

Einkaufszentren im Raumplanungsrecht

Nutzungsbeschränkungen taugen für den Umweltschutz

Mitten in der Debatte um die FDP-Initiative zum Verbandsbeschwerderecht erscheint eine beachtenswerte juristische Abhandlung zur Planung und zum Bau von Einkaufszentren. Sie bietet eine differenzierte Betrachtung an und kommt zu klaren Schlussfolgerungen.

Belastungen in der nähern Umgebung

Während die am 30. November zur Abstimmung gelangende Initiative vorweg dem Spannungsfeld von Verbandsbeschwerde und Demokratie gilt, wendet sich Niklaus Eichbaum in seiner Dissertation einer kritischen Würdigung der rechtlichen Regelungen und der Anwendungspraxis im Umwelt- und Raumplanungsrecht zu. Dies tut der Autor nicht mit allgemein gehaltenen Hinweisen, sondern er konzentriert sich mit dem Thema «Einkaufszentren - Verkehrsaufkommen - Belastungen der Umwelt und des Raumes» auf die Standort- und Folgenplanung.

Dennoch besteht ein aufschlussreicher Zusammenhang mit der Problematik der Verbandsbeschwerden: Die meisten der ergriffenen Rechtsmittel gegen den Bau oder Ausbau von Einkaufszentren, als Beispiele publikumsintensiver Anlagen, betreffen im Kern die Dimension des Umweltschutzes. Die Berührung der Demokratie ist eher eine Begleiterscheinung - politisch zwar heikel, aber sachlich wenig substanziell. Nicht die Bauvorhaben als solche werden denn auch - in der Regel - verbandsseitig beanstandet, sondern die aus einem spezifischen Vorhaben resultierenden Belastungen vor Ort, vor allem durch das Verkehrsaufkommen. Vernachlässigt werden, gemäss kritischer Würdigung der Erfahrung, die Auswirkungen auf grössere Räume durch Ausweich- und Suchverkehr sowie ganz allgemein das Kriterium der Wirkungsorientierung.

Verkehrsbeschränkung kontraproduktiv

Interessanterweise sind die rechtlich verfügbaren Massnahmen gegenüber Einkaufszentren und ähnlichen Projekten nur rudimentär gesetzlich vorgezeichnet. Es geht im Wesentlichen um Bau-, Verkehrs- und Betriebsvorschriften sowie um raumplanerische Anforderungen an die Standortwahl. Die Praxis behilft sich mit Koordinationsempfehlungen an Raumplanung und Umweltschutz, sodann konkret mit Beschränkungen der Parkplatzzahlen, mit Auflagen zur Parkplatzbewirtschaftung sowie mit Fahrten- und Fahrleistungsmodellen - und ausserdem mit Begrenzungen der Nutzungsarten und -intensitäten der geplanten Einrichtungen.

Niklaus Eichbaum versucht, die eingesetzten rechtlichen Instrumente und Massnahmen kritisch zu untersuchen. Er kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass einzig Nutzungsbeschränkungen taugen, weil sie das Verkehrsaufkommen vom Angebot her fassbar machen. Die andern Praktiken, wie Parkplatzbeschränkungen oder Fahrtenmodelle, nehmen den bei attraktiven Anlagen nachdrängenden Ausweich- und Suchverkehr gleichsam in Kauf, weil sie den wahren Publikumsmagneten, das tatsächliche Angebot des Unternehmens, ausser acht lassen. Im Endeffekt schaden sie deshalb der Umwelt, statt ihr zu dienen. Einmal mehr zeigt sich, wie wichtig in Umweltbelangen die vorausseilende, ganzheitliche und grossräumige Betrachtungsweise auf Richtplanstufe wäre.

Noch etliche Lücken zu schliessen

Die Dissertation verdient Aufmerksamkeit als erste grössere Abhandlung, welche die rechtlichen Anforderungen unter den Titeln der Legalität, der Wahrung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit systematisch untersucht und sowohl die Empfehlungen der Bundesämter für Umweltschutz und für Raumentwicklung wie auch die üblichen Massnahmen juristisch und damit verbunden sachlich hinterfragt. Die elementar hergeleiteten Erkenntnisse überzeugen.

Noch tiefer bedacht würde es darum gehen, im Umwelt- und Raumplanungsrecht die Anforderungen an verkehrsentensive Einrichtungen zu präzisieren. Notwendig wäre wohl eine konsequent räumliche Problemsicht über die heute dominierende enge Objektausrichtung hinaus. Aufdrängen könnten sich zudem Abstimmungskriterien für Raumplanung und Umweltschutz auf der Basis beidseitig angestrebter bestmöglicher Zielerfüllung unter Respektierung der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie samt den zugehörigen Begrenzungsmöglichkeiten. Auszuschliessen sind, von Gesetzes wegen, auf jeden Fall jene Massnahmen, die über das Ganze gesehen nicht wirkungsvoll sind, seien sie raumplanerisch oder aufseiten der Umwelt vorgesehen. Dies deutet an, welche Lücken im Raumplanungs- und Umweltrecht noch zu schliessen wären. Gegenwärtig macht sich die Rechtskommission des Ständerates bei der Behandlung einer Aargauer Standesinitiative dazu Gedanken.

Martin Lendi