

LU_GERICHTE V 07 386_1 vom 15. Juli 2008

LU Gerichte, 2008-07-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_07_386_1

FR: LU_GERICHTE V 07 386_1 du 15 juillet 2008

IT: LU_GERICHTE V 07 386_1 del 15 luglio 2008

Regeste

Beschwerdebefugnis von gesamtschweizerischen Organisationen nach dem revidierten Umweltschutzgesetz: Vertretung durch die kantonale Sektion (Erw. 2). Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens (Erw. 3 und 4). Fallbezogene Beurteilung lufthygienischer Massnahmen mangels eines kantonalen Massnahmenplans zur Lufthygiene (Erw. 5). Massnahmemodell bei einer Überschreitung der bewilligten Zahl von 1,14 Mio. Fahrten (Erw. 6 und 7). Die konkret festgelegten Massnahmen (Vergünstigung des Hauslieferdienstes, Einführung eines Shuttle-Busses zum Bahnhof Rothenburg, Fahrplanverdichtung) erfüllen die Anforderungen des Bebauungsplanes grundsätzlich (Erw. 8 - 10), müssen aber - falls damit eine Einhaltung der zulässigen Fahrtenzahl nicht erreicht wird - ergänzt werden (Erw. 11). Gesamtwürdigung des Massnahmemodells: Verschärfung bei wiederholter Überschreitung der zulässigen Fahrtenzahl und betreffend Interventionsstufe 7 (Erw. 12 und 13). | Bau- und Planungsrecht

Erwägungen

E. 2

Die Betreiberin des Fachmarktzentrums hat eine Parkplatzgebühr von mindestens CHF 2.- pro Zufahrt zu einem Kundenparkplatz zu erheben.

E. 3

Der Gemeinderat ordnet nach Ablauf der jeweiligen Kontrollperiode (Art. 20 Abs. 2) weitere Massnahmen (Erhöhung der Parkplatzgebühr, Ausbau und Vergünstigung des Hauslieferdienstes bei Benützung des öffentlichen Verkehrs, Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs usw.) an, wenn 1,14 Mio. Fahrten (Zu- und Wegfahrten) um mehr als 5 % pro Jahr überschritten werden.

E. 4

Der Gemeinderat legt mit der Baubewilligung ein auf zehn Jahre befristetes, kontrollierbares und selbstvollziehbares Massnahmenmodell fest.

E. 5

a) Beim geplanten Einrichtungshaus handelt es sich um eine neue Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG, die geeignet ist, Einwirkungen in Form von Luftverunreinigungen und Lärm zu erzeugen. Diese sind gesamthaft zu beurteilen, d.h. es sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 131 II 107 Erw. 2.1.2). Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 4 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16.12.1985 [LRV; SR 814.318.142.1]). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu

erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Für das strittige Gebiet liegen keine Emissions-Messungen vor. Die Dienststelle uwe hat in ihrer Beurteilung des UVB IKEA Wahligen Rothenburg vom 26. September 2005 konkrete Messungen im Flecken Rothenburg und an vergleichbaren Standorten an der Autobahn A2 aufgezeigt. Auf diese Weise lasse sich die Stickstoffdioxid-Konzentration entlang von Strassen in Funktion des DTV (= durchschnittlicher täglicher Verkehr) und des Abstandes von der Strassenmitte berechnen. Dabei sei bei 50 Meter ab Mitte Autobahn bei Rothenburg-Station eine Stickstoffdioxid-Konzentration von 45 µg/m³ und bei 100 Meter Abstand eine solche von 30 µg/m³ berechnet worden. Der Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid dürfte daher auf dem Grundstück der IKEA über dem Immissionsgrenzwert von 30 µg/m³ der Luftreinhalteverordnung liegen oder im Bereich desselben. Auch der Jahresmittelwert von Feinstaub (PM 10) dürfte aufgrund von Vergleichen mit Messstellen an ähnlichen Orten überschritten sein. Im Amtsbericht vom 19. Mai 2008 hält die Dienststelle uwe dazu ergänzend fest, der Ausstoss von Luftschadstoffen nehme proportional zu den Fahrtenzahlen zu. Entlang der Autobahn und im Flecken Rothenburg seien die Immissionsgrenzwerte von Stickoxyden und Feinstaub überschritten. Aktuelle Grundlagenarbeiten ihrer Dienststelle zur Fortschreibung des lufthygienischen Massnahmenplanes (2008) zeigten auf kantonaler Ebene für die Luftschadstoffe aus dem Strassenverkehr einen Reduktionsbedarf von 40 - 60 %. Eine Zunahme der Luftschadstoffemissionen mache die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte unmöglich. b) Aufgrund dieser Beurteilung durch die Umweltschutzfachstelle des Kantons kann davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet liegt. Das Vorhaben ist daher nicht nur vorsorglichen sondern verschärften Emissionsbegrenzungen unterstellt (Art. 11 Abs. 3 USG; BGE 131 II 109 Erw. 2.2). Auch ist davon auszugehen, dass es sich beim strittigen Projekt um einen überdurchschnittlichen Emittenten handelt. Die übermässige Belastung besteht indessen bereits heute und wird durch verschiedene Anlagen, namentlich auch die Autobahn, verursacht. Verursachen eine Vielzahl von Anlagen die übermässige Luftbelastung, so sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan des Kantons gemäss Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV zu koordinieren (BGE 131 II 111 Erw. 2.5.1 und 479 Erw. 4.1). Der Massnahmenplan gibt die Quellen von Emissionen, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, und ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung an, die Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen sowie den Beitrag, welchen die einzelnen Massnahmen dazu leisten. Es ist grundsätzlich Sache des Massnahmenplanes, die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (Art. 32 Abs. 1 lit. a - f LRV). Dem Instrumentarium des Massnahmenplans liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass Umweltschutz in einem demokratischen Rechtsstaat eine Aufgabe ist, die von allen zu bewältigen ist. Es kann nicht angehen, dass die Mehrheit einzelnen oder bestimmten Minderheiten zugunsten der Allgemeinheit unverhältnismässige Lasten auferlegt. So ist es beispielsweise nicht zulässig, in einem Gebiet mit einer übermässigen Gesamtbelastung der Luft mit Schadstoffen, Verschärfungen der Emissionsbegrenzung ausschliesslich im Hinblick auf neue Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen (BGE 124 II 279; Vallender/Morell, Umweltrecht, Bern 1997, Rz. 58 f.). Dies würde dazu führen, dass in Gebieten, in denen die Immissionsgrenzwerte überschritten sind, überhaupt keine neuen

Anlagen mehr zugelassen werden dürften (Urteil V 98 227 vom 30.12.1999, Erw. 12c/aa).

c) Der Kanton Luzern erliess im Jahr 1993 u.a. auch einen lufthygienischen Massnahmenplan, der allgemeine Fördermassnahmen und Anregungen enthielt. Ein neuer Massnahmenplan Luftreinhaltung der Zentralschweizer Kantone aus dem Jahr 1999 sah auch Massnahmen bei "Publikumsintensiven Anlagen und Veranstaltungen" vor. Mit Entscheid vom 6. Mai 2003 hat allerdings der Regierungsrat des Kantons Luzern beschlossen, die Massnahme "Publikumsintensive Anlagen und Veranstaltungen" nicht mehr weiter zu verfolgen und beauftragte stattdessen das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, für den Bereich "Publikumsintensive Anlagen" eine Richtlinie vorzubereiten. Wie die Dienststelle uwe in ihrem Amtsbericht vom 19. Mai 2008 mitteilt, liegen diese Richtlinien noch nicht vor. Damit ist erstellt, dass die von Bundesrechts wegen erforderliche Massnahmenplanung im Bereich Lufthygiene im Kanton Luzern derzeit ungenügend ist. Die lufthygienischen Massnahmen bezüglich des Projektes IKEA mussten daher fallbezogen konkretisiert werden (Beurteilung des UVB vom 26.9.2005 Ziffer 5.7 b). Damit handelt es sich um isolierte, auf das hier strittige Projekt allein bezogene Massnahmen und nicht wie grundsätzlich gefordert, um ein koordiniertes, auf ein ganzes Gebiet bzw. analoge Betriebe abgestimmtes Vorgehen. Fallbezogene Massnahmen sind allerdings bei Projekten mit überdurchschnittlichen Emissionen zulässig, da Versäumnisse im kantonalen Umsetzungsprozess der Massnahmenplanung das Konzept der bundesrechtlichen Emissionsbegrenzung nicht ausser Kraft setzen darf (BGE 125 II 140 Erw. 7b). Andererseits muss betont werden, dass den Vollzugsbehörden in Bezug auf die Massnahmen zur Luftreinhaltung im Einzelfall ein erheblicher Ermessensspielraum zuzugestehen ist. Die Frage nach geeigneten Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ist technischer Natur und nicht in allen Teilen detailliert normiert, sodass sich eine zurückhaltende Prüfung durch die Verwaltungsjustiz aufdrängt. Diese Zurückhaltung und die Tatsache, dass eine übergreifende Massnahmenplanung im Kanton Luzern nur mangelhaft vorhanden ist und eine Parkplatzbewirtschaftung bei Einkaufszentren im Kanton Luzern noch nicht flächendeckend eingeführt worden ist, müssen bei der nachfolgenden Beurteilung des Massnahmемodells berücksichtigt werden. d) Im Rahmen der fallbezogenen Konkretisierung der umweltrechtlichen Massnahmen wurde, namentlich auf Veranlassung der Dienststelle uwe, bereits im Bebauungsplan und in der Baubewilligung eine Reihe von lufthygienischen Massnahmen festgelegt. Von wesentlicher Bedeutung sind dabei: - die Reduktion der Parkplatzzahl auf 800, - die Auflage, eine kontrollierbare und lenkungswirksame Bewirtschaftung der Parkplätze einzuführen, - die Erhebung einer Parkplatzgebühr von mindestens Fr. 2.- pro Zufahrt, - die Erschliessung des Fachmarktzentrums durch den öffentlichen Verkehr, die mindestens der Güteklasse C zu entsprechen hat. Mit diesen bereits im Projekt integrierten bzw. in der Baubewilligung verfügbaren Massnahmen soll der Modalsplit (Verteilung des Verkehrsaufkommens auf verschiedene Verkehrsträger) zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs verbessert werden (Beurteilung des UVB, Ziffer 5.2 b). Ergänzend ist festzuhalten, dass das Projekt auch andere umweltrelevante Optimierungen vorsieht, so u.a. die Ausführung der Bauten in Minergie-Standard und ökologische Ausgleichflächen.

E. 6

Die Planer des IKEA Projektes rechnen mit knapp 1,2 Millionen Besuchern pro Jahr. Davon sollen 10 % der Besucher und 20 % der Beschäftigten mit dem öffentlichen Verkehr anreisen sowie 3 % der Besucher und 10 % der Beschäftigten mit dem Fahrrad. 87 % der Besucher würden nach dieser Prognose mit dem eigenen Motorfahrzeug zu- und wegfahren.

Bei einer von den Planern angenommenen durchschnittlichen Belegung der Autos zwischen 2 Personen (Werktag) und 2,6 Personen (Wochenenden) ergibt dies einen Jahresdurchschnitt von ca. 540'000 Zufahrten bzw. ca. 1'080'000 Zu- und Wegfahrten. Im Vergleich zu der ähnlich grossen IKEA Spreitenbach, die ebenfalls mit 1,2 Millionen Besuchern pro Jahr rechnet, ging die Dienststelle uwe von einer maximal zulässigen Fahrtenzahl von 1'131'000 Fahrten pro Jahr aus, die - gerundet auf 1,14 Millionen - Eingang in den Bebauungsplan und die Baubewilligung fand. Nach der bereits zitierten Vorschrift von Art. 18 Abs. 3 SBV sollen weitere Massnahmen getroffen werden, wenn diese 1,14 Mio. Fahrten um mehr als 5 % pro Jahr (Interventionsstufe 0) überschritten werden. Diese Massnahmen sind im hier strittigen Massnahmemodell, datiert vom 25. Oktober 2007, vom Gemeinderat Rothenburg im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens wie folgt festgelegt worden:

Interventionsstufe 0: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) 1'140'000 + 5%

Interventionsstufe 1: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'197'000 + 83'000

Interventionsstufe 2: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'280'000 + 80'000

Interventionsstufe 3: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'360'000 + 80'000

Interventionsstufe 4: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'440'000 + 80'000

Interventionsstufe 5: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'520'000 + 80'000

Interventionsstufe 6: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'600'000 + 50'000

Interventionsstufe 7: Fahrtenzahl (pro Kalenderjahr) > 1'650'000

Massnahmen: Bei Interventionsstufe 1 - 6: Reduktion auf den Heimlieferkosten für ÖV-Benutzer von 20 - 50% Ab Interventionsstufe 5: Einführung eines Shuttle-Busses zum Bahnhof Rothenburg Ab Interventionsstufe 6: Fahrplanverdichtung der Buslinien Bei Interventionsstufe 7: Vorbehalt weiterer Massnahmen (Bemerkung: Die Original-Tabelle konnte nicht ins Internet überführt werden und musste durch eine andere Darstellung ersetzt werden.)

Ergänzend enthält das Massnahmemodell folgende Rahmenbedingungen: Bei Eintreten der Interventionsstufe 7 kann der Gemeinderat Rothenburg weitere Massnahmen verfügen, soweit diese verhältnismässig und geeignet sind, die Fahrtenzahl auf die nächsttiefere Interventionsstufe zurückzuführen. Sollte sich das beschlossene Massnahmemodell als nicht wirksam erweisen, behält sich der Gemeinderat Rothenburg eine Anpassung des Massnahmемodells vor Ablauf der zehnjährigen Frist vor. Falls der Kanton künftig gesetzliche Bestimmungen für Bauvorhaben der vorliegenden Art erlassen sollte oder wenn auf Grund des Einsatzes neuer Umwelttechnologien die Schadstoffgesamtbilanz wesentlich reduziert werden kann, hat der Gemeinderat Rothenburg die Möglichkeit, das vorliegende Massnahmемodell diesen Vorgaben anzupassen." Von den Beschwerdeführern bestritten sind die Auswahl der Massnahmen, deren Eignung zur Reduktion der Fahrtenzahl, die Abstufung der Massnahmen und die Selbstvollziehbarkeit des Massnahmемodells. Dies gilt es im Folgenden zu prüfen.

E. 7

a) Zunächst ist daran zu erinnern, dass die einzuhaltende Fahrtenzahl im Bebauungsplan mit 1'140'000 Zu- und Wegfahrten rechtskräftig festgelegt ist (zur Tauglichkeit von Fahrtenbeschränkungen vgl. u.a. BGE 131 II 81 ff. und 470 ff.). Auf die Zulässigkeit und Zweckmässigkeit einer solchen Fahrtenbeschränkung braucht deshalb hier nicht mehr weiter eingegangen zu werden. Wenn die Beschwerdegegnerin in ihrer Eingabe vom 12. Juni 2008 deren Wirksamkeit mit Blick auf eine Studie des Bundesamtes für Umwelt und des Bundesamtes für Raumentwicklung relativiert, ist dies unbehelflich. Zutreffend ist indessen, dass in dieser Studie "Verkehrsentensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan" aus dem Jahr 2006 der Standortwahl für Einkaufs- und Fachmarktzentren

grosses Gewicht beigemessen wird und dass ein koordiniertes Vorgehen propagiert wird, wie dies oben bereits postuliert wurde. Zutreffend ist weiter, dass in dieser Studie ein Standort nahe eines Autobahnanschlusses als zweckmässig erachtet wird und eine solche optimale Standortwahl hier vorliegt. Wie bereits erwähnt, wurden schon im Bebauungsplan bzw. in der Baubewilligung verschiedene Massnahmen angeordnet, welche die Einhaltung der festgelegten Fahrtenzahl garantieren sollen. Welche Massnahmen getroffen werden sollen, wenn die Fahrtenzahl trotzdem überschritten wird, wurde in ähnlichen Verfahren bisher unterschiedlich festgelegt. Im Gestaltungsplan, der dem Bau des Stadions Zürich zu Grunde lag, wurde in Ziffer 7 Folgendes angeordnet (zitiert in BG-Urteil 1A.189/2004 vom 3.12.2004, Sachverhalt A (7) [in BGE 131 II 81 nicht enthalten]): "Wird die jährliche Fahrtenlimite überschritten, haben die Grundeigentümer und Nutzer nach eigenem Ermessen ausreichende Massnahmen zur Einhaltung der Fahrtenzahl zu treffen. Wird die Fahrtenzahl dreimal hintereinander überschritten oder zeichnet sich ab, dass die Fahrtenzahl nicht befriedigend plafoniert werden kann, hat die Baubehörde die geeigneten Massnahmen zu deren Einhaltung anzuordnen. Sie kann insbesondere eine nutzungsbestimmte Zuordnung der Abstellplätze gemäss der städtischen Parkplatzverordnung oder andere geeignete Massnahmen wie zeitliche und/oder örtliche Begrenzungen des Abstellplatzangebotes verlangen." Bezüglich des Freizeit- und Einkaufszentrums Brünnen, Bern, hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen die Baubewilligung die Massnahmen bei einer Überschreitung der Fahrtenzahl wie folgt modifiziert (BGE 131 II 493 Erw. 7.1): " f) Wird die bewilligte Fahrtenzahl um mehr als 10 % überschritten, verfügt die Baupolizeibehörde der Stadt Bern auf Antrag des Controllingorgans Massnahmen zur Einhaltung der Fahrtenzahl von 6'000 DTV. Zu diesen Massnahmen gehören insbesondere Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG, wie z.B. - Anpassung der Parkplatzbewirtschaftung (Benutzungsbeschränkung der Parkplätze, Tarifgestaltung, Parkplatzgebühren); - Verpflichtung zur Einrichtung eines Hauslieferdienstes; - Nutzungseinschränkungen, soweit sie sich im konkreten Fall als zulässig erweisen." Gemeinsam ist diesen Beschränkungen, dass sie noch relativ allgemein gehalten sind. Eine Konkretisierung hat erst für den Fall der Überschreitung der Fahrtenzahl zu erfolgen. Dafür wird den zuständigen Instanzen zudem ein erhebliches Ermessen eingeräumt. Demgegenüber geht die hier strittige Bebauungsplanvorschrift von Art. 18 SBV weiter, indem sie bereits bei der Erteilung der Baubewilligung ein konkretes und selbstvollziehbares Massnahmemodell verlangt (Abs. 4) und die zu treffenden Massnahmen modellhaft aufführt (Abs. 3). Die Beschwerdeführer bemängeln nun, das Massnahmemodell der Vorinstanz erfülle die Voraussetzung der Selbstvollziehbarkeit nicht. Namentlich die ab Interventionsstufe 7 vorbehaltenen weiteren Massnahmen seien völlig unbestimmt und damit weder kontrollierbar noch selbstvollziehbar. Die Beschwerdegegnerin wendet ein, auch die Selbstvollziehbarkeit müsse eine massliche Grenze haben. Andernfalls müssten unendlich viele Interventionsstufen vorgesehen werden. b) Ziel der Vorschrift von Art. 18 Abs. 4 SBV war offensichtlich, bereits im Zeitpunkt der Baubewilligung Klarheit zu schaffen, welche Massnahmen bei einer Überschreitung der festgelegten Fahrtenzahl zu erfolgen haben. Dies führt zu einer Selbstbindung der Behörde und dient auch der Rechtssicherheit, nicht zuletzt zu Gunsten der Bauherrschaft, die bereits im Zeitpunkt der Baubewilligung abschätzen kann, mit welchen Massnahmen sie allenfalls rechnen muss. Wenn die Beschwerdegegnerin versichert, sie habe selber ein Interesse daran, dass diese Fahrtenzahl eingehalten werde und sie werde eigene Massnahmen (z.B. Anreize für die

Benützung des öffentlichen Verkehrs) schaffen, wenn eine Überschreitung drohe, so kann sie allfällige solche eigene Vorkehren auch besser auf die allenfalls zu treffenden Massnahmen abstimmen. Schliesslich soll mit der Selbstvollziehbarkeit des Massnahmmodells auch verhindert werden, dass im Falle einer Überschreitung zuerst im Rahmen eines weiteren Verfügungsverfahrens mit Rechtsmittelmöglichkeiten über die Art der zu treffenden Massnahmen gestritten werden kann. Dass ein solches Massnahmmodell jedoch auch Grenzen haben muss, versteht sich von selbst. Vorab einmal ist die Beurteilung der Wirksamkeit der Massnahmen nur im Rahmen einer unsicheren Prognose möglich. Zudem ist die Entwicklung auch der Luftreinhaltung von vielen Faktoren abhängig und daher nicht klar vorhersehbar. Ferner ist auch das Massnahmmodell auf zehn Jahre beschränkt. Die Vorinstanz hat für die ersten 6 Interventionsstufen klare und kontrollierbare Massnahmen vorgesehen. Sie hat erst ab Interventionsstufe 7 die Art der weiteren Massnahmen offen gelassen. Diese Stufe ist jedoch erst erreicht, wenn die Fahrtenzahl um 510'000 oder ca. 45 % überschritten wird. Zudem hat die Vorinstanz einen Vorbehalt für eine Anpassung angebracht für den Fall, dass sich das beschlossene Massnahmmodell als nicht wirksam erweisen sollte. Dies kann nur im Sinne einer möglichen Verschärfung verstanden werden. Für alle darüber hinausgehenden unsicheren Eventualitäten bereits heute konkrete Massnahmen zu verlangen, ist unrealistisch und findet in Art. 18 Abs. 4 SBV auch keine Stütze. Vielmehr ist es sachgerecht, für den doch eher unwahrscheinlichen Fall einer so hohen Überschreitung eine neue Beurteilung der Sachlage und der möglichen Massnahmen vorzubehalten. Der Einwand der Beschwerdeführer, das Massnahmmodell verletze das Gebot der Selbstvollziehbarkeit, ist daher ungerechtfertigt. Zu prüfen bleibt aber, ob die konkret festgelegten Massnahmen der Interventionsstufen 1 - 6 den Anforderungen des Bebauungsplanes genügen.

E. 8

a) Als erste mögliche Massnahme wird in Art. 18 Abs. 3 SBV die Erhöhung der Parkplatzgebühren erwähnt. Die Vorinstanz hat diese Massnahme nicht in ihr Massnahmmodell aufgenommen. Sie ist der Auffassung, eine Erhöhung der Parkplatzgebühr sei nur, aber immerhin unabhängig vom Massnahmmodell, zulässig, wenn in der Region bei vergleichbaren publikumsintensiven Einrichtungen höhere Gebühren verlangt werden. In der Tat enthält Art. 18 Abs. 5 SBV eine solche Bestimmung. Diese dürfte allerdings eher selbständige Bedeutung haben und die Zulässigkeit einer Erhöhung als Teil des Massnahmmodells bei Überschreitungen der Fahrtenzahl nicht einschränken. Aus rein rechtlichen Gründen erscheint daher eine Erhöhung der Parkplatzgebühr als Teil eines Massnahmenmodells zulässig und, sollte die Fahrtenzahl massiv und anhaltend überschritten werden, auch angezeigt. b) Die Beschwerdegegnerin bezweifelt grundsätzlich die Tauglichkeit von Parkplatzgebühren. So habe kürzlich eine Studie der "Espace Mobility" aufgezeigt, dass das Mobilitätsverhalten der Kunden durch Parkgebühren kaum beeinflusst werden könne. Gemäss dieser Studie seien nur gerade 0,3 % der motorisierten Kunden wegen der Parkgebühren auf den öffentlichen Verkehr umgestiegen. Vielmehr hätten die Parkgebühren bewirkt, dass auf andere Verkaufsgeschäfte umgestiegen worden sei. Dies bedeute hier, dass solche Kunden eher IKEA Geschäfte aufsuchen würden, die in anderen Regionen vorhanden seien, was für die Luftbelastung negativer sei. Im Übrigen sei bereits die verfügte Parkgebühr von Fr. 2.-- aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht unproblematisch, da es im Kanton Luzern noch Einkaufszentren mit Gratisparkplätzen gebe. Der Beschwerdegegnerin dürften keine Wettbewerbsnachteile erwachsen. Die Beschwerdeführer bezweifeln die Aussagekraft der

"Espace Mobility-Studie". Die darin untersuchten Verhältnisse seien nicht vergleichbar und überdies sei diese Studie von Interessierten in Auftrag gegeben worden. Im Übrigen sei die Wirksamkeit von Parkgebühren auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt.

c) Den Beschwerdeführern ist darin zuzustimmen, dass die Gerichtspraxis die Einführung von Parkgebühren als mögliche Massnahme im Interesse der Luftreinhaltung anerkennt. Auswirkungen auf den Umsteigeeffekt auf den öffentlichen Verkehr sind allerdings nur zu erwarten, wenn Parkgebühren im Verbund mit andern Massnahmen, wie eine Senkung der Parkplatzzahl, eine Parkplatzbewirtschaftung und ein attraktives Angebot durch den öffentlichen Verkehr festgelegt werden (BGE 131 II 118, Erw. 3.3.). Auch das Verwaltungsgericht Luzern anerkennt diese Praxis (Urteil V 04 58 vom 31.1.2006, Erw. 7, i.Sa. Einkaufszentrum Schönbühl). Darüber, welche Gebührenehöhe für ein Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr notwendig ist, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Das Bundesgericht hat im Urteil vom 21.9.2005 i.Sa. IKEA Spreitenbach (1A.125/2005 Erw. 11.3) auf eine Studie "Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen - Auswirkungsanalyse" (Forschungsauftrag 49/00 des ARE/BUWAL/Cercl'Air/MBG/SVI/ASTRA) hingewiesen. Danach sei eine Parkplatzgebühr von Fr. 2.-- pro Stunde zur Bewirkung eines Umsteigeeffekts notwendig, während eine Erhöhung auf Fr. 4.-- pro Stunde eine nur leicht höhere Wirksamkeit, aber eine schlechtere Akzeptanz habe. Das Verwaltungsgericht Luzern hat im zitierten Urteil Schönbühl eine von der Vorinstanz festgelegte Gebühr von Fr. 1.-- pro Stunde akzeptiert und eine vom VCS verlangte Erhöhung auf Fr. 2.-- abgelehnt, nicht zuletzt im Hinblick auf die Rechtsgleichheit, weil es der Kanton Luzern bisher konsequent abgelehnt habe, für Einkaufszentren flächendeckend Parkgebühren zu verlangen. Im hier strittigen Fall ist davon auszugehen, dass in Art. 18 Abs. 2 SBV bereits eine Parkplatzgebühr von Fr. 2.-- pro Zufahrt verlangt wird. Diese Gebührenehöhe wurde an der Gemeindeversammlung, welche über den Bebauungsplan befand, so festgelegt, nachdem im Entwurf lediglich eine Gebühr von Fr. 1.-- pro Zufahrt vorgesehen war. Zudem geht es hier um ein Einrichtungshaus, während im Kanton Luzern nach wie vor Einkaufszentren mit Gratisparkplätzen existieren. Wenn daher die Vorinstanz im Massnahmemodell vorerst auf eine Erhöhung der Parkplatzgebühren verzichtet hat, ist dies - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Rechtsgleichheit - nicht zu beanstanden, zumal auch die Beschwerdeführer diesbezüglich keine konkreten Anträge stellen.

E. 9

a) Als weitere Massnahme sieht Art. 18 Abs. 3 SBV den Ausbau und die Vergünstigung des Hauslieferdienstes bei der Benützung des öffentlichen Verkehrs vor. Die Beschwerdeführer bezweifeln die Wirksamkeit dieser Massnahme. Damit würden lediglich diejenigen Personen belohnt, welche bereits den öffentlichen Verkehr benutzten. Verkehrslenkende Wirkung habe diese Massnahme nicht. Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass diese Massnahme in den SBV vorgesehen sei, weshalb über ihre Eignung rechtskräftig entschieden worden sei. Überdies sei zu beachten, dass diese Vergünstigung nur jenen Personen zukomme, welche den öffentlichen Verkehr benutzten, was wiederum auch einen Anreiz schaffe, dieses Verkehrsmittel zu benutzen.

b) Bereits weiter oben wurde festgehalten, dass die Einrichtung eines Hauslieferdienstes und dessen Vergünstigung für Benützer des öffentlichen Verkehrs im Bebauungsplan als mögliche Massnahme aufgeführt ist und damit als grundsätzlich tauglich erachtet wird. Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat die Tauglichkeit eines günstigen Hauslieferdienstes zur Förderung der Umsteigekapazität bei einem IKEA-Einrichtungshaus zumindest im Grundsatz bejaht, was

auch vom Bundesgericht bestätigt wurde (Urteil 1A.125/2005 vom 21.9.2005, Erw. 11.4). Soweit also die Beschwerdeführer diese Massnahme als untauglich bezeichnen, ist ihnen nicht zu folgen. Allerdings existieren offenbar keine Untersuchungen über deren Wirksamkeit und diese darf auch nicht überschätzt werden. Wie die Dienststelle uwe in ihrem Amtsbericht vom 19. Mai 2008 festhält, wirkt diese Massnahme vorab auf Kunden, die tatsächlich Einrichtungsgegenstände oder Ähnliches mit den einhergehenden Transportbedürfnissen einkaufen. Sie bietet keine Anreize zum Benützen des öffentlichen Verkehrs für Kunden, die sich nur umsehen wollen, nur kleine tragbare Gegenstände kaufen oder nur das Restaurant besuchen. Diese Massnahme hat somit ihre Wirkung nur auf einen Teil des Kundensegmentes, und bei den im Massnahmemodell für die Interventionsstufen 1 und 2 vorgesehenen Verbilligungen der Heimlieferkosten von 20 - 30 % muss ernsthaft an einer relevanten Wirksamkeit gezweifelt werden.

E. 10

a) Als letzte Massnahme ausdrücklich erwähnt wird in Art. 18 Abs. 3 SBV die Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs. Dass diese Massnahme zweckmässig und wirksam ist bzw. gar Voraussetzung für andere Massnahmen, versteht sich von selbst und ist grundsätzlich auch nicht bestritten (vgl. dazu BGE 124 II 277 Erw. 3b; BG-Urteil 1A.125/2005, a.a.O., Erw. 9.3). Allerdings handelt es sich dabei nicht um Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG und die Details der Regelung und die Finanzierung sind mit der Aufzählung dieser Massnahmen noch nicht festgelegt (vgl. dazu BGE 123 II 350 Erw. 5b; BG-Urteil 1A.125/2005, a.a.O., Erw. 9). Zur Zeit ist das Baugrundstück mit dem öffentlichen Verkehr nicht erschlossen. Zwar bedienen die Regionalzüge Luzern - Olten die Haltestelle Rothenburg-Station periodisch, die Haltestelle ist jedoch 1,4 km vom Einrichtungshaus IKEA entfernt. Im Bebauungsplan wurde daher festgelegt, dass das Fachmarktzentrum durch den öffentlichen Verkehr ausreichend zu erschliessen sei. Das Angebot der Buserschliessung habe ab Eröffnung des Fachmarktzentrums während den Ladenöffnungszeiten mindestens der Güteklasse C (10 - 19 Minuten Takt in den Hauptverkehrszeiten; in der Planung war noch Güteklasse D vorgesehen) gemäss VSS-Norm 840 290 zu entsprechen (Art. 21 Abs. 1 SBV). Diese Auflage wurde auch in die Baubewilligung aufgenommen und verfügt, dass die regionalen Buslinien 51/52 bis zum Bebauungsplanperimeter zu verlängern seien (Ziffer 7.13 der Baubewilligung in Verbindung mit Ziff. 15.3.1 der Erwägungen zur Baubewilligung). Die Buslinie 51 soll über eine neu zu bauende Erschliessungsstrasse bis zum Fachmarktzentrum verlängert werden mit einer Bushaltestelle inkl. Unterstand auf dem Areal des Zentrums. Die Bauherrschaft hat sich bereit erklärt, die entsprechenden Kosten zu übernehmen. b) Das Massnahmemodell sieht bei den Interventionsstufen 5 bzw. 6 die Einführung eines Shuttle-Busses zum Bahnhof Rothenburg Station vor bzw. eine Fahrplanverdichtung der Buslinien. Beide Massnahmen sind zweifellos geeignet, den öffentlichen Verkehr attraktiver zu machen und damit das Umsteigen zu fördern. Mit der Einführung eines Shuttle-Busses zum Bahnhof wird auch der Regionalzug eine mögliche Option für die Besucher des Fachmarktes. Die Fahrplanverdichtung ist zwar inhaltlich nicht spezifiziert. Eine Fahrplanverdichtung bewirkt kürzere Wartezeiten für Busbenützer und verbessert damit in jedem Fall die Attraktivität der Busverbindung.

E. 11

a) Weitere Massnahmen zur Einhaltung der Fahrtenzahl sind in Art. 18 Abs. 3 SBV nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Solche sind jedoch nicht ausgeschlossen, was mit der

Ergänzung "usw." nach der Aufzählung der möglichen Massnahmen auch ausgedrückt wurde. Zu denken ist an eigene Massnahmen der Betreiberin des Fachmarktes, worauf noch einzugehen sein wird. Zudem könnte, wenn alle andern Massnahmen nicht zu einer Einhaltung der Fahrtenzahl führen, auch höhere Parkplatzgebühren, eine weitere Einschränkung der Parkplatzzahl oder gar Nutzungsbeschränkungen ins Auge gefasst werden (vgl. mögliche Massnahmen bei andern Zentren: oben Erw. 7a). Dass dazu indessen eine Ersatzabgabe nicht gehören könnte, ist schon mangels gesetzlicher Grundlage derzeit evident. b) Die Beschwerdegegnerin hat in ihrer Vernehmlassung festgehalten, IKEA sei überzeugt, die im Bebauungsplan festgelegte Fahrtenzahl einhalten zu können und sei sich auch bewusst, eigene Anstrengungen unternehmen zu müssen, wenn sich eine Überschreitung ankündigen würde. Das Massnahmemodell sei daher eine ultima ratio, das zu den von der IKEA selber vorzunehmenden Aktivitäten hinzutrete. IKEA sei einverstanden, dass diese Bereitschaft zu eigenem Engagement im Urteil förmlich vermerkt werde. Zu denken sei bei den eigenen Massnahmen etwa an eine bessere Information über den öffentlichen Verkehr und an Anreizsysteme für deren Benützung, wie Gutscheine usw. Die Betreiberin des Fachmarktes ist bei dieser Zusicherung, die Fahrtenzahl einhalten zu wollen, zu behaften. Vor allem in der ersten Phase des Betriebes ist ihr aber auch die nötige Zeit zu belassen, solche Massnahmen und deren Zweckmässigkeit bei drohender Überschreitung der Fahrtenzahl zu versuchen.

E. 12

Zu prüfen bleibt eine Gesamtwürdigung des Massnahmемodells unter Berücksichtigung aller Aspekte. a) Zunächst fällt auf, dass die Beschwerdeführer das Massnahmемodell eher in allgemeiner Art kritisieren und keine konkreten Anträge stellen, welche Massnahmen ihrer Ansicht nach genügen würden. Sie erwähnen zwar einen Vorentwurf zu einem Massnahmемodell, das ihren Anforderungen genügt haben dürfte. Sie legen einen solchen Entwurf jedoch nicht auf und skizzieren auch deren Inhalt nicht. Diese Unbestimmtheit ist an sich im Hinblick auf das Rügeprinzip und die Mitwirkungspflicht, die auch einen Beschwerdeführer trifft, problematisch. Dieser Mangel kann indessen den Beschwerdeführern nicht zum Nachteil gereichen, denn das Massnahmемodell wurde vom Gemeinderat im Baubewilligungsentscheid einfach zum integrierenden Bestandteil erklärt, ohne ihn näher zu erläutern. Namentlich sind dem angefochtenen Entscheid keinerlei Hinweise zu entnehmen, weshalb er die vorgesehenen Massnahmen als wirksam erachtet und wie er die verschiedenen Interventionsstufen festgelegt hat. Auch der Vernehmlassung der Vorinstanz ist dazu nichts Wesentliches zu entnehmen. Ausser der (wie oben dargelegt nicht stichhaltigen) Begründung, weshalb er eine Erhöhung der Parkplatzgebühren im Massnahmемodell nicht vorgesehen hat, sind auch zu den gewählten Massnahmen keine Erläuterungen zu erkennen. Unter diesen Voraussetzungen kann den Beschwerdeführern keine mangelhafte Begründung bzw. Substanziierung ihrer Beschwerde vorgeworfen werden. Immerhin ist dieser unbestimmten Prozessführung im Rahmen der Kostenbelastung Rechnung zu tragen. b) Die Beschwerdeführer machen sinngemäss geltend, mit dem Massnahmемodell müsse die Einhaltung der Fahrtenzahl sichergestellt werden. Ein solcher Anspruch ist nicht erfüllbar und entspricht auch nicht der Formulierung von Art. 18 SBV. Inwieweit die vorgesehenen Massnahmen zu einer Reduktion der Fahrtenzahl führen, liegt im Bereich von Prognosen, nicht von gesicherten Erkenntnissen. Dementsprechend muss sich auch das Gericht mit einer Festlegung eigener Massnahmen zurückhalten. c) Für ein Genügen des strittigen Massnahmемodells spricht einmal, dass das bewilligte Projekt eine ganze Reihe von baulichen und betrieblichen Massnahmen vorsieht,

die im Interesse des Umweltschutzes, teilweise auch direkt im Interesse der Lufthygiene, liegen (vgl. oben Erw. 5 c). Zu beachten ist auch, dass die Umsteigeelastizität bei Möbelmitnahmemärkten kaum sehr gross ist und die Kundschaft wohl eher träge reagiert (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 23.3.2005 unter Hinweis auf eine Studie der Regionalplanung Zürich und Umgebung, in: AGVE 2005, S. 216 f.). Schliesslich ist nochmals darauf hinzuweisen, dass sich die Vorinstanz ab Interventionsstufe 7 weitere Massnahmen ebenso vorbehält wie eine generelle Anpassung des Massnahmемodells vor Ablauf der zehnjährigen Frist, wenn sich das getroffene Modell als nicht wirksam erweise. Allerdings ist dieser letzte Vorbehalt reichlich allgemein gehalten. Gegen ein Genügen spricht die Beschränkung bei den Interventionsstufen 1 - 4 auf die Verpflichtung zur Reduktion der Heimlieferkosten und die grosse Spannbreite der Interventionsstufen. Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass die Reduktion der Heimlieferkosten nur einen Teil der Besucher eines Fachmarktes betrifft und nicht als markant erfolgversprechende Massnahme zur Reduktion der Fahrtenzahl angesehen werden kann, zumal dann nicht, wenn die Reduktion nur 20 - 30 % beträgt. Erst bei der Interventionsstufe 5 bei einer Fahrtenzahl von mehr als 1'520'000 soll als weitere Massnahme die Einführung eines Shuttle-Busses zum Bahnhof eingeführt werden. Dies bedeutet, dass bis zu einer Überschreitung der im Bebauungsplan festgelegten maximalen Fahrtenzahl von 1'140'000 um mehr als 380'000 oder 33 % kaum griffige Massnahmen getroffen werden. Dies erscheint nicht mehr sachgerecht. Auch unter Berücksichtigung des der Vorinstanz zustehenden Ermessensspielraumes kann das Massnahmемodell vor allem in masslicher Hinsicht nicht mehr als mit der Zielsetzung des Bebauungsplanes vereinbar bezeichnet werden. Dass mit der Einführung eines Shuttle-Busses und einer Fahrplanverdichtung zweckmässige weitere Massnahmen vorgesehen sind, wurde bereits aufgezeigt. Ebenso ist vertretbar, dass die ab Interventionsstufe 7 vorbehaltenen weiteren Massnahmen noch nicht konkretisiert sind. Zu gross sind indessen die Spannbreiten zwischen den einzelnen Interventionsstufen von durchschnittlich ca. 80'000 Fahrten. Andererseits handelt es sich um eine neue Anlage und der Betreiberin ist eine gewisse Zeitspanne zu gewähren, hinsichtlich des Einkaufsverhaltens der Zentralschweizer Kundschaft Erfahrungen zu sammeln und selber geeignete Massnahmen zur Einhaltung der Fahrtenzahl zu treffen, wie sie dies nach eigenen Aussagen auch beabsichtigt. Es rechtfertigt sich daher, das strittige Massnahmемodell für die erste Erfahrungszeit so zu belassen, wie es vom Gemeinderat Rothenburg verfügt worden ist. Sollten indessen zwei Jahre nacheinander die Fahrtenzahlen überschritten werden, wäre dies der Beweis, dass das Massnahmемodell und die von der Beschwerdegegnerin getroffenen Massnahmen zu wenig griffig sind. Damit wird die Prognose zur Tatsache. In diesem Fall ist das Massnahmемodell so zu ändern, dass die Spannbreiten zwischen den Interventionsstufen auf die Hälfte reduziert werden. Die Einführung eines Shuttle-Busses wird dann bereits bei einer Überschreitung um 190'000 Fahrten verpflichtend, eine Fahrplanverdichtung bei einer Überschreitung um 230'000 Fahrten. Zudem sind weitere Massnahmen bei der Interventionsstufe 7 nicht nur vorzubehalten, sondern verpflichtend zu treffen. Dabei gehört auch die Erhöhung der Parkierungsgebühr zu den zu prüfenden weiteren Massnahmen. Diese erst bei einer mehrfachen Überschreitung der Fahrtenzahl in Kraft tretende Verschärfung des Massnahmемodells erscheint auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit vertretbar, zumal die Beschwerdegegnerin eine Überschreitung der Fahrtenzahl selber verhindern will und das Massnahmемodell ohnehin nur als ultima ratio ansieht.

E. 13

Die Beschwerdegegnerin bringt schliesslich vor, eine Verschärfung des Massnahmемodells sei auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil technische Verbesserungen der Fahrzeuge in nächster Zeit möglicherweise von selber einer Reduktion der Luftschadstoffe bewirken würden. Ein solcher technischer Fortschritt sei aufgrund der massiv gestiegenen Benzinpreise sogar sehr wahrscheinlich. Dazu ist vorab festzuhalten, dass die Dienststelle uwe als Fachstelle Umweltschutz des Kantons Luzern die weitere Entwicklung nicht so positiv beurteilt wie die Beschwerdegegnerin. Auf entsprechende Anfrage des Gerichts hält die Dienststelle im Amtsbericht vom 19. Mai 2008 fest, aufgrund der Entwicklung des Fahrzeugparks und der Emissionsfaktoren werde in den nächsten 10 Jahren nicht mit einer wesentlichen Verbesserung der Luftschadstoffimmissionen gerechnet. Der seit den 80er Jahren bestehende Trend zur Abnahme der Stickstoffdioxid-Immissionen habe in den letzten Jahren nicht mehr beobachtet werden können. Welche Prognose zutrifft, kann indessen offen gelassen werden. Sollten sich die Verhältnisse wesentlich ändern, ist eine Anpassung möglich. Das Massnahmемodell ist schon aufgrund der Vorschriften zum Bebauungsplan auf 10 Jahre beschränkt, sodass spätestens in diesem Zeitpunkt eine neue Bestandesanalyse vorgenommen und ein neues Massnahmемodell erlassen werden müssen. Zudem hat die Vorinstanz in den bereits zitierten ergänzenden Bestimmungen zum Massnahmемodell einen Vorbehalt für eine Anpassung bei wesentlich geänderten Verhältnissen angebracht. Damit ist den Bedenken der Beschwerdegegnerin genügend Rechnung getragen. Ergänzend ist immerhin festzuhalten, dass eine grundsätzliche Änderung des Massnahmемodells in jedem Fall in Form eines anfechtbaren Entscheides zu erfolgen hat.

E. 14

Kosten. R e c h t s s p r u c h

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.