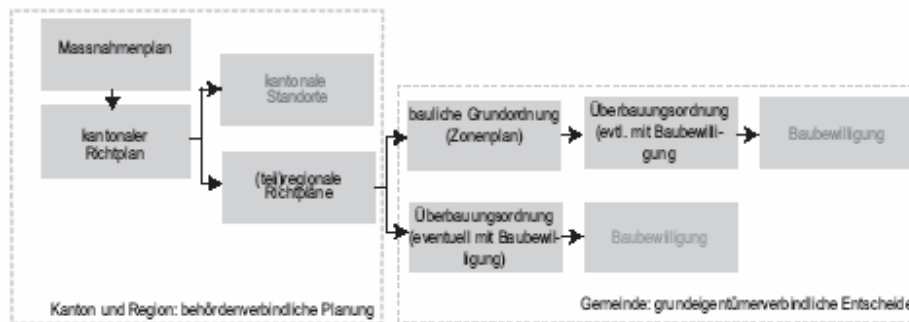


Auszug aus dem „Berner Fahrleistungsmodell 2005 (FLM)“

4.1 Übersicht über die Umsetzungsstufen bei regionalen Standorten

Das FLM bedarf einer stufengerechten Umsetzung vom Kanton (Massnahmenplan, kantonaler Richtplan, gesamtkantonales Controlling) über die Region (regionale Richtpläne zu den Standorten der VIV mit entsprechendem Controlling) zu den Gemeinden, welchen der Erlass der grundeigentümerverbindlichen Nutzungspläne (Überbauungsordnungen) und Baubewilligungen obliegt.



4.2 Richt- und Nutzungsplanung

Das FLM geht davon aus, dass die für VIV geeigneten Standorte in der Richtplanung - abgestimmt auf den Massnahmenplan und dessen Fahrleistungsobergrenzen - festgelegt werden. Weil Richtpläne behörden-, nicht aber grundeigentümerverbindlich sind, bedarf diese Standortplanung auf der kommunalen Ebene der Ergänzung durch die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung. An die Nutzungsplanung knüpft auch der Rechtsschutz an: Eine Nutzungsplanung kann von den dazu legitimierten Personen und Organisationen angefochten werden. In diesem Zusammenhang können auch die Festlegungen der Richtplanung überprüft werden. Die kommunale Nutzungsplanung kann die nötigen Festlegungen auf der Ebene der baulichen Grundordnung (besondere Arbeitszone, Zone mit Planungspflicht) oder direkt in Form einer Überbauungsordnung treffen. Grundsätzlich sollen die dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin eingeräumten Möglichkeiten so früh und klar wie möglich festgehalten werden. Insbesondere soll möglichst früh im Planungsprozess zum Ausdruck kommen, dass

- der Faktor Fahrleistung bzw. Fahrten für das an einem bestimmten Ort geplante Vorhaben von (zentraler) Bedeutung ist und damit
- die Dimension eines verkehrsintensiven Vorhabens (Nutzungsmass) auf die zulässige Fahrtenzahl abgestimmt werden muss.

Im Folgenden werden die Schritte einzeln dargestellt:

4.2.1 Bezeichnung der Standorte von Einkaufs- und Freizeit-VIV

Für die Erreichung der Baureife sind die folgenden raumplanerischen Schritte nötig:

a) Richtplanung

Die Planung für ein verkehrsintensives Vorhaben auf Richtplanebene ist abgeschlossen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Das Vorhaben ist raum- und verkehrsplanerisch am richtigen Ort geplant; es erfüllt die Standortanforderungen des kantonalen Richtplans; der Standort ist im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan festgehalten.
- Für den Standort steht der nötige Fahrleistungskredit zur Verfügung.

b) Nutzungsplanung

Ist die Richtplanung fertiggestellt, so regeln die Gemeinden im Nutzungsplanverfahren die folgenden Punkte:

- Bezeichnung der Standorte für VIV (Perimeter) und Ausschluss von VIV in den übrigen Zonen;
- Verteilung der Fahrten für VIV auf einzelne Projekte;
- Dimensionierung der Vorhaben, also Abstimmung von baulichem Nutzungsmass, Parkplatz- und Fahrtenzahl;
- Stufengerechter Nachweis der Auswirkungen auf die örtliche Belastbarkeit (im Planungsbericht nach Art. 47 RPV und/oder im Umweltverträglichkeitsbericht);

- Verpflichtung zur Fahrtenüberwachung;
- Massnahmen bei Fahrtenüberschreitung.

4.2.2 arealinterne Verteilung des Fahrleistungskredits

Wird einem Areal auf Stufe Richtplan ein Fahrleistungskredit zugeteilt, so wird unter Umständen dessen Verteilung auf mehrere Vorhaben im Nutzungsplanverfahren nötig. Für die Verteilung der Fahrleistung sind folgende Varianten denkbar:

- Der ganze Fahrleistungskredit wird einer Parzelle bzw. einem Projekt zugeordnet. Auf dem übrigen Areal ist dann noch eine Entwicklung im normalen Rahmen ohne VIV möglich (d.h. ohne Anlagen mit DTV > 2000 Fahrten).
- Jedem Vorhaben wird ein Anteil des Fahrleistungskredits zugeteilt. Diese Variante eignet sich bei sehr grossen Fahrleistungskrediten für Entwicklungsgebiete, die mehrere verkehrsintensive Vorhaben mit einem Fahrtenaufkommen von je > 2000 erlauben würden. Die Zuteilung der Fahrtenzahl pro Vorhaben ist zudem mit den Anforderungen an die maximal zulässigen Lärmimmissionen und die verkehrstechnische Belastung verknüpft.
- Der Fahrleistungskredit wird nicht aufgeteilt, sondern in der Reihenfolge der Anmeldungen vergeben: Anteile werden so lange zugeteilt, bis der Kredit erschöpft ist. Die Gemeinde ist dafür verantwortlich, dass die Grundeigentümer diese Regelung kennen. Sie müssen wissen, dass sie - sollte der Fahrleistungskredit im Perimeter aufgebraucht sein - nur noch Vorhaben realisieren können, die weniger als 2'000 Fahrten DTV beanspruchen. Diese Regelung ist daher ebenfalls in der Nutzungsplanung festzuschreiben. Sind arealinterne Verschiebungen von Fahrleistungskrediten geplant, so müssen die entsprechenden Regeln ebenfalls in der Nutzungsplanung festgehalten werden. Nur so kann auf grundeigentümerverbindliche Weise sichergestellt werden, dass der Fahrleistungskredit des Richtplans eingehalten wird.

4.2.3 Bau- und Betriebsvorschriften in der Nutzungsplanung

Die grundeigentümerverbindlichen Bau- und Betriebsvorschriften sollen die Umsetzung des FLM gemäss den Vorgaben des Richtplans sicherstellen. Zu regeln sind folgende Punkte:

a) Dimensionierung des Vorhabens

Beim FLM wird die „umweltrechtliche Dimension“ eines VIV vor allem durch die Fahrtenzahl bestimmt. Zusätzlich können die Gemeinden fallweise auch noch Eingrenzungen der Gebäudedimensionen, der Verkaufsflächen sowie der Parkplätze anordnen, ohne dass solche für ein Funktionieren des FLM nötig wären. Unerlässlich ist, dass diese Grössen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Dies ist im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV zu erläutern. Werden beispielsweise Verkaufsflächen und Parkplatzzahlen zugelassen, die in keinem angemessenen Verhältnis zur richtplanerisch vorgegebenen Fahrtenzahl stehen, so muss dies im Genehmigungsverfahren korrigiert werden.

Die Fahrtenzahl ist die zentrale Grundlage für die Nutzungsplanung. Den Gemeinden stehen zwei Varianten offen, die Fahrtenzahl in der Nutzungsplanung festzuhalten:

- Ein konkretes Projekt liegt vor

Ist das geplante Nutzungsspektrum für das VIV bekannt, so können die Konsequenzen des Vorhabens auf den Verkehr abgeschätzt werden. Die maximal zulässige Fahrtenzahl dient als Dimensionierungsgrösse.

Im Bericht nach Art. 47 RPV sowie allenfalls im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) wird aufgezeigt, dass Fahrtenzahl und Nutzungsmass in einem plausiblen Verhältnis zueinander stehen. Dieses Vorgehen ist geeignet für Zonen mit Planungspflicht und Überbauungsordnungen, die für ein konkretes Projekt und unter Umständen gleichzeitig mit der Baubewilligung erlassen werden.

- Es gibt noch kein konkretes Projekt

Liegt bei einem Gebiet, das für VIV vorgesehen ist, noch kein konkretes Projekt vor, so kann die maximale Fahrtenzahl (das zulässige Verkehrsaufkommen) wie folgt festgelegt werden:

- Zone mit Planungspflicht: In den Festlegungen nach Art. 92 BauG wird unter anderem die maximale Fahrtenzahl für alle VIV der ganzen Zone festgelegt. Zu regeln sind auch die Grundsätze der späteren Verteilung der Fahrten auf konkrete Vorhaben.

- Bauliche Grundordnung (Zonenplan und Baureglement): Für die (Arbeits)Zone, die VIV zulässt, wird die maximale Fahrtenzahl für alle VIV festgelegt. Zu regeln sind auch die Grundsätze der späteren Verteilung der Fahrten auf konkrete Vorhaben.

Im Bericht nach Art. 47 RPV wird jeweils aufgezeigt, dass Fahrtenzahl und baurechtliches Nutzungsmass (Gebäudedimensionen usw.) in einem plausiblen Verhältnis zueinander stehen.

Zweckmässiger ist es aber in der Regel, erst dann zu einer grundeigentümerverbindlichen Regelung zu schreiten, wenn konkrete Vorhaben anstehen. Der Grund dafür ist, dass meistens für ein VIV zusätzliche Regelungen auf der Nutzungsplanstufe getroffen werden müssen, so etwa bei der Festlegung der Erschliessung.

b) Durchsetzung der Fahrtenbegrenzung

Unerlässlich für die Durchsetzung der Fahrtenbegrenzung ist eine lückenlose technische Fahrtenüberwachung.

Die Nutzungsplanung soll bereits auf diese Pflicht hinweisen. Sinnvoll und der Rechtssicherheit dienend sind auch generelle Regelungen bezüglich der Massnahmen, die bei einer Überschreitung der Fahrtenzahl zu treffen sind. Die detaillierten Anordnungen dazu werden dagegen in der Baubewilligung für ein konkretes Vorhaben (bzw. der Überbauungsordnung mit integrierter Baubewilligung) getroffen. Als Grundsatz gilt, dass die Fahrtenbegrenzung eine gestützt auf das öffentliche Recht des Bundes (Art. 11 und 12 USG sowie Massnahmenplan) erlassene verschärfte Emissionsbegrenzung darstellt (□ 3.2.1). Wird sie nicht eingehalten, so ist die kommunale Baupolizeibehörde verpflichtet, von Amtes wegen mittels Verfügung Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes - also der Einhaltung der Fahrtenzahl - anzuordnen (Art. 46 ff. BauG). Als Massnahmen zur Durchsetzung der Fahrtenbegrenzung kommen nur Anordnungen in Frage, die sich ihrerseits auf Art. 11 und 12 USG stützen können, also den Charakter verschärfte Emissionsbegrenzungen haben. Dazu gehören Bau- und Betriebsvorschriften, die geeignet sind, das Aufkommen an motorisiertem Kundenverkehr zu begrenzen:

- Parkraumbewirtschaftung;
- im Einflussbereich des Anlagenbetreibers liegende Massnahmen zur Beeinflussung des Modal Split wie Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Langsamverkehrs;
- Angebotsveränderungen (Verlagerung des Angebots zu Produkten mit weniger intensivem Kundenverkehr);
- Flächenbeschränkung für die verkehrsintensiven Nutzungen.

Nicht zu den verschärften Emissionsbegrenzungen des Bundesrechts gehören Abgaben. Im FLM nicht vorgesehen sind demnach öffentlichrechtliche Regelungen in der Nutzungsplanung, die bei einer Überschreitung

Abgaben im Sinne einer „Konventionalstrafe“ vorsehen. Dafür fehlt die Rechtsgrundlage.

Möglich ist es dagegen, zwischen Anlagenbetreiber und Gemeinde freiwillig und vertraglich¹³ Geldleistungen

für den Fall der Überschreitung von Fahrtenbegrenzungen zu vereinbaren, sofern diese der Finanzierung von Massnahmen dienen, die zu einer Emissionsbegrenzung führen. Im Vordergrund steht dabei die Finanzierung von Angeboten des öffentlichen Verkehrs zum betreffenden VIV. Solche Vereinbarungen dürfen - weil sie nicht einen der Privatautonomie unterliegenden Sachverhalt betreffen - dem öffentlichen Recht nicht widersprechen und müssen bei der Genehmigung der Nutzungsplanung vorliegen. Sie können

die öffentlichrechtlichen Vorschriften nie ersetzen und kommen dementsprechend nur zum Zug, wenn sie geeignet sind, diese beim Vollzug wirksam zu unterstützen. Nicht zielführende vertragliche Sanktionen von Fahrtenüberschreitungen können also die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes - also die Durchsetzung der Fahrtenbegrenzung - nicht ersetzen. Solche öffentlichrechtlichen Verträge machen überdies nur Sinn, wenn sie auf alle Rechtsnachfolger des Anlagenbetreibers übertragen werden.

c) Erläuterungen im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV

Im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV erstattet die Gemeinde der kantonalen Genehmigungsbehörde

und damit indirekt der Öffentlichkeit Bericht über ihre raumplanerische Interessenabwägung und über die Vereinbarkeit der getroffenen Lösung mit den gesetzlichen Vorschriften (□ 6.3).

4.3 Baubewilligung

4.3.1 Inhalt der Baubewilligung für ein VIV

Eine Baubewilligung ist die behördliche Feststellung, wonach ein konkretes Bauvorhaben mit dem öffentlichen Recht, insbesondere den Bau-, Raumplanungs- und Umweltvorschriften, in Einklang steht (Art. 2 BauG). Sie dient der Durchsetzung dieser Vorschriften im Einzelfall.

In der Baubewilligung für ein VIV wird somit unter anderem geprüft, ob das konkrete Bauvorhaben die Vorgaben des FLM einhält. Anwendbar sind die Vorgaben aus der auf die kantonale und regionale Richtplanung gestützten Nutzungsplanung (□ 4.1). Fehlt eine das FLM umsetzende Nutzungsplanung, so können die Vorgaben des FLM unter Umständen auch direkt gestützt auf Art. 17 BauG in Verbindung

mit Art. 54 BauV sowie Art. 11 und 12 USG und den Massnahmenplan durchgesetzt werden.

Vorhaben mit > 2'000 Fahrten (VIV) werden somit bewilligt, wenn

- der Standort den Vorgaben des kantonalen sowie allfälliger regionaler Richtpläne und der kommunalen Nutzungspläne entspricht;
- sie einen Fahrtenkredit erhalten haben;
- die Grenzen der örtlichen Belastbarkeit bezüglich Luft, Lärm und Strassenkapazität respektiert werden;
- die Rahmenbedingungen bezüglich Fahrtenüberwachung sowie die Konsequenzen einer Überschreitung der Fahrtenbegrenzung geregelt sind.

Wie bei allen Vorhaben - also nicht nur den VIV - müssen überdies im Rahmen des Vorsorgeprinzips die weiteren, technisch und betrieblich möglichen sowie wirtschaftlich tragbaren Massnahmen der Emissionsbegrenzung getroffen werden.

4.3.2 Verhältnis der Fahrten zu anderen baupolizeilichen Grössen

Ein VIV verursacht eine bestimmte Anzahl Fahrten, die von vielen Faktoren beeinflusst wird. Ein eindeutiger

Zusammenhang zwischen den üblichen Projektparametern wie Bruttogeschlossfläche, Verkaufsfläche oder

Parkplatzzahl lässt sich indessen nicht feststellen. Je grösser und vielfältiger die Nutzungsmöglichkeiten sind, desto zahlreicher sind die Faktoren, die das Fahrtenaufkommen beeinflussen. Hinzu kommt, dass der Markt immer neue Angebote entstehen lässt, so dass Vergleiche unter den verschiedenen VIV stets schwierig sind. Dennoch ist für ein konkretes Vorhaben eine Prognose über die zu erwartenden Fahrten nötig. Diese Abschätzung ist Aufgabe des Projektierenden bzw. des Anlageninhabers. Die Bewilligungsbehörden

sind verpflichtet, deren Abschätzung zu überprüfen. Sie untersuchen, ob die Schätzmethode und die getroffenen Massnahmen nachvollziehbar sind und ob die Resultate nicht in offensichtlichem Widerspruch zur Erfahrungswerten oder zur Fachliteratur stehen.

4.3.3 baubewilligungspflichtige Änderungen

Änderungen eines VIV bedürfen wie bei allen Bauten und Anlagen dann einer Baubewilligung, wenn sie baubewilligungspflichtige Merkmale der Anlage betreffen (Art. 22 RPG, Art. 4 Abs. 2 des Baubewilligungsdekrets).

Ändert also beispielsweise die Nutzung eines Verkaufslokals derart, dass ein wesentlich höheres Verkehrsaufkommen entsteht - etwa durch den Einzug eines Supermarkts mit Gütern des täglichen Bedarfs in einen bisherigen Möbelmarkt - so bedarf dieser Vorgang einer Baubewilligung.

Das FLM bewirkt mit seiner Fahrtenbegrenzung eine weitreichende Rechtssicherheit: Wer Änderungen an einem VIV vorzunehmen gedenkt, kann in der Regel dann mit einer Bewilligung rechnen, wenn er weiterhin die Fahrtenobergrenze einhält.

Umweltrechtlich lösen wesentliche Änderungen einer ortsfesten Anlage unter Umständen eine Sanierung aus (Art. 16 ff. USG). Eine Sanierung bedeutet, dass das bestehende VIV ins FLM als Umsetzung der Art. 11 und 12 USG integriert wird.

4.3.4 Baupolizei

Die Festlegungen in der Baubewilligung müssen durch die Baupolizeibehörden der Gemeinden und des Kantons kontrolliert werden. Dies betrifft insbesondere die Fahrtenzahl. Deshalb enthält die Baubewilligung

- allenfalls gestützt auf die generellen Vorgaben in der Nutzungsplanung - die nötigen Vorschriften über die Fahrtenkontrolle und die bei deren Überschreitung zu treffenden Massnahmen. Solche Massnahmen zur Durchsetzung des Umweltrechts beruhen auf behördlichen Verfügungen und - sofern diese mit dem öffentlichen Recht ein Einklang stehen - ergänzend auch auf öffentlichrechtlichen Verträgen zwischen der zuständigen Gemeinde und dem Anlagenbetreiber.

4.4 Controlling

4.4.1 Controllingmodell des FLM

Die Umsetzung des FLM - insbesondere seine Verteilung von Fahrleistungskrediten für VIV - erfolgt über mehrere Stufen hinweg von der gesamtkantonalen Ebene bis zur einzelnen Anlage hinunter. Die Zuteilung der Verantwortlichkeiten entspricht diesen Stufen.