

Raumplanungs- und umweltrechtliche Problemfelder beim Bau von Einkaufszentren und Fachmärkten

Unter besonderer Berücksichtigung der Empfehlungen der
Bundesämter für Umwelt und Raumentwicklung zur
Standortplanung verkehrsintensiver Einrichtungen im kantonalen
Richtplan

DISSERTATION

der Universität St. Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Niklaus Eichbaum
von
St. Gallen

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Rainer J. Schweizer
und
Prof. Dr. Klaus A. Vallender

Dissertation Nr. 3450

I. INHALTSVERZEICHNIS

I. INHALTSVERZEICHNIS	VII
II. LITERATURVERZEICHNIS	XV
III. VERZEICHNIS DER MATERIALIEN UND AMTLICHEN BERICHTE	XXXI
IV. RECHTSQUELLENVERZEICHNIS	XXXIII
1. Bund	XXXIII
2. Kantone	XXXIII
V. VERZEICHNIS DER VERWENDETEN BUNDESGERICHTSENTSCHEIDE	XXXV
VI. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XXXVII
VII. KURZZUSAMMENFASSUNG	XLIII
VIII. RÉSUMÉ	XLV

1. EINLEITUNG	1
1.1. <i>Idee und Konzept</i>	1
1.2. <i>Fragestellung und Zielsetzung</i>	2
1.3. <i>Methode und Eingrenzung</i>	3
1.4. <i>Aufbau der Arbeit</i>	3
2. RELEVANTE BEGRIFFE UND DEFINITIONEN	5
2.1. <i>Begriff der verkehrsintensiven Einrichtungen</i>	5
2.2. <i>Einkaufszentren und Fachmärkte als Teil der verkehrsintensiven Einrichtungen</i>	6
2.2.1. <i>Begriffliche Umschreibung durch das Bundesrecht</i>	6
2.2.2. <i>Begriffliche Umschreibung durch das Bundesgericht</i>	6
2.2.3. <i>Begriffliche Umschreibung durch das kantonale Recht</i>	7
2.2.4. <i>Begriffsdefinition für die vorliegende Arbeit</i>	8
3. RAUMPLANUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	11
3.1. <i>Überblick</i>	11
3.2. <i>Art. 75 der Bundesverfassung</i>	12
3.3. <i>Das Raumplanungsgesetz</i>	13
3.3.1. <i>Ziele gemäss Art. 1 RPG</i>	14
3.3.2. <i>Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG</i>	16
3.4. <i>Baurechtliche Voraussetzungen für das Erstellen von Bauten und Anlagen</i>	19
3.4.1. <i>Zonenkonformität</i>	19
3.4.2. <i>Erfordernis der genügenden Erschliessung</i>	21
3.4.2.1. <i>Strassenmässige Erschliessung</i>	22

I. Inhaltsverzeichnis

3.4.2.2.	Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen	24
3.4.2.3.	Erschliessungspflicht	24
3.4.2.4.	Kostentragung der Erschliessung im Allgemeinen	25
a)	Erschliessungsabgaben der Grundeigentümer	26
b)	Vorzugslasten (Beiträge)	26
c)	Gebühren	27
d)	Aufteilung der Kosten zwischen Gemeinwesen und Grundeigentüchern	28
3.4.3.	Spezielle Regelung der Kostentragung für Einkaufszentren	29
3.5.	Planungspflicht für Einkaufszentren (verkehrsintensive Einrichtungen)	30
3.5.1.	Richtplanpflicht	32
3.5.2.	Zonenplanpflicht	33
3.5.3.	Sondernutzungsplanpflicht	33
3.6.	Planungsrechtliche Instrumente	34
3.6.1.	Planungsrechtliche Instrumente auf Stufe der Kantone	34
3.6.1.1.	Der Richtplan	35
a)	Begriff und Zweck des Richtplans	35
b)	Richtplanarten	35
c)	Inhalt und Ausgestaltung der Richtpläne	36
d)	Verbindlichkeit der Richtpläne	37
3.6.1.2.	Regelung der Richtpläne betreffend verkehrsintensive Einrichtungen	38
3.6.1.3.	Kategorisierung der Regelungen der kantonalen Richtpläne	45
3.6.2.	Planungsrechtliche Instrumente auf Stufe der Gemeinden	46
3.6.2.1.	Rahmennutzungsplan (Zonenplan)	46
3.6.2.2.	Sondernutzungsplanung	48
4.	UMWELTRECHTLICHE GRUNDLAGEN	51
4.1.	Überblick	51
4.2.	Art. 74 der Bundesverfassung	51
4.3.	Das Umweltschutzgesetz	52
4.4.	Prinzipien des Umweltschutzrechts	52
4.4.1.	Nachhaltigkeitsprinzip	53
4.4.2.	Ganzheitliche Betrachtungsweise	56
4.4.3.	Vorsorgeprinzip	57
4.4.4.	Verursacherprinzip	58
4.4.5.	Lastgleichheitsprinzip	60
4.4.6.	Koordinations- und Kooperationsprinzip	61
4.5.	Luftreinhalterecht	62
4.5.1.	Rechtliche Grundlagen	62
4.5.2.	Emissionserklärung und Immissionsprognose	62
4.5.3.	Immissionsgrenzwerte	63
4.5.4.	Emissionsbegrenzung	64
4.5.4.1.	Begrenzung der Emissionen an der Quelle und mögliche Massnahmen	64
4.5.4.2.	Erste Stufe; das Vorsorgeprinzip	67
4.5.4.3.	Zweite Stufe; die verschärfte Emissionsbegrenzung	67
4.5.4.4.	Der Massnahmenplan	69
a)	Zweck und Aufgabe des Massnahmenplans	69
b)	Inhalt des Massnahmenplans	70
c)	Überprüfung der Wirkung der Massnahmen	71

d)	Massnahmenplan und Baubewilligung	71
e)	Massnahmenplanung und Einkaufszentren	72
f)	Verbindlichkeit des Massnahmenplans	73
4.6.	Lärmschutz	74
4.6.1.	Rechtliche Grundlagen	74
4.6.2.	Ausgestaltung des Lärmschutzes	74
4.6.2.1.	System der Belastungsgrenzwerte	74
4.6.2.2.	Vorschriften für neu zu errichtende Anlagen	76
4.6.2.3.	Vorschriften bei bestehenden Anlagen	76
4.6.2.4.	Vorschriften betreffend Verkehrszunahme	77
4.7.	Die Umweltverträglichkeitsprüfung	78
4.7.1.	Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung	78
4.7.2.	Rechtliche Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung	79
4.7.3.	UVP-pflichtige Anlagen	80
4.7.4.	UVP-pflichtige Vorhaben	81
4.7.5.	Die UVP in Bezug auf Einkaufszentren und Fachmärkte	82
4.7.6.	Das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung	85
4.7.6.1.	Zeitpunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung	85
4.7.6.2.	Die Voruntersuchung	87
4.7.6.3.	Die Hauptuntersuchung und der Umweltverträglichkeitsbericht	88
5.	KOORDINATION ZWISCHEN RAUMPLANUNGS- UND UMWELTRECHTLICHEN ZIELEN	91
5.1.	Problemfelder	91
5.1.1.	Verknüpfte Aufgabenbereiche	91
5.1.2.	Unterschiedliche Zielsetzungen	92
5.1.3.	Verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit von Umweltrecht und Raumplanungsrecht	93
5.2.	Koordination als Lösungsansatz	94
5.2.1.	Materielle Koordination (Interessenabwägung)	95
5.2.2.	Verfahrenskoordination	96
5.2.3.	Koordinationsinstrumente	97
5.2.3.1.	Richtplanung	97
5.2.3.2.	Baubewilligungsverfahren sowie Nutzungsplanverfahren	97
5.2.3.3.	Umweltverträglichkeitsprüfung	98
5.2.3.4.	Massnahmenplan	98
6.	EINKAUFsverkehr UND EINKAUFsverhalten	101
6.1.	Der Einkaufsverkehr	101
6.1.1.	Ausmass des Einkaufsverkehrs	102
6.1.2.	Verkehrsmittelanteile beim Einkaufsverkehr	103
6.2.	Das Einkaufsverhalten	107
6.3.	Zusammenfassende Betrachtung	108

7. RECHTLICHE PROBLEMFELDER BEI DER ERRICHTUNG VON EINKAUFSZENTREN UND FACHMÄRKTEN	111
7.1. Raumplanerische Standortkriterien	113
7.1.1. Haushälterische Bodennutzung	115
7.1.1.1. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	115
7.1.1.2. BAFU/ARE-Empfehlungen	115
7.1.1.3. Regelung in kantonalen Erlassen	116
7.1.1.4. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	116
7.1.2. Schonung von Wohngebieten vor Immissionen	117
7.1.2.1. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	117
7.1.2.2. BAFU/ARE-Empfehlungen	117
7.1.2.3. Regelung in kantonalen Erlassen	117
7.1.2.4. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	118
7.1.3. Integrierte Standorte	119
7.1.3.1. Definition	119
7.1.3.2. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	120
7.1.3.3. BAFU/ARE-Empfehlungen	121
7.1.3.4. Regelung in kantonalen Erlassen	121
7.1.3.5. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	122
7.1.4. Ausrichtung auf die bestehende Versorgungsstruktur	126
7.1.4.1. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	126
7.1.4.2. BAFU/ARE-Empfehlungen	127
7.1.4.3. Regelung in kantonalen Erlassen	127
7.1.4.4. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts	129
7.1.4.5. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	130
7.1.5. Landschafts-, Natur- und Heimatschutz	132
7.1.5.1. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	132
7.1.5.2. BAFU/ARE-Empfehlungen	132
7.1.5.3. Regelung in kantonalen Erlassen	132
7.1.5.4. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	133
7.1.6. Umweltschutz	133
7.1.6.1. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	133
7.1.6.2. BAFU/ARE-Empfehlungen	134
7.1.6.3. Regelung in kantonalen Erlassen	134
7.1.6.4. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	135
7.1.7. Strassenmässige Erschliessung	135
7.1.7.1. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	135
7.1.7.2. BAFU/ARE-Empfehlungen	136
7.1.7.3. Regelung in kantonalen Erlassen	136
7.1.7.4. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	138
7.1.8. Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und gute Erschliessung durch den Langsamverkehr	139
7.1.8.1. Umschreibung des Standortkriteriums	139
a) Ziele dieses Standortkriteriums	139
b) Öffentliche Verkehrsmittel	139
c) Langsamverkehr	141
7.1.8.2. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	142
7.1.8.3. BAFU/ARE-Empfehlungen	143
7.1.8.4. Regelung in kantonalen Erlassen	143
7.1.8.5. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts	147
7.1.8.6. Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	148

7.1.9.	Räumliche Voraussetzungen für die Wirtschaft	151
7.1.9.1.	Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	151
7.1.9.2.	BAFU/ARE-Empfehlungen	151
7.1.9.3.	Regelung in kantonalen Erlassen	152
7.1.9.4.	Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	153
7.1.10.	Anliegen der Investoren	153
7.1.10.1.	Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	153
7.1.10.2.	BAFU/ARE-Empfehlungen	154
7.1.10.3.	Regelung in kantonalen Erlassen	155
7.1.10.4.	Würdigung dieses raumplanerischen Standortkriteriums	155
7.1.11.	Raumplanerische Interessenabwägung	155
7.1.11.1.	Allgemeine Ausführungen	155
7.1.11.2.	Vorgehen bei der raumplanerischen Interessenabwägung	156
7.1.11.3.	Vorgehen mit Bezug auf verkehrssensitive Einrichtungen (BAFU/ARE-Empfehlungen)	157
7.1.12.	Zusammenfassende Würdigung der Standortkriterien	159
7.2.	Masstäbe für die rechtliche Würdigung der Massnahmen zur Festlegung des Nutzungspotenzials	160
7.2.1.	Prinzipien des Bundesrechts	160
7.2.1.1.	Legalitätsprinzip	160
7.2.1.2.	Rechtsgleichheit	161
7.2.1.3.	Verhältnismässigkeits- und Lastengleichheitsprinzip	162
7.2.1.4.	Nachhaltigkeitsprinzip	163
7.2.2.	Ganzheitliche Betrachtung der Massnahme und der Auswirkungen	164
7.2.3.	Wirtschaftsfreiheit	164
7.2.3.1.	Das Grundrecht	164
7.2.3.2.	Gleichbehandlung der Konkurrierenden	166
7.2.3.3.	Die Einschränkungen	168
7.2.3.4.	Massgeblichkeit im vorliegenden Kontext	169
7.2.4.	Eigentumsgarantie	170
7.2.4.1.	Das Grundrecht	170
7.2.4.2.	Die Einschränkungen	171
7.2.4.3.	Massgeblichkeit im vorliegenden Kontext	173
7.3.	Massnahmen zur Festlegung des Nutzungspotenzials	173
7.3.1.	Allgemeine Ausführungen	173
7.3.1.1.	Zeitpunkt der Festlegung des Nutzungspotenzials	174
7.3.1.2.	Die Massnahmen im Überblick	174
7.3.2.	Nutzungsmass und Nutzungsarten	175
7.3.2.1.	Begriffliche Umschreibung	175
7.3.2.2.	Umsetzung in den Kantonen	176
a)	Kanton Aargau	176
b)	Kanton St. Gallen	179
7.3.2.3.	Vorteile	186
7.3.2.4.	Nachteile	188
7.3.2.5.	Rechtliche Würdigung / Fazit	189
a)	Beeinträchtigung der Prinzipien des Bundesrechts?	189
b)	Ganzheitliche Betrachtung der Massnahme und der Auswirkungen	191
c)	Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit?	192
d)	Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie?	194
e)	Fazit	195
7.3.3.	Beschränkung der Parkplatzzahl	196

I. Inhaltsverzeichnis

7.3.3.1.	Begriffliche Umschreibung	196
7.3.3.2	Bestimmung der Parkplatzzahl nach VSS-Norm 640 281	197
a)	Vereinfachtes Verfahren	198
b)	Detailliertes Verfahren	199
c)	Umsetzung der VSS-Norm 640 281 in der Praxis	201
7.3.3.3	Umsetzung in den Kantonen	202
7.3.3.4	Vorteile	203
7.3.3.5	Nachteile	204
7.3.3.6	Rechtliche Würdigung / Fazit	209
a)	Beeinträchtigung der Prinzipien des Bundesrechts?	209
b)	Ganzheitliche Betrachtung der Massnahme und der Auswirkungen	211
c)	Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit?	211
d)	Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie?	213
e)	Fazit	214
7.3.4.	Parkplatzbewirtschaftung	215
7.3.4.1.	Begriffliche Umschreibung	215
7.3.4.2	Umsetzung in den Kantonen	217
7.3.4.3	Vorteile	218
7.3.4.4	Nachteile	219
7.3.4.5	Rechtliche Würdigung / Fazit	222
a)	Beeinträchtigung der Prinzipien des Bundesrechts?	222
b)	Ganzheitliche Betrachtung der Massnahme und der Auswirkungen	224
c)	Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit?	225
d)	Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie?	227
e)	Fazit	228
7.3.5.	Fahrtanzahl (Fahrtenmodelle)	229
7.3.5.1.	Begriffliche Umschreibung	229
7.3.5.2.	Umsetzung in der Stadt Zürich	230
a)	Einführung eines Fahrtenmodells	231
b)	Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren	231
c)	Berechnung der Fahrtanzahl	232
d)	Controlling und Massnahmen zur Durchsetzung der Fahrtenbegrenzung	233
e)	Handelbarkeit	234
7.3.5.3.	Vorteile	234
7.3.5.4.	Nachteile	236
7.3.5.5.	Rechtliche Würdigung / Fazit	239
a)	Beeinträchtigung der Prinzipien des Bundesrechts?	239
b)	Ganzheitliche Betrachtung der Massnahme und der Auswirkungen	241
c)	Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit?	241
d)	Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie?	242
e)	Fazit	243
7.3.6.	Fahrleistungen (Fahrleistungsmodelle)	244
7.3.6.1.	Begriffliche Umschreibung	244
7.3.6.2.	Umsetzung im Kanton Bern	245
a)	Einführung des Fahrleistungsmodells	245
b)	Ziele des Massnahmenplans in Bezug auf verkehrsintensive Einrichtungen	245
c)	Fahrleistungszuwachs	246
d)	Umsetzung des Fahrleistungsmodells	248
e)	Controlling und Massnahmen zur Durchsetzung der Fahrtenbegrenzung	252
7.3.6.3.	Vorteile	254
7.3.6.4.	Nachteile	256

7.3.6.5.	Rechtliche Würdigung / Fazit	259
a)	Beeinträchtigung der Prinzipien des Bundesrechts?	259
b)	Ganzheitliche Betrachtung der Massnahme und der Auswirkungen	262
c)	Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit?	262
d)	Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie?	264
e)	Fazit	264
7.4.	Weitere Problemfelder bei der Errichtung von Einkaufszentren	266
7.4.1.	Hauslieferdienst	266
7.4.2.	Beschränkung der Öffnungszeiten	267
7.4.3.	Weitere mögliche Auflagen und Bedingungen	268
8.	RECHTLICHE PROBLEMFELDER BEI DER ERNEUERUNG BESTEHENDER EINKAUFSZENTREN	269
8.1.	Raumplanungs- und baurechtliche Problemfelder	269
8.2.	Umweltrechtliche Problemfelder	270
8.2.1.	Definition der „neuen Anlage“	270
8.2.2.	Folgen der Qualifikation als Neuanlage	271
8.2.3.	Folgen der Qualifikation als Altanlage	272
9.	SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNG	275
	SACHREGISTER	281