

Parkraumbeschränkungen bei verkehrsintensiven Einrichtungen

Prof. Dr. Beatrice Wagner Pfeifer, Advokatin, Titularprofessorin Universität Basel (Basel)

Einleitende Bemerkungen

Das schweizerische Luftreinhalterecht strebt über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten (IGW) den Schutz von Mensch und Umwelt vor schädlichen oder lästigen Luftverunreinigungen an (Art. 74 Abs. 1 BV¹, Art. 14 USG², Art. 1 Abs. 1 LRV³). Um die IGW einhalten zu können, sind die Schadstoffemissionen bereits bei der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1, 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass trotz der allgemeinen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen die IGW nicht eingehalten werden, so haben die Kantone Massnahmenpläne zu erstellen, welche die verantwortlichen Emissionsquellen, mögliche Massnahmen für eine verschärfte Begrenzung

der Emissionen, die Wirkungen solcher Massnahmen, Fristen für deren Anordnung und Durchführung u.a. anzugeben haben (Art. 44a USG, Art. 31, 32 LRV).

In den letzten 20 Jahren konnten die Luftschadstoffbelastungen namentlich durch technische Anforderungen und mittels Lenkungsabgaben massgeblich reduziert werden. Bei zahlreichen Luftschadstoffen können die IGW heute eingehalten werden⁴. Handlungsbedarf besteht dagegen weiterhin vor allem hinsichtlich der zu einem wesentlichen Teil auf den Strassenverkehr zurückzuführenden Schadstoffe NO_x, Ozon, PM 10 und CO₂. Der Bund plant daher weitere Abgasreduktionen bei den Fahrzeugen, insbesondere Anpassungen an den Stand der Technik durch Einführung der europäischen Abgasnorm Euro 6 ab 2014/15 und durch die Einführung einer Partikelfilterpflicht für Dieselfahrzeuge ab 2011⁵. Daneben ermöglicht das CO₂-Gesetz die Einführung einer Abgabe auf Treibstoffen (Benzin, Diesel). In Vorbereitung ist im Weiteren eine Verordnung zur Einführung einer Umweltetikette für Personenwagen, die im kommenden August in Kraft treten soll⁶.

Im Übrigen sind aber vor allem die Kantone zuständig, um Massnahmen zur Begrenzung der Luftschadstoffemissionen aus dem Strassenverkehr anzuordnen. Gemäss *Bundesrat* sollen die Kantone zu diesem Zweck insbesondere die Koordination zwischen

Zur Verbesserung der Luftqualität sind Kantone und Gemeinden dazu übergegangen, den Parkraum auf öffentlichem Grund zu bewirtschaften. Die Autorin zeigt auf, dass kantonrechtliche Bestimmungen, die bei bestehenden Anlagen einen Rückbau von Parkraum vorsehen würden, nur auf der Grundlage eines überwiegenden öffentlichen Interesses und unter Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismässigkeit rechtmässig wären. Neuere Studien zweifeln an, dass Parkraum beschränkende Massnahmen namentlich bei verkehrsintensiven Einrichtungen lenkungswirksam sind. Im Kampf gegen Grenzwertüberschreitungen schlägt die Autorin vor, die Bemühungen zur Koordination von raumplanungsrechtlichen und umweltschutzrechtlichen Massnahmen zu intensivieren. Zi.

Afin d'améliorer la qualité de l'air, les cantons et les communes sont passés à une exploitation des places de parc sur sol public. L'auteure démontre que les dispositions de droit cantonal qui prévoiraient une suppression des parkings existants ne seraient licites que sur la base d'un intérêt public prépondérant et en prenant en considération le principe de la proportionnalité. De études récentes mettent en doute le fait que les mesures limitant les places de parc notamment dans le cas d'installation ayant un trafic dense aient un effet dissuasif efficace. Dans la lutte contre le dépassement des valeurs limites, l'auteure propose d'intensifier les efforts de coordination entre les mesures relatives au droit de l'aménagement du territoire et celles découlant du droit de l'environnement. P.P.

¹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101).

² Bundesgesetz vom 7.10.1983 über den Umweltschutz (SR 814.01).

³ Luftreinhalte-Verordnung vom 16.12.1985 (SR 814.318.142.1).

⁴ *Bericht des Bundesrates* «Konzept betreffend lufthygienische Massnahmen des Bundes» vom 11.9.2009, BBl 2009 6585 ff. (6591).

⁵ Bereits eingeführt wurden per 1.9.2009 die Euro 5; per 1.1.2006 die Euro 3 für Motorräder.

⁶ Im Unterschied zur geltenden Energieetikette (Verordnung vom 8.9.2004: SR 730.011.1) sollen mit dieser Umweltetikette nicht nur die Energieeffizienz und der Treibstoffverbrauch, sondern auch weitere Umweltkriterien wie Luftschadstoffe, Lärm u.a. verfügbar gemacht werden.

den raumplanungsrechtlichen Richtlinien und den luftreinhaltrechtlichen Massnahmenplänen verbessern, Massnahmen zur Verstetigung des Verkehrsflusses vorsehen und über ihre Motorfahrzeugsteuern schadstoffarme, energiesparende Fahrzeuge fördern⁷.

Ausser diesen vom Bund empfohlenen Massnahmen versuchen die Kantone seit einigen Jahren zunehmend, die Verkehrsleistungen des motorisierten Individualverkehrs («MIV») über die Beschränkung von Parkplätzen zu steuern. Wachsende Verbreitung finden nicht nur die Parkplatzbewirtschaftung des öffentlichen Grundes oder verschiedene Modelle eines Mobilitätsmanagements für die Verwaltung; auch bei privaten Bauprojekten werden vermehrt Maximalzahlen für Parkflächen festgelegt, und Auflagen zur Gebührenerhebung gegenüber Kunden oder auch Mitarbeitern finden sich bei Einkaufszentren ebenso wie bei grösseren Betrieben.

Parkraumbeschränkungen gehören in diesem Sinne heute «zum ‹Standardrepertoire› lufthygienisch motivierter Massnahmen»⁸. Während mit *Mindestparkplatzzahlen* aus verkehrspolizeilichen Gründen für einen möglichst stetigen Verkehrsfluss und für die Freihaltung des Strassenraums gesorgt wird, sollen Begrenzungen der *höchstzulässigen* Anzahl Parkplätze die negativen Auswirkungen des MIV auf die Umwelt vermindern⁹. Der Gegensatz zwischen verkehrspolizeilichen und ökologischen Anliegen ist allerdings kein prinzipieller. Freie Strassen und fliessender Verkehr sind regelmässig auch unter ökologischen Gesichtspunkten von Vorteil. Andererseits wurden die konkreten Auswirkungen von Parkraumbeschränkungen auf den Zustand der Luft nie

vertieft untersucht, und statistisches Datenmaterial ist trotz längerem Gebrauch dieses «Standardrepertoires» noch nicht verfügbar. Festgestellt wurde dagegen, dass die Fahrleistungen des privaten motorisierten Personenverkehrs weiterhin zunehmen. Offenbar hat auch die «standardmässige» Anordnung von Parkraumbeschränkungen den Trend zum Gebrauch des eigenen Autos nicht umkehren können¹⁰. Möglicherweise könnten mit anderen Massnahmen bessere Resultate erzeugt werden. Die Zieleffizienz ist jedenfalls ein zentrales Kriterium des eidgenössischen Luftreinhaltkonzepts¹¹.

Aus rechtlicher Sicht stellen die Effektivität und Effizienz von Luftreinhaltmassnahmen Aspekte des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit dar. In der Literatur wurde allerdings die Meinung vertreten, Beschränkungen des Parkplatzangebots würden bereits abstrakt betrachtet in einem erheblichen öffentlichen Interesse liegen, und die Eignung und Erforderlichkeit des Abbaus von Parkplatz-«Überhängen» zur Verbesserung der lufthygienischen Situation stünden ausser Zweifel. Die Kantone seien daher von Bundesrechts wegen verpflichtet, solche Anordnungen zu treffen, und zwar selbst gegenüber bereits bestehenden Anlagen¹². Damit wird jedoch der kantonalen Kompetenz zur Beurteilung der Wirksamkeit von Luftreinhaltmassnahmen auf ihrem Gebiet nicht genügend Rechnung getragen. Im Folgenden sollen daher einige juristische Aspekte von Parkraumbeschränkungen näher untersucht werden. Dabei geht es vor allem um Inhalte und Schranken kantonaler Gestaltungsspielräume sowie um Verständnis und Funktion des luftreinhaltrechtlichen Lastengleichheitsprinzips. Ferner sol-

len Möglichkeiten einer Steuerung der Verkehrsbewegungen mittels raumplanungsrechtlicher Massnahmen thematisiert werden.

I. Kantonale Kompetenzen bei der Begrenzung indirekt verursachter Luftschadstoffemissionen

Art. 11 Abs. 3 USG verpflichtet die Kantone zur Verschärfung der Emissionsbegrenzung, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die IGW überschritten werden. Gegenüber sog. überdurchschnittlichen Emittenten¹³ können in solchen Fällen Parkraumbeschränkungen unmittelbar gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG, d.h. vor Anpassung der kantonalen oder kommunalen Bau- und Zonenordnung,

⁷ Bericht des Bundesrates (Fn. 4) 6602, 6609 f.

⁸ Vgl. Alain Griffel, Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Abbau überzähliger Parkplätze bei bestehenden privaten Parkierungsanlagen, URP 2009 1 ff. (6).

⁹ Vgl. BGE 131 II 81, unpubl. E.3.3.

¹⁰ Bundesamt für Umwelt (BAFU), Zustandsbericht Luft, Fahrleistungen des privaten motorisierten Personenverkehrs 1990–2007 (<http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatorenen/08588/08636/index.html?lang=de>).

¹¹ Peter Künzler, Weiterentwicklung des Luftreinhalt-Konzepts. Stand, Handlungsbedarf, mögliche Massnahmen, BUWAL-Schriftenreihe Umwelt (SRU) Nr. 379, Bern 2005, 52 ff.; Bericht des Bundesrates (Fn. 4) 6588, 6596.

¹² Griffel (Fn. 8) 9, 39.

¹³ Als «überdurchschnittlicher Emittent» gilt eine Anlage, von der Emissionen ausgehen, die in der massgeblichen Zone nicht «typischerweise» mit den dort vorhandenen Anlagen verbunden sind: BGE 124 II 272 E. 4.c/ee. Diese Umschreibung und die Anknüpfung an das «Zonentypische» kann im Einzelfall zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen: Vgl. Oliver Bucher, Verschärfung emissionsmindernder Massnahmen im Baubewilligungsverfahren, BR 4/2008 156 ff.

¹⁴ BGE 131 II 103 E.2.1.2.

¹⁵ BUWAL/ARE, Publikumsintensive Einrichtungen, Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, SRU Nr. 346, Bern 2002; BAFU/ARE, Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Empfehlungen zur Standortplanung, Umwelt-Vollzug Nr. 0605, Bern 2006.

¹⁶ BUWAL/ARE (Fn. 15) 70.

¹⁷ BUWAL/ARE hatten in ihrer Publikation (Fn. 15) noch zwischen sechs verschiedenen möglichen Definitionen unterschieden, darunter die unter sich wiederum sehr unterschiedlichen kantonalen Begriffsdefinitionen (35 ff.). Vier Jahre später führten BAFU/ARE (Fn. 15) den Begriff der «verkehrsintensiven» Einrichtung ein, der verschiedene Elemente aus den unterschiedlichen Definitionen der publikumsintensiven Einrichtung aufnahm und diese durch zusätzliche raumplanerische Kriterien ergänzte (9). Neuerdings wird der Begriff der «verkehrsintensiven Einrichtung» vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) nochmals neu definiert, wobei festzuhalten ist, dass die als Definitionsmerkmal angegebene Schwelle von mindestens 2000 PW-Fahrten pro Tag keinen Bezug zur Umweltverträglichkeitsprüfung aufweist (ASTRA, Nettoverkehr von verkehrsintensiven Einrichtungen (VE), Forschungsauftrag SVI 2003/001 Bern, September 2009, 17).

¹⁸ So aber Griffel (Fn. 8) 26 f.

¹⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Auswirkungen von verkehrsintensiven Einrichtungen auf das Verkehrsverhalten, Vertiefungsanalyse des Mikrozensus 2005 zum Verkehrsverhalten, Bern, 2009, 10. «Verkehrsintensive Einrichtung» wird in dieser Studie definiert als «Bauten und Anlagen, die – insbesondere infolge des von ihnen induzierten Verkehrs – erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben».

²⁰ Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) verursacht das Einkaufen als Mobilitätsmotiv rund 11% der Verkehrsleistungen: Mobilität und Verkehr, Taschenstatistik, Neuchâtel 2009, insbes. S. 4. Diese Zahl bezieht sich aber nicht nur auf publikumsintensive EKZ und es wird auch nicht berücksichtigt, wie viele Fahrten neben dem Einkaufen noch durch weitere Motive verursacht wurden.

²¹ Institut für Umwelttechnik und Ökologie GmbH/Advokatur Dr. Walder & Partner (Hrsg.), Einkaufen und Mobilität, Luzern 2005, 48 ff., unter Bezugnahme auf BU-

angeordnet werden¹⁴. Art. 12 Abs. 1 lit. c USG regelt den Erlass von Betriebsvorschriften. Der indirekt durch die stationäre Anlage erzeugte zusätzliche Verkehr wird also dem Betrieb dieser Anlage zugerechnet. Die Bundesverwaltung entwickelte in diesem Zusammenhang den Begriff der *publikumsintensiven* bzw. *verkehrsintensiven Einrichtungen* («PE» bzw. «VE»)¹⁵, um den Koordinationsbedarf von Raumplanungs- und Luftreinhalterecht zu untersuchen und Empfehlungen zu formulieren.

Dagegen verlangt das Bundesrecht von den Kantonen nicht, dass sie für solche PE bzw. VE Massnahmen der Parkplatzbegrenzung erlassen. Im Gegenteil: Die Ausrichtung der kantonalen Massnahmenplanung bloss auf schematische Parkplatzreduktionen wird sogar als missglückte Koordination bezeichnet¹⁶. Das Bundesrecht definiert nicht einmal die Begriffe «PE» bzw. «VE» selber¹⁷.

Den Kantonen obliegt demnach nicht nur die nähere Ausgestaltung von Parkraumbeschränkungen¹⁸; vielmehr fällt bereits die Begriffsdefinition und damit die Grundsatzfrage, *ob überhaupt* Parkraumbeschränkungen angeordnet werden sollen, in deren Kompetenz. Nur die Kantone können eine Gesamtbeurteilung vornehmen, ob und wie weit Emissionen, die nur indirekt mit einer zu bewilligenden Anlage zusammenhängen, an den massgeblichen Standorten tatsächlich mittels Bewilligungsaufgaben beeinflusst werden können.

WAL, Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1980–2030, SRU Nr. 355, Bern 2004; BUWAL, Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1950–2010, SRU Nr. 255, Bern 1995, mit Nachtrag bis 2020, Bern 2001; BUWAL, Vom Menschen verursachte Luftschadstoff-Emissionen in der Schweiz von 1900–2010, SRU Nr. 256, Bern 1995.

II. Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit

Bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenz zur Regelung von Parkraumbeschränkungen sind die Kantone an die Voraussetzungen eines hinreichenden öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit gebunden. Art. 5 Abs. 2 BV gilt auch für das kantonale Recht, zumal bei Parkraumbeschränkungen seitens der betroffenen Projektträger und Grundeigentümer grundrechtliche Positionen betroffen sind (vgl. Art. 36 Abs. 2 und 3 BV).

A. Öffentliches Interesse

Die Anordnung von Beschränkungen des Parkraumbangebots bei VE wird allgemein mit den Interessen des «Umweltschutzes» begründet. Damit steht aber noch nicht fest, ob mit solchen Massnahmen auch tatsächlich ökologische Verbesserungen erzielt werden können.

Gemäss neueren statistischen Erhebungen beträgt der Anteil des von VE generierten Verkehrs am Gesamtverkehr rund 2,6%¹⁹. Davon fallen rund 81% auf Einkaufszentren («EKZ») und rund 19% auf Freizeitanlagen. 0,71 km werden täglich pro Person für den Besuch einer VE mit Mitteln des MIV zurückgelegt. Umgerechnet auf EKZ entspricht das 0,575 km bzw. 1,5% der Gesamtdistanz (37,3 km), die jede Person täglich zurücklegt²⁰. Wird berücksichtigt, dass neben dem Verkehr noch andere Quellen für die Luftschadstoffbelastung mitverantwortlich sind, so bewegen sich die Verursachungsanteile der VE an den einzelnen Luftschadstoffen in der Grössenordnung von wenig über 1%, teilweise auch darunter²¹.

Diese Zahlen belegen zwar nicht, dass Parkraumbeschränkungen bei VE stets nur unwesentliche Verbesserungen der Luftqualität zu bewirken vermögen. Bei den ermittelten geringen prozentualen Anteilen erweist sich das öffentliche Interesse an solchen Massnahmen aber jedenfalls nicht als evident. Es erscheint daher angezeigt, der weiteren Frage nach der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit solcher Massnahmen nachzugehen.

B. Verhältnismässigkeit

Wie im Folgenden dargelegt werden soll, steht auch die Verhältnismässigkeit von Parkraumbeschränkungen nicht generell «ausser Zweifel»²². Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, ebenso wie gemäss LRV (Art. 33 Abs. 3) haben die von den Behörden angeordneten Massnahmen wirksam und zweckmässig zu sein («Zwecktauglichkeit» und «Zweckangemessenheit»)²³. Es muss also eine massgebliche Verbesserung der lufthygienischen Situation erzielt werden können. Das kann aber nur der Fall sein, wenn auch wirklich die hauptsächlichen Verursacher der Schadstoffbelastungen getroffen werden. «Massnahmen, die zu wenig zur Erreichung des Schutzzieles beitragen», sind dem Zweck nicht angemessen und damit ebenfalls unverhältnismässig («Untermassverbot»)²⁴. Diese Grundsätze kommen auch bei der Anwendung verschärfter Emissionsbegrenzungen im Rahmen eines Massnahmenplans («MNP») zum Tragen²⁵.

Nicht nur unter dem grundrechtlichen Aspekt, sondern auch aus ökologischer Sicht wird demnach verlangt, dass nur Massnahmen angeordnet werden, die «zu einem gewissen Grad erfolgsversprechend sind»²⁶ und bei denen ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen und der

Schwere der damit verbundenen Nachteile besteht. Dabei fließen auch wirtschaftliche Überlegungen in die Prüfung der Verhältnismässigkeit mit ein²⁷. Handelt es sich in einem konkreten Fall effektiv um einen «Grossemittenten», so muss zudem berücksichtigt werden, ob, bzw. in welchem Umfang bei diesem Emittenten «unausgeschöpftes Potenzial» für Emissionsminderungsmassnahmen vorhanden ist²⁸. Denn es ist nicht selbstverständlich, dass in jedem Fall massgebliche weitere Emissionsreduktionen erzielt werden können.

1. Neuere Studien zur Frage der Lenkungswirksamkeit

Das BGER hatte sich in zwei Urteilen auf eine Studie aus dem Jahr 2002 berufen, um die Annahme der Lenkungswirksamkeit von Parkplatzgebühren zu belegen²⁹. Diese Studie war zum Schluss gekommen, dass Parkplatzgebühren von Fr. 2.– bis 4.– pro Stunde Lenkungswirkungen haben, und empfahl die Erhebung einer Gebühr von Fr. 2.–/Std. ab der ersten Minute³⁰.

Inzwischen stellen neuere Studien die Ergebnisse dieses Forschungsauftrags nun aber infrage. Gerügt werden unzureichende Repräsentativität und methodisch unzulänglich belegte Schätzungen³¹. Bei EKZ muss auch berücksichtigt werden, dass nicht alle MIV-Fahrten ausschliesslich durch die Motivation Einkaufen verursacht werden. Das ASTRA kommt daher in seiner Studie «Nettoverkehr von verkehrsintensiven Einrichtungen» aus dem Jahr 2009³² zum Schluss, dass zwischen *Brutto- und Nettoverkehr* zu unterscheiden ist. Dabei werden für die Berechnung des massgeblichen Nettoverkehrs drei Korrekturfaktoren berücksichtigt («Wegketten», «Hüpfen» und «Substitution»³³).

²² Vgl. demgegenüber *Griffel* (Fn. 8) 39.

²³ *Theo Loretan*, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 1998–2004, N 17 zu Art. 44a.

²⁴ *Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006, Rz. 587, 593.

²⁵ BGER-Urteil 1E. 17/1999 vom 25.4.2001, ZBl 2002 375 E.5; *Beatrice Wagner Pfeifer*, Umweltrecht I, Zürich 2009, Rz. 388.

²⁶ *Niklaus Eichbaum*, Raumplanungs- und umweltrechtliche Problemfelder beim Bau von Einkaufszentren und Fachmärkten, Diss. Zürich 2008, 68 unter Berufung auf einen Entscheid des VerwGer-SO vom 11.5.2007.

²⁷ *André Schrade/Theo Loretan*, Komm. zum USG (Fn. 23) N 43a zu Art. 11; BGE 125 II 129 E.9d.

²⁸ Vgl. *Loretan* (Fn. 23) N 24 zu Art. 44a.

²⁹ BGER-Urteile 1A.125/2005 vom 21.9.2005, URP 2006 151 E.11.3; 1C_412/2008, vom 24.3.2009, URP 2009 188 E.3.3.

³⁰ *Metron Verkehrsplanung und Ingenieurbüro AG, Brugg, Neosys AG, Gerlafingen, und Hochschule Rapperswil*, Parkplatzbewirtschaftung bei «Publikumsintensiven Einrichtungen» – Auswirkungsanalyse, Forschungsauftrag 49/00 des ARE, BUWAL, Cerc'l'Air, MGB, SVI/ASTRA, Januar 2002.

³¹ *Wolfgang Stölzle*, Gutachten «Parkgebühren bei Publikumsintensiven Einrichtungen – Analyse der Methodik und Belastbarkeit von zwei ASTRA/SVI-Studien», St. Gallen 2009, Management Summary, 5.

³² Vgl. oben Fn. 17.

³³ Als «Wegketten» wird die Kombination von Fahrten, insbes. zum Arbeits-/Ausbildungs-ort oder auch zu einer Freizeitaktivität einerseits mit der Einkaufsfahrt andererseits, bezeichnet. Beim «Hüpfen» geht es um den Besuch mehrerer VE innerhalb einer Shopping-Meile, sodass die Fahrleistung den verschiedenen VE je nur zu einem bestimmten Teil anzurechnen ist. Der Korrekturfaktor «Substitution» schliesslich bezieht sich auf die Neueröffnung von VE, was zum einen mit neuem, zusätzlichem Verkehr verbunden ist, andererseits aber auch zu blossen Verkehrumlagerungen führt, was wiederum einen Abzug von den Bruttofahrleistungen bei der neuen VE erforderlich macht: *ASTRA-Studie* (Fn. 17) 22 ff.

Die Frage nach dem induzierten Nettoverkehr ist für die ökologische Wirksamkeit von Massnahmen der Parkplatzbewirtschaftung oder von Verknappungen des Parkraumangebots von entscheidender Bedeutung. Gibt es neben der Motivation zum Besuch einer VE noch andere, möglicherweise gewichtigere Gründe für die Verwendung des Privatautos, so werden nicht nur die sog. «push-Massnahmen», d.h. Massnahmen,

welche den MIV möglichst unattraktiv machen sollen (Verknappung des Parkraumangebots oder Parkplatzbewirtschaftungspflicht am Zwischen-Zielort VE), keine vollen Wirkungen entfalten, sondern auch die sog. «pull-Massnahmen»³⁴, mit denen das ÖV-Angebot möglichst attraktiv gemacht wird, werden nur einen beschränkten Umsteigeeffekt bewirken können³⁵.

Gemäss der neueren ASTRA-Studie (2009) betragen die Unterschiede zwischen induziertem Brutto- bzw. Nettoverkehr im Extremfall bis zu 50–80%³⁶. Damit wird der Lenkungseffekt infrage gestellt, von dem das BGer in seinen beiden Urteilen ausgegangen war. Die Wirksamkeit von Parkraumbeschränkungen erfordert daher vertiefte Abklärungen.

2. Wirksamkeitskontrolle

Im Rahmen der Massnahmenplanung sind die Kantone verpflichtet, in erster Dringlichkeit diejenigen Anlagen heranzuziehen, die i.S. des *Nettoverkehrs* mehr als 10% der Gesamtbelastung verursachen (Art. 33 Abs. 2 LRV)³⁷. Im Weiteren müssen die Kantone die Wirksamkeit der angeordneten Massnahmen regelmässig überprüfen und die Öffentlichkeit darüber informieren (Art. 33 Abs. 3 LRV).

Die allgemeine Beobachtung, dass bei bestimmten Luftschadstoffen die Belastungen zurückgingen, genügt für eine solche Wirksamkeitskontrolle nicht. Die Kantone haben vielmehr die Wirksamkeit *konkret* angeordneter Massnahmen zu überprüfen. Solange dieser Wirksamkeitsnachweis in Bezug auf Parkraumbeschränkungen und -bewirtschaftungen nicht erbracht ist, steht auch die Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen nicht ausser Diskussion.

In diesem Sinne sind die Kantone nicht verpflichtet, zur Verbesserung

der lufthygienischen Situation Parkraumbeschränkungen einzuführen. Bei ihrem Entscheid über ein geeignetes Instrumentarium dürfen sie zudem auch berücksichtigen, dass die föderale Zuständigkeitsordnung dazu führen kann, dass die zu reduzierenden Verkehrsbebewegungen bzw. -emissionen möglicherweise einfach nur in andere Gemeinden oder Kantone (oder auch ins grenznahe Ausland) verlagert werden.

Der Bund hat diese kantonale Entscheidungsautonomie zu respektieren (Art. 46 Abs. 3, Art. 47 BV). Ein Entscheidungsrecht bezüglich der Anordnung bestimmter Massnahmen zur Emissionsbegrenzung kann der Bund nur in Bezug auf die unter seiner Hoheit stehenden Anlagen, insbesondere Nationalstrassen, beanspruchen (Art. 44a Abs. 3 USG). Gerade beim Strassenverkehr wird für ökologisch begründete Massnahmen, namentlich die Herabsetzung der vom *Bundesrat* festgelegten Höchstgeschwindigkeit, vorweg ein Gutachten zur Frage verlangt, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind³⁸. Kann die Umweltbelastung durch eine Massnahme nicht massgeblich vermindert werden, so gilt sie als unverhältnismässig³⁹.

Es erscheint durchaus konsequent, wenn bei den VE, die vom Verkehrserzeugungspotential her nicht mit einer National- oder Kantonsstrasse vergleichbar sind, ebenfalls eine solche Zweck- und Verhältnismässigkeitskontrolle verlangt wird⁴⁰.

III. Differenzierte Umsetzung von Massnahmen gegenüber neuen, bzw. bestehenden Anlagen

Die Anordnung von Parkraumbeschränkungen ist nicht nur bei neu zu bewilligenden Projekten ein Thema,

³⁴ Vgl. zur Unterscheidung von «push-» bzw. «pull-Massnahmen» Pascal Mages, Parkplatzbewirtschaftung in Unternehmen – Überblick und Analyse bestehender Ansätze, Natural and Social Science Interface ETH Zürich, Semester Thesis Nr. 04/08, Dezember 2007.

³⁵ Die Statistik zeigt, dass trotz Ausbau des ÖV immer mehr Haushalte über einen privaten Personenwagen verfügen und dass die pro Person und Jahr mit dem eigenen Fahrzeug zurückgelegte Strecke nach wie vor wächst: BFS (Fn. 20) insbes. 17.

³⁶ ASTRA-Studie (Fn. 17) 57.

³⁷ Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch der Sachverhalt von BGE 131 II 103 i.S. Seedamm-Center Pfäffikon. Dort liessen sich, bei einem Sanierungsbedarf von insgesamt 3900 t NO_x, mit der MNP-Massnahme M2b/publikumsintensive Anlagen und Veranstaltungen jährlich 5 t NO_x einsparen, was einem Anteil von 0,13 % an der Gesamtbelastung entsprach. Bei einem solchen, weit unter den 10% gemäss Art. 33 Abs. 2 LRV liegenden Anteil darf die Frage aufgeworfen werden, ob noch von einer zwecktauglichen und zweckangemessenen Massnahme gesprochen werden kann.

³⁸ Art. 32 Abs. 3 SVG, Art. 108 Abs. 4 SSV.

³⁹ Vgl. den noch unter dem alten Art. 32 Abs. 4 SVG ergangenen Entscheid des *Bundesrates* vom 19.6.1995, VPB 59.63, E.3 und 6a-d.

⁴⁰ Vgl. die Motion 08.3003 der Rechtskommission des Nationalrates, welche Massnahmen zur Sicherstellung der Wirksamkeit von Umweltschutzmassnahmen fordert. Der Nationalrat stimmte am 4.6.2009 einer vom Ständerat abgeänderten Fassung dieser Motion zu: Amtl. Bull. NR 2009 1039.

sondern sie steht auch in Bezug auf bereits bestehende Bauten und Anlagen zur Diskussion. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Aspekte der Rechtsgleichheit und Lastengleichheit einerseits, bzw. der eigentumsrechtlichen Besitzstandsgarantie oder auch der Wirtschaftsfreiheit andererseits zueinander stehen.

A. Lastengleichheitsprinzip und Besitzstandsgarantie

Das Lastengleichheitsprinzip ist – im Unterschied etwa zum Verursacher- und Vorsorgeprinzip⁴¹ – nicht gesetzlich geregelt, sondern es wurde durch die Rechtsprechung entwickelt. In BGE 118 Ib 26 hielt das BGer erstmals fest, dass Emissionsbegrenzungen für neue Anlagen stets im Blick darauf festzulegen seien, «dass auch die übrigen Emittenten ihren anteilmässigen Beitrag zur Verbesserung der bestehenden oder übermässigen Gesamtbelastung leisten. Es geht deshalb nicht an, Verschärfungen der Emissionsbegrenzung allein bei neuen Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen»⁴².

Der vom BGer verlangte *anteilmässige Beitrag* ist nicht so zu verstehen, dass bei neuen Anlagen gleiche Massstäbe anzulegen wären wie bei bestehenden. Die rechtliche Ausgangslage ist in den beiden Fallkonstellationen nicht dieselbe. Hat ein Eigentümer von seinen baulichen Nutzungsbefugnissen bereits Gebrauch gemacht, so wurden regelmässig auch erhebliche Investitionen getätigt. Im Sinne der von *Aristoteles* geprägten Formel muss demnach das Ungleiche «nach Massgabe seiner Verschiedenheit» ungleich behandelt werden⁴³. Eine absolute Gleichbehandlung wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig (Art. 8 BV). Das Lastengleichheitsprinzip darf

jedenfalls nicht so ausgelegt werden, dass es im Ergebnis geradezu in sein Gegenteil verkehrt wird⁴⁴.

Das Gebot einer differenzierten Anwendung ergibt sich auch aus dem ebenfalls aus Art. 8 BV hergeleiteten *Rückwirkungsverbot*. Die Bewilligung einer Baute oder Anlage, und damit auch die Festlegung der umweltschutzrechtlichen Anforderungen an diese Baute/Anlage, stellt nämlich keinen «Dauersachverhalt» i.S. der Lehre zur unechten Rückwirkung dar⁴⁵. Bauten und Anlagen, die in einem staatlich geregelten Verfahren geprüft und für zulässig befunden wurden, gelten vielmehr als grundsätzlich rechtsbeständig⁴⁶. Die kantonalen Baugesetze sehen daher auch allgemein vor, dass rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, welche den geltenden Vorschriften und Plänen widersprechen, weiterhin unterhalten, wie bisher genutzt und zeitgemäss erneuert werden dürfen⁴⁷.

Das Luftreinhalterecht muss diesen Unterschieden zwischen Neu- und Altanlagen ebenfalls Rechnung tragen. Die umweltschutzrechtlichen Vorschriften über die Sanierung von Altanlagen stehen dem nicht entgegen. Zwar wird das Verständnis der Eigentumsgarantie auch durch die Bestimmungen über den Umweltschutz mitgeprägt⁴⁸; das umweltschutzrechtliche Sanierungsrecht muss aber seinerseits den *verfassungsrechtlichen Vorgaben* genügen. Altanlagen werden daher im Vergleich mit neuen Anlagen in mehrerer Hinsicht privilegiert⁴⁹. Würden mit einer Anpassung an neues Recht bereits getätigte bauliche Investitionen zu nichte gemacht oder wären erhebliche finanzielle Aufwendungen erforderlich, so dürfte die Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie nur höchst selten gegeben sein⁵⁰.

⁴¹ Art. 2 bzw. Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 74 Abs. 2 BV.

⁴² BGE 118 Ib 26 E.5d.

⁴³ Vgl. *Rainer Schweizer/Margrith Bigler-Eggenberger*, in: *Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender*, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2008, Art. 8 N 22.

⁴⁴ *Reto Jacobs*, Lastengleichheit – ein sinnvolles Prinzip bei der Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen?, URP 1994 341 ff. (352 ff.).

⁴⁵ *Häfelin/Müller/Uhlmann* (Fn. 24) Rz. 337 ff.; a.M. *Griffel* (Fn. 8) 21.

⁴⁶ Vgl. zur grundsätzlichen Unwiderrufbarkeit von Baubewilligungsentscheiden *Häfelin/Müller/Uhlmann* (Fn. 24) Rz. 1013.

⁴⁷ Vgl. *Werner Schmid-Lenz*, Zur Besitzstandsgarantie baurechtswidriger Gebäude in Bauzonen, Die Rechtslage bei der Erneuerung alter Bauten, vor allem im Kanton Zürich, BR 3/1990 60 ff., wo verschiedene kantonale Regelungen – nach damaligem Stand – dargestellt werden. Danach muss der Eigentümer *selber* einen neuen Sachverhalt schaffen, damit neues Recht zur Anwendung gebracht werden kann.

⁴⁸ Dazu *Enrico Riva/Thomas Müller Tschumi*, Eigentumsgarantie, in: *Daniel Thüerer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller* (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S 48, Rz. 10.

⁴⁹ So gelten für Altanlagen teilweise mildere Grenzwerte als für Neuanlagen (Lärmschutz: IGW oder sogar Alarmwerte statt Planungswerte gemäss Art. 20 Abs. 1, 25 Abs. 1 USG); bei der Sanierung von Altanlagen können Erleichterungen gewährt werden, was namentlich bei der Handhabung des Kriteriums der «wirtschaftlichen Tragbarkeit» von Bedeutung ist; den Inhabern sanierungspflichtiger Altanlagen steht eine Sanierungsfrist zu, während welcher die nicht mehr gesetzeskonformen Anlagen weiter betrieben werden dürfen; schliesslich steht den Anlageninhabern das Recht zu, eigene Vorschläge zur Art der zu ergreifenden Sanierungsmassnahmen zu machen: vgl. *Wagner Pfeifer* (Fn. 25) 150 f.

⁵⁰ *Konrad Willi*, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich 2003, S. 42 f.; vgl. auch *Riva/Müller Tschumi* (Fn. 48) S 48, Rz. 10.

Die Besitzstandsgarantie gewährleistet in diesem Sinne, dass neues Recht gegenüber bestehenden Bauten und Anlagen erst zum Tragen kommt, wenn ein Neubau oder eine neubau-ähnliche Umgestaltung geplant ist⁵¹. Würde eine kantonale rechtliche Vorschrift darüber hinaus eine generelle Pflicht zum Rückbau «überzähliger» Parkplätze bei Altanlagen vorsehen, so wäre dies nicht mehr durch die umweltschutzrechtlichen Grundsätze der Koordination und Lastengleichheit abgedeckt. Ein Rückbau bestehender Parkflächen würde vielmehr ein *besonderes und erhebliches öffentliches Interesse* i.S. der Grundsätze über den Widerruf rechtskräftig erteilter Bewilligungen voraussetzen; zudem dürften keine wesentlichen Interessen des Anlageninhabers entgegenstehen. Die finanziellen Aufwendungen für bauliche Anpassungen müssten verhältnismässig und zumutbar und der Rückwirkungseffekt müsste zeitlich mässig bleiben.

Eingriffe in die bestehende und bewilligte Bausubstanz im Rahmen

eines umweltschutzrechtlichen Sanierungs- oder MNP-Verfahrens sind also auch gegenüber «überdurchschnittlichen» Emittenten⁵² nur auf der Grundlage einer entsprechenden Interessenabwägung mit der Eigentumsгарantie vereinbar. Eine solche Interessenabwägung setzt aber wiederum hinreichendes Datenmaterial über die Auswirkungen von Parkraumbeschränkungen auf den Zustand der Luft voraus.

B. Betriebsvorschriften und Wirtschaftsfreiheit

Im Unterschied zu den Eingriffen in die bestehende Bausubstanz tangieren Massnahmen rein betrieblicher Natur⁵³, auch wenn sie erst nachträglich angeordnet werden, die Eigentumsгарantie (Besitzstandsgarantie) nicht notwendigerweise. Hier bleibt vor allem zu prüfen, ob ein unzulässiger Eingriff in die *Wirtschaftsfreiheit* (Art. 27 BV) vorliegt, wenn nicht alle Konkurrenten nach gleichen Massstäben behandelt werden. Dabei kommt es entscheidend darauf an, wer als direkter Konkurrent anzusehen ist. Nach der Rechtsprechung des BGer gelten als direkte Konkurrenten die Angehörigen der gleichen Branche, die sich mit gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen⁵⁴. Keine direkten Konkurrenten sind die Anbieter im Stadtzentrum⁵⁵ einerseits bzw. weiter entfernte Anbieter andererseits. Richtet sich eine Auflage zur Parkraumbewirtschaftung daher an einen Anbieter in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet, so ist die Wirtschaftsfreiheit nicht verletzt, wenn ein anderer Anbieter in einem weiter vom Zentrum entfernten Gebiet keine entsprechenden Auflagen zu befolgen hat.

Die Kantone haben aber auch bei solchen betrieblichen Einschränkungen die allgemeinen Grundsätze des Legalitätsprinzips und der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 1, 2 BV) zu beachten. Demnach muss der kantonale MNP die entsprechenden Verpflichtungen vorsehen. Sollen solche Massnahmen unabhängig von einem Neu- oder Umbauprojekt auf bestehende Anlagen angewendet werden, so ist für die darin liegende nachträgliche Verschärfung der ursprünglichen Bewilligungsaufgaben wiederum ein hinreichendes öffentliches Interesse zu verlangen.

Bevor eine kantonale rechtliche Pflicht zur Parkplatzbewirtschaftung eingeführt und auf bestehende VE ausgedehnt wird, sollte also mittels Wirksamkeitskontrollen und Erhebungen abgeklärt werden, in welchem Umfang damit tatsächlich die lufthygienische Situation spürbar verbessert werden kann. Im Einzelfall bleiben zudem allfällige entgegenstehende Interessen in gebührender Weise zu berücksichtigen.

IV. Verbesserung der lufthygienischen Situation durch raumplanerische Instrumente

Die Ziele der Luftreinhaltepolitik lassen sich nach heutiger Beurteilung nur auf der Grundlage einer besseren Koordination von Umweltschutz und Raumplanung erreichen⁵⁶. Empfohlen wird namentlich eine verbesserte Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die Ausscheidung von Entwicklungsschwerpunkten («ESP») und die Standortfestlegung für Anlagen mit verkehrsintensiven Nutzungen bereits auf der Stufe der

⁵¹ Gleiches gilt für die Verbesserung der Behindertentauglichkeit von Gebäuden, was von *Griffel* (Fn. 8) 21 als weiteres Beispiel einer unechten Rückwirkung genannt wird. Auch hier muss der Eigentümer *selber* einen neuen Sachverhalt schaffen, damit neues Recht zur Anwendung gebracht werden kann: Art. 7 BehiG.

⁵² Vgl. oben bei Fn. 13.

⁵³ Im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG.

⁵⁴ BGE 125 II 129 E.10b.

⁵⁵ In BGE 125 II 129 war die Stadt Belp betroffen.

⁵⁶ Vgl. den Bericht des *Bundesrates* «Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung» vom 3.9.2008, in Erfüllung der Motion 04.3664 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 15.11.2004, abrufbar unter www.bafu.admin.ch, Medienmitteilungen, 3.9.2008, und dazu auch BBl 2009 1981 f.

Richtplanung⁵⁷. Auch über ihre Massnahmenplanung können die Kantone raumplanerische Entscheide, wie z.B. geeignete Standorte für Park/Bike-and-Ride-Anlagen in Verbindung mit dem Ausbau des ÖV, vorzeichnen⁵⁸.

Standortentscheide für VE sollen demnach möglichst durch die Kantone getroffen oder doch zumindest umrissen werden (*positive und negative Standortplanung*). Dabei sind als Standortkriterien im Sinne der Prinzipien einer nachhaltigen Raumentwicklung sowohl ökologische Aspekte (insbes. Luftreinhaltung) als auch gesellschaftliche Kriterien (insbes. Erreichbarkeit von den Wohn- und Arbeitsorten aus) und wirtschaftliche Faktoren (z.B. Entwicklungspotenzial des Gebiets) in ausgewogener Weise zu berücksichtigen, damit Schutz- und Nutzungsinteressen optimal aufeinander abgestimmt werden können⁵⁹.

Für die Ausscheidung von ESP mit Standorten für VE kommen auch Massnahmegebiete infrage. Der Umstand, dass in einem Gebiet die IGW der LRV überschritten sind, steht der Errichtung und Erweiterung von Anlagen auch dann nicht grundsätzlich entgegen, wenn solche Anlagen mit zusätzlichem Verkehr verbunden sind. Häufig bilden gerade zentrumsnahe Lagen und Verkehrsknotenpunkte, die unter lufthygienischen Gesichtspunkten als überlastete Orte zu bewerten sind, geeignete Standorte für Nutzungen, die auch auf gute MIV-Erschliessung angewiesen bleiben, wie namentlich flächenintensives Gewerbe, Fachmärkte für sperrige Güter oder auch EKZ als Frequenzbringer⁶⁰. Sollen solche ESP aus raumplanerischen Gründen für weitere Entwicklungen offengehalten werden, so legt dies aus lufthygienischer Sicht eine *Gesamtbetrachtung* des Gebiets nahe.

In verschiedenen Kantonen wurden Fahrleistungs- und Fahrtenmodelle entwickelt, die auf der Idee der Festlegung von Gesamtschadstofffrachten für bestimmte, räumlich abzugrenzende Perimeter beruhen. Vorübergehend werden in solchen Gebieten auch gewisse IGW-Überschreitungen in Kauf genommen⁶¹.

Über die Wirksamkeit solcher Fahrleistungs- und Fahrtenmodelle fehlen heute allerdings noch Erfahrungen und neben den Stärken wird auch auf ihre Schwächen hingewiesen⁶². Dennoch bleibt der Ansatz einer «bubble policy», wie sie in den USA bereits in den 70er-Jahren aufkam⁶³, prüfungswert. Innerhalb der «Glocke» können auch gewisse Mehrbelastungen toleriert werden. Hierfür können Kompensationen verlangt werden und insbesondere lässt sich die «Glockenpolitik» auch mit marktwirtschaftlichen Instrumenten kombinieren⁶⁴.

Erwägenswert bleibt in diesem Zusammenhang weiterhin auch die Einführung abgestufter Belastungsgrenzwerte. Der *Bundesrat* hatte sich anlässlich der Motion *Büttiker* im Jahr 1999 zwar ablehnend zu einer Revision des Luftreinhaltrechts gestellt⁶⁵ und in der Folge stattdessen – nach Überweisung dieser Motion sowie einer weiteren, durch die *UREK-N* eingereichten Motion⁶⁶ durch die Räte – mögliche Konfliktsituationen untersuchen und Empfehlungen zur Standortplanung ausarbeiten lassen⁶⁷.

Auch nach Erlass dieser Empfehlungen kennt das USG in Bezug auf Luftschadstoffe keine Privilegierung

⁵⁷ *BAFU/ARE* (Fn. 15) 10; *Eichbaum* (Fn. 26) 35 ff., 91 ff.; *Lukas Bühlmann*, Koordination in der Richtplanung, URP 2005 465 ff. (471 ff.).

⁵⁸ Vgl. *Loretan* (Fn. 23) N 26 zu Art. 44a. Solche Infrastrukturanlagen werden vom Bund gemäss Infrastrukturfondsgesetz (SR 725.13) im Rahmen kantonaler Agglomerationsprogramme finanziell unterstützt.

⁵⁹ Vgl. *Bundesrat*, Botschaft vom 20.1.2010 zu einer Teilrevision des RPG, BBl 2010 1049 (1067 ff.); *BAFU/ARE* (Fn. 15) 5, 12 f., 16 f.

⁶⁰ *BUWAL/ARE* (Fn. 15) 9; *BAFU/ARE* (Fn. 15) 16 f.

⁶¹ *BUWAL/ARE* (Fn. 15) 63.

⁶² Vgl. *BAFU/ARE* (Fn. 15) 23 f.; *Eichbaum* (Fn. 26) 229, 240 f., 256 ff.; *Rita Haudenschild*, Ein Vergleich zweier institutioneller Ressourcenregimes: das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell, *Mémoire de Master en administration publique*, IDHEAP 2006 61 f.

⁶³ Clean Air Act, Amendment I, 1977, 42 U.S.C. §§ 7401 ff. (§7503); Environmental Protection Agency (EPA), 44 Fed. Reg. (1979) 71, 779. Vgl. auch *Beatrice Wagner*, Das Verursacherprinzip im schweizerischen Umweltschutzrecht, Referat zum Schweizerischen Juristentag, ZSR 1989 II 321 ff. (354 ff.).

⁶⁴ Neue «wirtschaftswissenschaftliche Akzente» für die Raumordnungspolitik begründet namentlich *Martin Lendi*: Die Politik bewegt die Raumplanung, *disP* 170 3/2007 71 ff. (74), unter Hinweis auf Publikationen von *René L. Frey* (vgl. namentlich: Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente, *disP* 161 2/2005 5 ff.). Von Seiten der OECD wurden eine ökologische Steuerreform und die Abwälzung der externen Kosten der Luftverschmutzung auf den Verkehr, beispielsweise durch Bonus-/Malus-Systeme, vorgeschlagen: Umweltprüfbericht Schweiz 2007, 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen, 20 f. Vgl. auch die vom *BUWAL* vorgeschlagenen ökonomischen und Anreizmassnahmen: Stickstoffhaltige Luftschadstoffe in der Schweiz, SRU Nr. 384, Bern 2005, 137.

⁶⁵ Motion 98.3589, Schriftliche Stellungnahme des *Bundesrates* vom 1.3.1999, Amtl. Bull. SR 1999 154.

⁶⁶ Motion 99.3574, Amtl. Bull. SR 2000 716. Diese Motion war aus der Parlamentarischen Initiative *Bosshard* (99.411) entstanden, welche ebenfalls, wie bereits die Motion *Büttiker*, gesetzliche Anpassungen bei den Belastungsgrenzwerten forderte.

⁶⁷ *BUWAL/ARE* und *BAFU/ARE* (*Hrsg.*), vgl. oben Fn. 15.

von Anlagen, an denen ein öffentliches (raumplanerisches) Interesse besteht, und es können daher in erwünschten Entwicklungsgebieten keine Erleichterungen gewährt werden, wie dies im Lärmschutzrecht möglich ist (Art. 25 Abs. 2 USG). In Ergänzung zur raumplanerischen Ausscheidung von ESP und im Geiste der erwähnten parlamentarischen Vorstösse könnten differenzierte IGW demnach durchaus sinnvoll sein. Durch eine auf Richtplanstufe vorgezeichnete Standort- und Erschliessungsplanung sollten sich in den Wohnquartieren und in anderen empfindlichen Zonen selbst dann strengere Belastungsgrenzwerte einhalten lassen, wenn innerhalb der gewerblichen Zentren ein grösseres Mass an Einwirkung toleriert würde. Denn die verkehrsinduzierten Schadstoffbelastungen wirken sich insbesondere im Nahbereich der verkehrserzeugenden

Anlagen aus. Bei Distanzen von 100 m oder mehr lässt sich die Wirksamkeit verschärfter Massnahmen der Emissionsbegrenzung aufgrund der allgemeinen Hintergrundbelastung im Allgemeinen nicht mehr nachweisen und auch bei geringerer Entfernung kann die Schadstoffzunahme an der Messbarkeitsgrenze liegen⁶⁸. Bei geeigneter Ausscheidung der ESP können zudem Verkehrsumlagerungen begünstigt werden, welche bisher betroffene Quartiere entlasten. Gesundheitlich nachteilige Wirkungen zu lasten der Bevölkerung sollten sich in diesem Sinne vermeiden lassen.

Wenn der *Bundesrat* dennoch, aufgrund gegenteiliger Befürchtungen, eine Anpassung der LRV als nicht angezeigt erachtete, sondern stattdessen auf einen wirksameren Vollzug setzte⁶⁹, so sind hier doch gewisse Vorbehalte angezeigt. Jedenfalls erschiene eine rein faktische Flexibilisierung im Vollzug der Massnahmenplanung, wie sie namentlich bei den Nationalstrassen vorgekommen ist⁷⁰, unter dem Aspekt von Legalitätsprinzip und Rechtssicherheit wenig überzeugend.

Schlusswort

Die meisten Kantone und Gemeinden kennen heute verschiedene Arten von Parkraumbeschränkungen als Mittel zur Verbesserung der Luftqualität. Welche konkreten Auswirkungen solche Massnahmen auf die Immissionslage haben, wurde allerdings nie näher untersucht. Das Luftreinhalterecht

verpflichtet die Kantone jedoch, die im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen regelmässig auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Die Fahrleistungen des motorisierten Individualverkehrs werden häufig durch mehrere Gründe verursacht. Restriktionen an einem einzelnen Zielort, der vielleicht nur ein Zwischenziel darstellt, verfehlen daher in vielen Fällen den angestrebten Erfolg. Insbesondere bei verkehrsintensiven Einrichtungen wird die bisher angenommene Lenkungswirksamkeit von Massnahmen der Parkplatzbewirtschaftung durch neuere Studienergebnisse infrage gestellt. Vertiefte Abklärungen wären wünschbar.

Kantonalrechtliche Bestimmungen, welche bei bestehenden Anlagen eine Pflicht zum Rückbau bewilligter Parkplätze vorsehen würden, wären nur auf der Grundlage überwiegender öffentlicher Interessen zulässig. Diese Interessenabwägung setzt ebenfalls nähere Untersuchungen über die Wirksamkeit der anzuordnenden Luftreinhalte-massnahmen voraus.

Grösseren Erfolg versprechen heute Bemühungen um Koordination der umweltschutzrechtlichen mit den raumplanungsrechtlichen Bestrebungen. Durch die Ausscheidung von gewerblichen Entwicklungsschwerpunktgebieten sollten sich Grenzwertüberschreitungen in Wohnquartieren in vielen Fällen vermeiden lassen. Die Einführung abgestufter Belastungsgrenzwerte durch das eidgenössische Recht sollte daher nicht von vornherein und grundsätzlich ausgeschlossen werden.

⁶⁸ Vgl. E. 6.d im Entscheid des *Bundesrates* vom 27.11.2000, VPB 65.87, und dazu auch *Heribert Rausch/Arnold Marti/Alain Griffel*, Umweltrecht, Zürich 2004, Rz. 251. Zum relevanten Untersuchungsperimeter im Rahmen der UVP ferner BGer-Urteile 1A.125/2005 vom 21.9.2005 E.8.2, 1A.167/2006 vom 11.6.2007 E.8.4.

⁶⁹ Siehe Fn. 65.

⁷⁰ Vgl. BGE 122 II 165 E.13 und dazu *Peter Hänni/Bernhard Waldmann*, BR 3/1996 72 ff.; *Rausch/Marti/Griffel* (Fn. 68) Rz. 250. Beim Berner Fahrleistungsmodell wurde der Beitrag «der grossen Strassentransitachsen» an die Luftverschmutzung ausgeklammert: *BUWAL/ARE* (Fn. 15) 63.