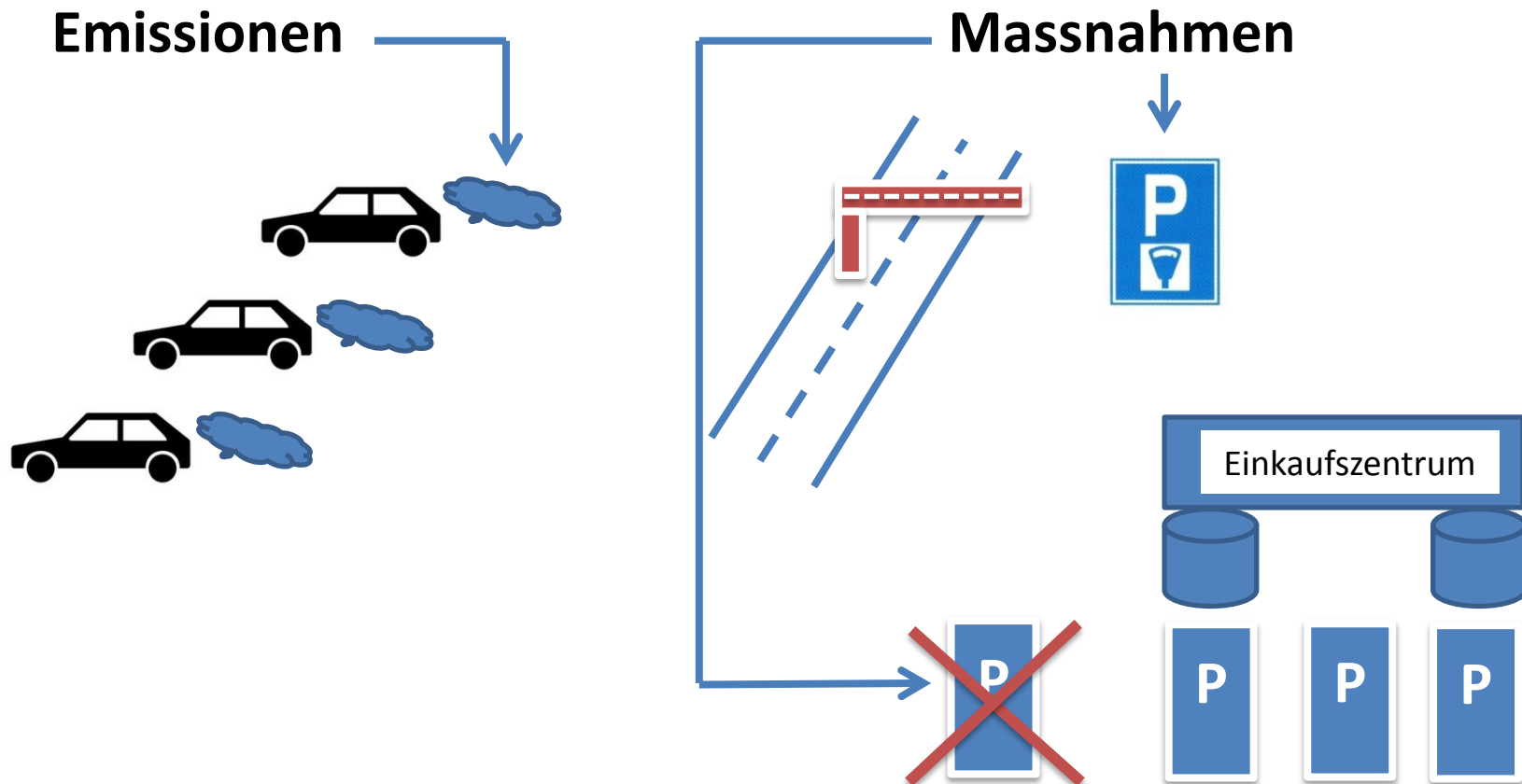
5. Die Massnahmen

Umweltrechtliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung bei verkehrsintensiven Einrichtungen

- Im Vordergrund:
- Parkraumbewirtschaftung
 - Parkraumbeschränkung



6. Emissionsreduzierende Massnahmen bei verkehrsintensiven Anlagen – Besonderes Konstrukt



6.1 Ursprüngliches Konzept im USG (Emissionsbegrenzung)

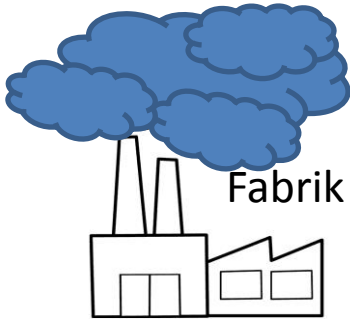
Technisch geprägte, lineare Vorstellung

Botschaft zum USG 1979 III 749, 789 f. (zu Art. 9, heute Art. 11)

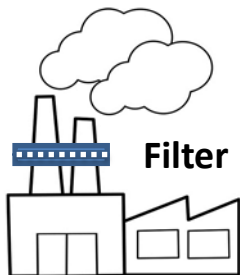
Absatz 1 macht deutlich, dass der Umweltschutz, wenn immer möglich, mit der Bekämpfung der Einwirkungen am Ort ihres Entstehens beginnen muss. Gegen Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen oder Strahlen sind somit in erster Linie Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen zu treffend. Dabei sind als beste Lösung **verbesserte Konstruktionen und Verfahren** vorzusehen, die das Entstehen unerwünschter Emissionen zum vornherein verhindern. An zweiter Stelle stehen **technische Vorkehren, mit denen die Emissionen mindestens teilweise zurückgehalten werden können**, so zum Beispiel der Einbau von Filteranlagen. Schliesslich fallen Massnahmen in Betracht, mit denen der Ausstoss der unvermeidlichen Restemissionen wenigstens noch günstig beeinflusst werden kann, so etwa durch den **Bau eines ausreichend dimensionierten Hochkamins**.

Beispiel:

Idee von USG 11/12



Direkte Massnahme gegen eine **unmittelbare** Emission
(z.B. **Filter**, zweitbeste Variante)



Emissionsreduktion realisiert

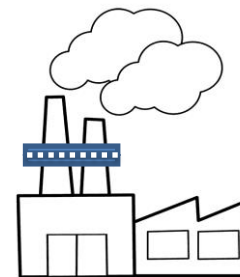
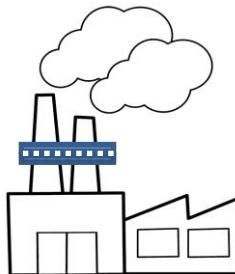
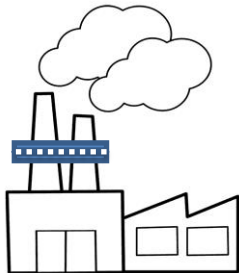
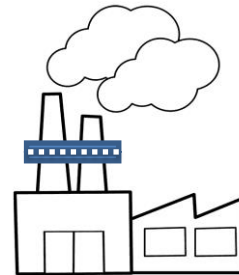
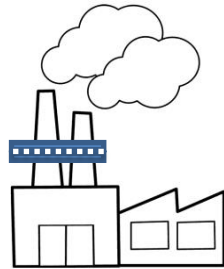


Massnahme ist auch geeignet (verhältnismässig),
um Ziele im öffentlichen Interesse zu erreichen



Umweltschutz (Luftreinhaltung)

Jede Anlage für sich - stetiger gesamthafter Rückgang



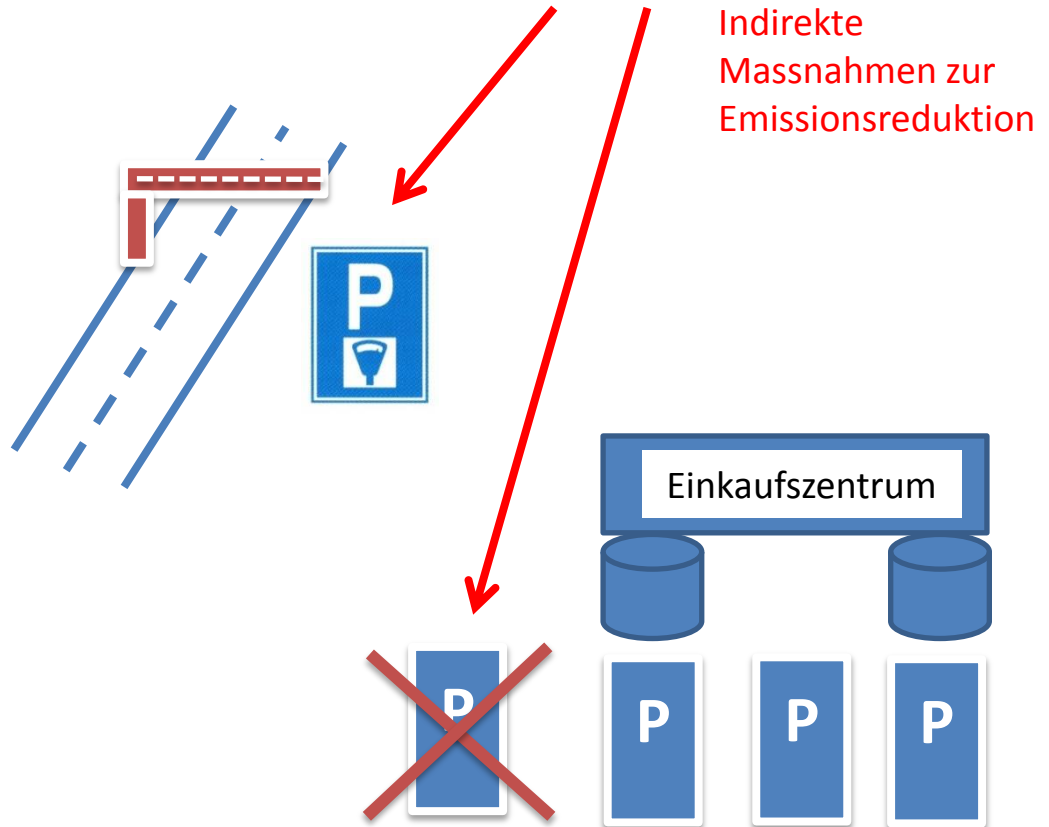
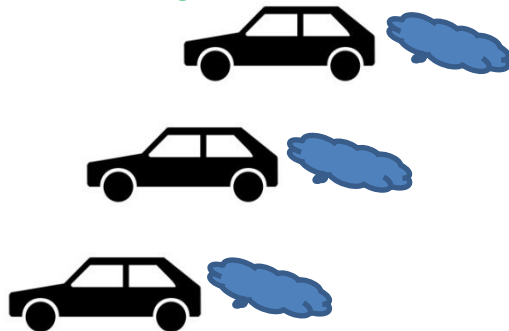
6.2 Mittelbare Emissionen und indirekte Massnahmen

Parkraumbeschränkung und Parkraumbewirtschaftung



Reduktion von mittelbaren Emissionen durch indirekte Massnahmen

Auto-Abgase sind
mittelbare
Emissionen der
verkehrsintensiven
Einrichtungen



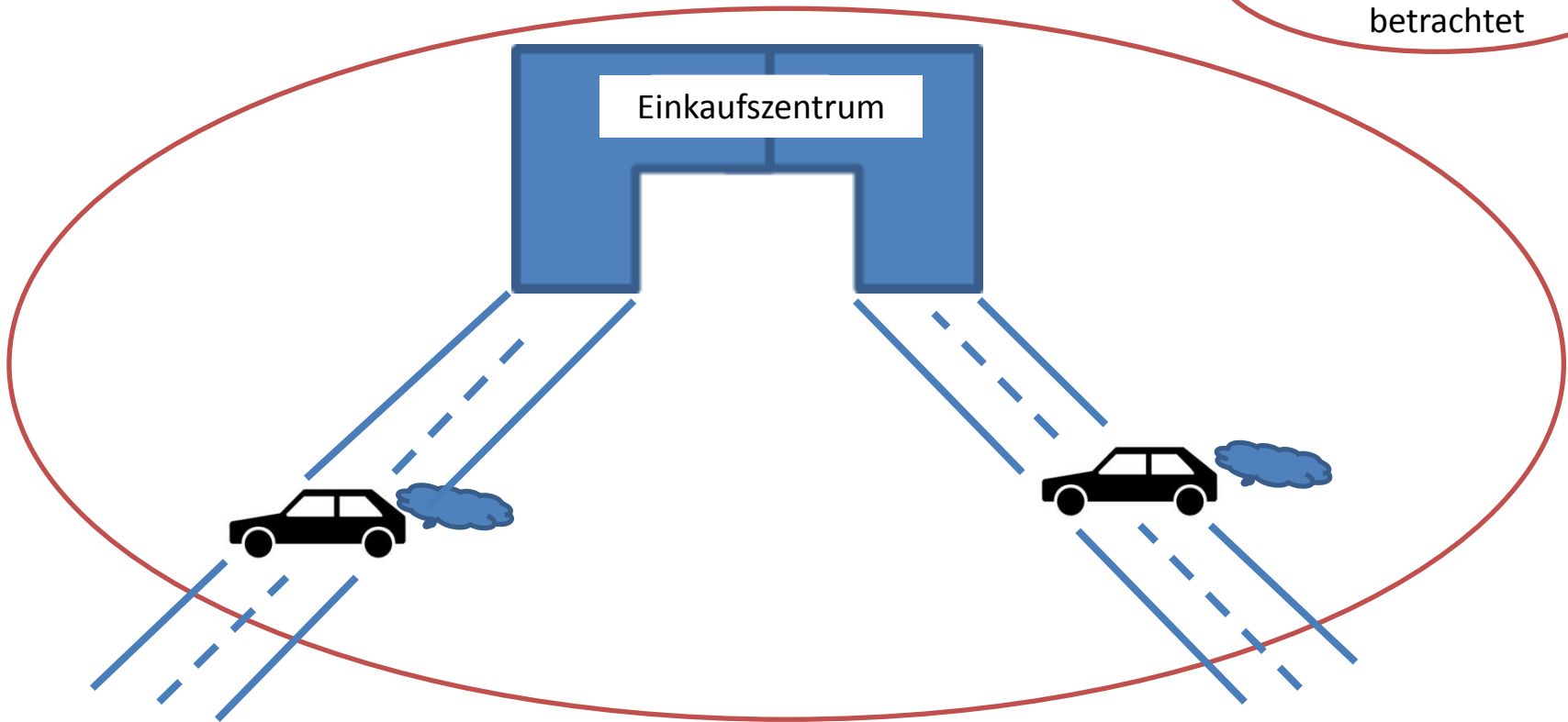
Mittelbare Emissionen

Verkehr-intensive Einrichtungen 120 I b 436; 125 II 129

Miteinbezug von **Sekundäremissionen** bei hinreichend funktionellem Zusammenhang. Stehen nur im Zusammenhang mit der Benützung einer Anlage

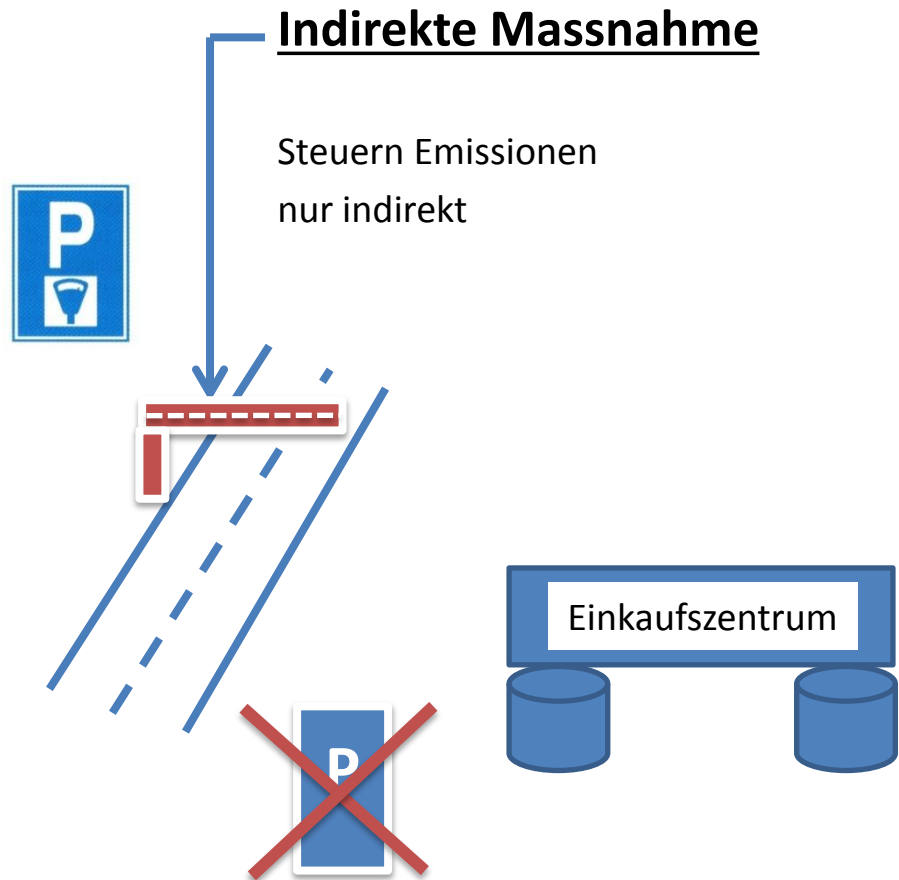
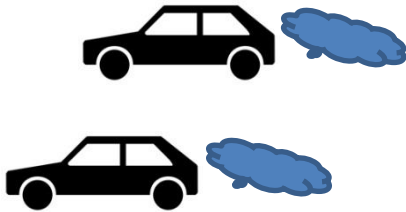
Emission an
der Quelle

Emissionen werden
gesamthaft
betrachtet



Indirekte Massnahmen

Indirekte Massnahmen
nehmen die Emissionen
nicht direkt ins Visier



Indirekte Massnahmen:

Durch Einführung von Parkplatzbewirtschaftungspflicht oder Parkraumbeschränkung soll das Verhalten der motorisierten Kunden beeinflusst werden.

In Folge des veränderten Verhaltens der motorisierten Kunden sollen Emissionen reduziert werden.



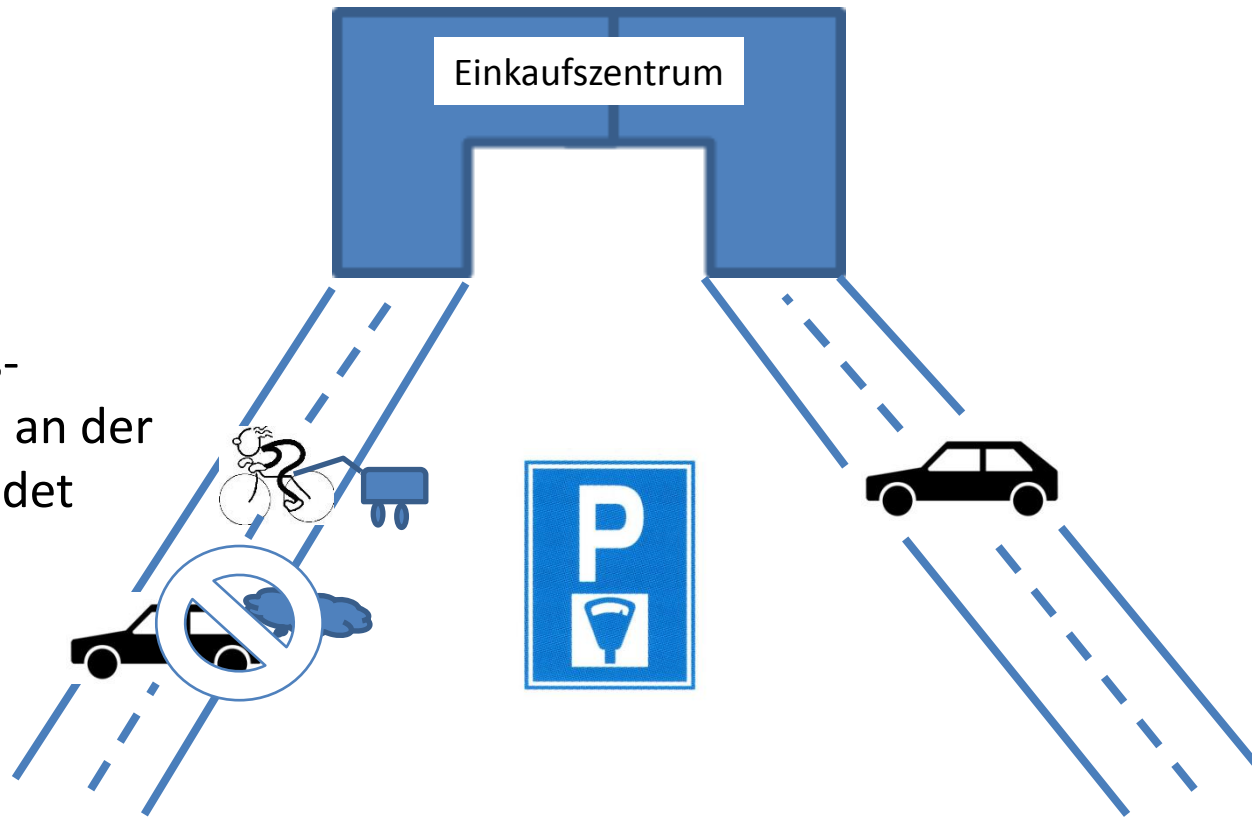
7. Rechtliche Anforderungen an emissionsreduzierende Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen

- 7.1 Emissionsreduktion an der Quelle Art. 11 und 12 USG**
- 7.2 Ganzheitlich-räumliche Eignung**

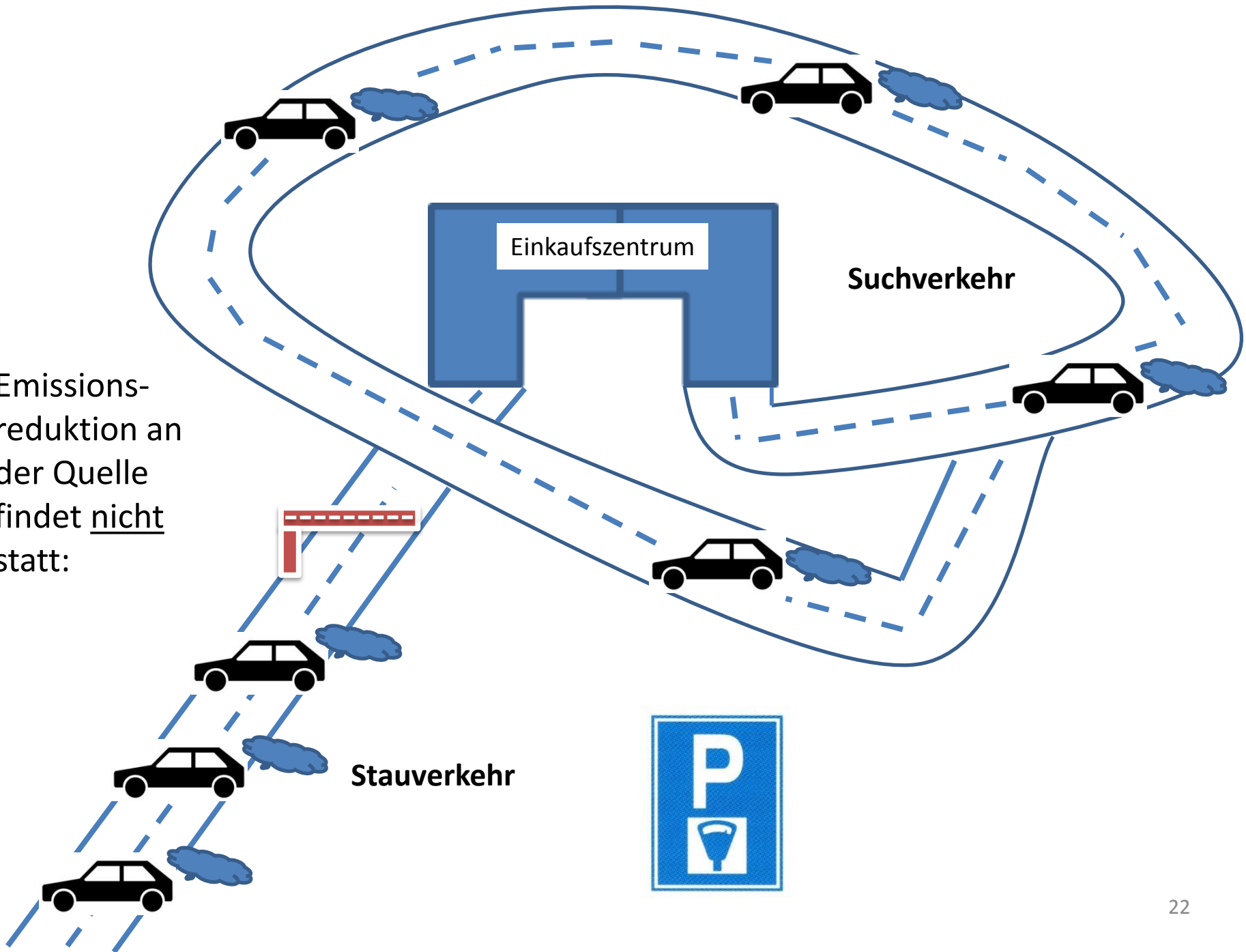
Erste Anforderung:

**7.1 Emissionsreduktion
an der Quelle Art. 11 und 12 USG**

Emissions-
reduktion an der
Quelle findet
statt:



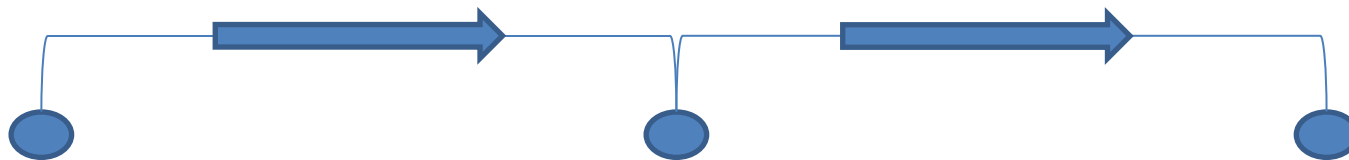
Emissions-
reduktion an
der Quelle
findet nicht
statt:



Rechtlich entscheidend ist:

- Emissionsreduktion an der Quelle wird verlangt
- Was nicht genügt:
 - "Lenkungswirkung" (vgl. BGE 1C_412/2008 [Bauarena Volketswil])
 - "Reaktionsverhalten" (vgl. SVI-Studie 2002; VB.2007.00091; 16. Juli 2008)
 - "Verkehrslenkung"
 - "Tendenzielle Tauglichkeit" (BGE 125 II 129 [Belp])

Doppelte Kausalität:

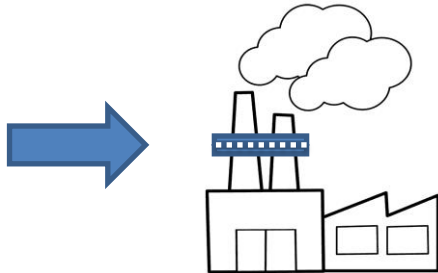


Massnahme

Verhalten
der MIV-Kunden

Emissionsreduktion

7.2 Zweite Anforderung: Ganzheitlich-räumliche Eignung



Beispiel Partikelfilter:

Führt zu Emissionsreduktion
und trägt damit zum Schutz
der Umwelt bei (Art. 74 BV)

**Bei verkehrsintensiven
Einrichtungen:**


Emissionsreduktion an der Quelle
führt nicht zwingend zu ganzheitlich-
räumlicher Emissionsreduktion...

Thema: Ausweichverhalten



Massnahme trägt im Falle von
Ausweichverhalten ganzheitlich-räumlich
betrachtet nichts zum Schutz der Umwelt bei

Wie begegnet man diesem Thema rechtlich?

1. Reduktion an der Quelle ist allenfalls erreicht (Art. 11 und 12 USG)
2. Ist Massnahme aber ganzheitlich-räumlich betrachtet "sinnvoll"? 

Thema der Eignungsprüfung:

Ist Massnahme geeignet, das im öffentlichen Interesse (Umweltschutz, Luftreinhaltung) angestrebte Ziel zu erreichen?

- **Eignung** ist bei Ausweichverkehr allenfalls nicht gegeben
- Dies hat auch Auswirkung auf die **Zumutbarkeitsfrage**
- Das sind Aspekte der **Verhältnismässigkeitsfrage** (insbesondere wichtig im Grundrechtsschutz)

Praxis zur ganzheitlich-räumlichen Eignung:

- "Lenkungswirkung ist in Frage gestellt, wenn nur hinzukommende neue Anlage Parkgebühren erheben muss" (BGE 1C_463/2011)
- "Die von höheren Gebühren erwartete Reduktion der Fahrleistung tritt nur bei flächendeckender Einführung von Parkgebühren ein" (VB.2011.00055).



Thematik (ganzheitlich-räumliche Eignung) bis heute noch nicht präzise erfasst.

Folgerungen

Mit Blick auf Massnahmen 11/12 USG müssen die Behörden beweisen:



Tatsächliche Emissionsreduktion an der Quelle
Blosse Annahme von "Reaktionsverhalten", "Lenkungswirkung",
"Verkehrslenkung" reicht nicht.

Thema: Stau- und Suchverkehr



Eignung, dass Zweck des Umweltschutzes erreicht wird (ganzheitlich-
räumlich betrachtete Emissionsreduktion)

Thema: Ausweichverkehr

Neue Entwicklungen

- Erkenntnisse BAFU/ARE
- EBP/Interface
- FehrAdvice
- Problem von BAFU/ARE erkannt
- Rechtliche Zuordnung bis heute jedoch nicht sauber erfolgt.
- AJP

Fazit

- Massnahmen gegen Sekundäremissionen, die auf Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG gestützt werden, müssen einen Beitrag zu einer tatsächlichen und nachweisbaren Emissionsbeschränkung mit Bezug auf eine einzelne Anlage („Quelle“) leisten.
Die Praxis gibt sich in der Regel jedoch mit der Annahme zufrieden, dass eine Massnahme vermutlich eine Verhaltensreaktion beim Kundenverkehr auslöst.
- Die Verhältnismässigkeitsfrage erfährt in der Praxis zu wenig Aufmerksamkeit. Eine Massnahme muss unter diesem Titel geeignet sein, das Ziel des Umweltschutzes als Ganzes zu erreichen. Führt eine Massnahme jedoch ganzheitlich-räumlich betrachtet nicht zu einer (nachweisbaren) Emissionsreduktion (z.B. infolge von Such-, Stau oder Ausweichverkehr), so ist die Massnahme nicht geeignet.
- Die Beweislast für die emissionsbeschränkende Wirkung gemäss Art. 12 USG sowie für die Eignung einer Massnahme obliegt der verfügenden Behörde.
- Die Forderung von BAFU und ARE, dass verkehrslenkende Massnahmen, die sich auf die Umweltschutzgesetzgebung stützen, inskünftig im Einzelfall je nach Standort und Immissionssituation sorgfältig geprüft werden müssen, ist zu unterstützen.

Besten Dank für Ihre
Aufmerksamkeit