



Verkehrsintensive Vorhaben (ViV)

Vollzugshilfe Verkehrsintensive Vorhaben (ViV) Begriffe und planungsrechtliche Anforderungen

Nicht klassifiziert

Herausgabe Direktion für Inneres und Justiz / Amt für Gemeinden und Raumordnung

10/2024



Impressum

Herausgeber

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR)

Bearbeitung

Rudolf Muggli, AD!VOCATE, Bern

Bruno Hoesli, Marsilio Passaglia, PLANAR AG für Raumentwicklung, Zürich

Begleitende Arbeitsgruppe

Andreas Friedli (AGR, Projektleiter)

Bernhard Künzler (AGR)

Stefan Ghioldi (AGR)

Sibylla Streich (AGR)

Claude Anthamatten (AUE)

Peter Lerch (TBA)

Bern, November 2017, aktualisiert Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abkürzungen und Begriffe	5
1. Gegenstand dieser Vollzugshilfe	10
1.1 Zweck der Vollzugshilfe	10
1.2 Betroffene Vorhaben	11
1.3 Abgrenzung zu Detailhandelseinrichtungen	11
1.4 Inhalte der Vollzugshilfe	12
1.5 Zielgruppe der Vollzugshilfe	13
2. Grundlagen	14
2.1 Gesetzliche Grundlagen für ViV	14
2.2 Planungsgrundlagen für ViV	16
2.3 Umweltaspekte	17
3. Wann ist ein Bauvorhaben ein ViV?	18
3.1 Ermittlung des Fahrtenpotenzials	19
3.2 Schwellenwerte für die Abschätzung des Fahrtenpotenzials	19
3.3 Weitere Aspekte	21
4. Verfahren und Instrumente	21
4.1 Kantonale Richtplanung	22
4.2 Regionale Richtplanung	22
4.3 Kommunale Nutzungsplanung	23
4.4 Baubewilligungsverfahren	24
4.5 Baupolizeiverfahren	25
5. Planung von ViV-Standorten in der kantonalen Richtplanung	25
6. Planung von ViV-Standorten in der Regionalplanung	25
6.1 Planungsgrundsätze	26
6.2 Verträglichkeit mit Verkehrsinfrastruktur und Umweltbelastung	27
6.3 Weitere Anforderungen an Detailhandelseinrichtungen	28
6.4 Erforderliche Erläuterungen	28
7. Behandlung von ViV in der kommunalen Planung	29
7.1 Gegenstand	29
7.2 Instrumente der Nutzungsplanung	30
7.3 Weitere Instrumente der Gemeinden	30
7.4 Berücksichtigung der Grundnutzung	31
7.5 Zusammenarbeit	32
8. Behandlung von ViV im Bewilligungsverfahren	32
8.1 Bewilligung neuer ViV	32
8.2 Bewilligung von Änderungen bestehender Anlagen	33
8.3 Baupolizei und Controlling	34

Zusammenfassung

Verkehrsintensive Vorhaben nur an geeigneten Standorten möglich

Verkehrsintensive Vorhaben wie Einkaufs- und Freizeitzentren oder Arbeitsplatzschwerpunkte haben meist grössere Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen, auf die Wohnqualität im umliegenden Siedlungsgebiet sowie auf die Umwelt (Lärm, Luftverschmutzung). Das Raumplanungsrecht des Bundes verpflichtet die Kantone deshalb, diese Auswirkungen durch die Wahl geeigneter Standorte und mit einer raumplanerischen Einordnung zu begrenzen (Art. 8 Abs. 2 RPG). Der Richtplan des Kantons Bern zeigt im Massnahmenblatt B_02, wie diese raumplanerische Einordnung erfolgen soll (vgl. Kap. 2.1). Die vorliegende Vollzugshilfe erläutert das Massnahmenblatt B_02 und die rechtlichen Bestimmungen von Artikel 91a ff. BauV.

Was sind verkehrsintensive Vorhaben?

Die kantonale Bauverordnung definiert verkehrsintensive Vorhaben als Bauten und Anlagen, die im Jahresdurchschnitt 2'000 oder mehr Fahrten pro Tag verursachen (für die Einzelheiten vgl. Kap. 3).

Richtplaneintrag erforderlich

Die so definierten verkehrsintensiven Vorhaben sind nur an Standorten zugelassen, die im kantonalen Richtplan (KRP) oder in den regionalen Richtplänen (RGSK) dafür bezeichnet sind. So wird eine gemeindeübergreifende Sichtweise möglich. Ohne Richtplanfestlegung sind also keine neuen verkehrsintensiven Vorhaben realisierbar. Für bestehende Einrichtungen gelten die bisherigen Vorgaben aus der Baubewilligung, bis eine wesentliche Änderung beantragt wird (vgl. Kap. 8.2).

Richtpläne legen Fahrtenobergrenze pro Standort fest

Die Richtpläne legen nicht nur die Standorte fest, sondern auch eine Fahrtenobergrenze pro Standort: Das ist jenes Maximum an Verkehrsaufkommen, welches an diesem Standort beispielsweise aufgrund der Strassenkapazitäten oder der Umweltbelastung verträglich erscheint (vgl. Kap. 4.1 und 4.2 sowie 5 und 6). Diese Richtplanfestlegungen sind behördenverbindlich, für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gelten sie nicht direkt und sind damit auch nicht anfechtbar. Erst die grundeigentümerverbindliche Umsetzung durch die Gemeinde legt fest, was und wieviel an einem solchen Standort gebaut werden kann.

Umsetzung der Vorgaben aus dem Richtplan in der Nutzungsplanung erforderlich

In den Richtplänen festgelegte Standorte müssen von den Gemeinden in ihrer Nutzungsplanung (Zonenplan, Baureglement, Überbauungsordnungen) näher beplant und grundeigentümerverbindlich umgesetzt werden (wo genau, wie gross, welche Angebote, wieviel Verkehr, welche Auswirkungen, vgl. Kap. 7). Diese Aufgabe ist anspruchsvoll; es geht um die Einordnung dieser Vorhaben in bestehende Siedlungen und um die Vermeidung sowohl von Verkehrsproblemen als auch von übermässigen Belastungen mit Lärm und Luftschadstoffen. Kap. 7 enthält Vorschläge, wie vorgegangen werden kann. Die kantonalen Amtsstellen sind insofern beteiligt, als sie die Nutzungsplanung vorprüfen und genehmigen (Amt für Gemeinden und Raumordnung), Rahmenbedingungen für die Verkehrserschliessung formulieren (Oberingenieurkreis des kantonalen Tiefbauamts) oder fachlich zur Beurteilung der Umweltauswirkungen beitragen (Amt für Umweltkoordination und Energie usw.).

Frühe Kontaktaufnahme mit Behörden empfehlenswert

Grundlage für die Entwicklung eines konkreten Bauprojekts und für die Baubewilligung sind die Richtpläne von Kanton und Region sowie die Nutzungsplanung der Gemeinde (vgl. Kap. 8). Projektentwicklern wird deshalb empfohlen, sich rechtzeitig von den zuständigen Behörden beraten zu lassen. Am richtigen Ort und in der richtigen Ausgestaltung werden konkrete Projekte häufig mit dem Instrument der Überbauungsordnung (UeO) realisiert (vgl. Kap. 7.2).

Besitzstandgarantie für bestehende verkehrsintensive Vorhaben, sofern sie nicht wesentlich geändert werden

Für bestehende verkehrsintensive Vorhaben gilt die baurechtliche Besitzstandgarantie. Rechtskräftige Baubewilligungen gelten selbstverständlich weiter. Sie müssen nicht den Anforderungen des neuen Massnahmenblattes B_02 angepasst werden.

Sollen bestehende Anlagen indessen wesentlich geändert, also z.B. ausgebaut werden, so müssen diese Änderungen dem neuen Recht entsprechen (vgl. Kap. 8.2). Sinnvoll ist ein Kontakt mit der zuständigen Gemeindebehörde. Diese kann Auskunft über die geltenden Richt- und Nutzungspläne sowie die bestehenden Bewilligungen geben. Aus diesen Dokumenten ergibt sich der Spielraum für Veränderungen an bestehenden ViV.

Ansprechpersonen

Ansprechpartnerin für Privatpersonen ist vor allem die Gemeinde, für die Gemeindebehörden in erster Linie das für die Ortsplanung zuständige Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR). Innerhalb der Kantonsverwaltung stimmen sich die verschiedenen zuständigen Amtsstellen untereinander in einem spezialisierten und regelmässig tagenden Fachgremium ab. So ist sichergestellt, dass Private und Gemeinden rasch kompetente Auskünfte erhalten.

Wer ist wofür zuständig?

Vom Eintrag in den kantonalen Richtplan bzw. das RGSK bis zur Baubewilligung durchläuft ein ViV diverse Planungs- und Bewilligungsverfahren. Eine Darstellung am Ende von Kap. 4 zeigt diesen Prozess und die dafür zuständigen Stellen im Überblick auf.

Ansprechpersonen für Fragen im Zusammenhang mit ViV

Erste Ansprechperson für sämtliche Fragen im Zusammenhang mit ViV ist das Fachgremium ViV bzw. die Abteilung Kantonsplanung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung.
www.dij.be.ch → Raumplanung → Über uns → Über das AGR

Abkürzungen und Begriffe

Im nachfolgenden Abschnitt stehen Definitionen von Abkürzungen und Begriffen in normaler Schrift, *Erläuterungen hierzu in kursiver Schrift.*

Bei den in der nachfolgenden Liste aufgeführten Gesetzen und Verordnungen lässt sich wie folgt erkennen, ob es sich um solche des Bundes oder des Kantons Bern handelt: Bundeserlasse sind mit ihrer SR-Nummer aufgeführt, Erlasse des Kantons Bern mit ihrer BSG-Nummer.

AGR

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Angebotsbeschluss

Beschluss des Grossen Rates über das Angebot im öffentlichen Verkehr

Im Angebotsbeschluss wird für jede Linie die Art des Verkehrsmittels (Bus oder Bahn) und die Angebotsstufe (in erster Linie das Taktintervall) definiert.

Angebotsstufe

Art. 5 Abs. 1 der Angebotsverordnung definiert die vier Angebotsstufen im öffentlichen Verkehr. Im Zusammenhang mit ViV sind die Angebotsstufen 3 und 4 von Interesse. Die Angebotsstufe 3 bedeutet einen Halbstundentakt bzw. 26-39 Kurspaare pro Tag, die Angebotsstufe 4 40 und mehr Kurspaare pro Tag.

Angebotsverordnung

Verordnung über das Angebot im öffentlichen Verkehr vom 10. September 1997 (BSG 762.412)

Bauten und Anlagen

Bau- und umweltrechtliche Begriffe für ein einzelnes Vorhaben, dessen Auswirkungen gesamthaft beurteilt werden (Art. 22 RPG, Art. 1a Abs. 1 BauG)

Baubewilligung

Die Baubewilligung klärt, ob ein konkretes Bauvorhaben den Vorschriften des öffentlichen Planungs-, Bau- und Umweltrechts entspricht. Eine Baubewilligung ist die behördliche Feststellung, dass dies der Fall ist (Art. 1a ff. BauG).

BauG

Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0)

BauR

Baureglement (Art. 69 BauG)

Teil der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinden, gelegentlich auch Bauordnung (BO) genannt

BauV

Bauverordnung vom 6. März 1985 (BSG 721.1)

Betrachtungssperimeter eines ViV

Der Betrachtungssperimeter ist für die Beurteilung der Auswirkungen des untersuchten Gebiets (Untersuchungssperimeter) auf die umliegende Siedlungsstruktur, auf das umliegende Verkehrssystem sowie auf die Umwelt relevant. Er reicht über den Planungssperimeter (siehe dort) hinaus und umfasst jenes Gebiet, in dem wesentliche Auswirkungen des untersuchten Gebiets (i.d.R. Perimeter des ViV-Standorts) auf Raum, Verkehr und Umwelt zu erwarten sind. Der Betrachtungssperimeter umfasst

- alle Quartier- und Sammelstrassen, die aufgrund des durch den ViV-Standort induzierten Verkehrs bereits eine geringe Mehrbelastung erfahren,
- alle Hauptverkehrsstrassen, auf denen der Verkehr infolge des ViV-Standorts wesentlich zunehmen wird, sowie
- alle betroffenen Quartier-, Sammel- und Hauptverkehrsstrassen, die bereits ohne ViV eine hohe lufthygienische Belastung aufweisen.

Je nach standortspezifischen Voraussetzungen kann der Betrachtungssperimeter bis und mit Anschluss an die nächste Hochleistungsstrasse (Autobahn, Autostrasse) reichen. Weitere Anhaltspunkte für die Definition des Betrachtungssperimeters bilden das Haupteinzugsgebiet des ViV sowie die Topologie (Anzahl und Anordnung von Fahrspuren und Knoten) und die Belastung des Strassennetzes. Zur Festlegung des Betrachtungssperimeters ist es u.U. sinnvoll, die Veränderungen der Strassenbelastungen mit einer Verkehrssimulation nachzuweisen.

Betriebsqualität

Art. 18 der Strassenverordnung (SV, BSG 732.111.1) legt fest, dass u.a. für die Betriebsqualität ein Referenzstandard bestimmt wird.

Die Betriebsqualität bezeichnet, wie flüssig der Verkehr abgewickelt werden kann. Im Zusammenhang mit ViV ist dies insbesondere dort von Bedeutung, wo sich das Strassennetz nahe seiner Kapazitätsgrenze befindet oder diese bereits überschritten hat. Jeder Mehrverkehr (beispielsweise der von ViV generierte) führt (ohne entsprechende Massnahmen) zu einer Verschlechterung der Betriebsqualität. Bei Knoten entlang von Kantonsstrassen der Kategorien A und B entspricht der Referenzzustand der Qualitätsstufe "ausreichend" im Sinne der VSS-Normen.

BewD

Baubewilligungsdekret vom 22. März 1994 (BSG 725.1)

CO₂-Gesetz

CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71)

Detailhandelseinrichtung

Mit dem Inkrafttreten der revidierten Baugesetzgebung am 1. April 2017 wurde der früher verwendete Begriff „Einkaufszentrum“ durch die Bezeichnung „Detailhandelseinrichtung“ ersetzt.

Nähere Informationen hierzu sind in der Wegleitung „Detailhandelseinrichtungen“ des AGR enthalten.

Dienstleistungszentrum

Vorhaben mit einer grossen Anzahl von Arbeitsplätzen und geringem bis inexistentem Publikumsverkehr.

Als Dienstleistungszentrum gelten typischerweise grosse Verwaltungsgebäude von Banken, Versicherungen, Telekommunikationsfirmen, Krankenkassen u.dgl.

DTV

Durchschnittlicher täglicher Verkehr (Jahresdurchschnitt in Fahrten pro Tag)

DTV_{ViV}

Von ViV erzeugter durchschnittlicher täglicher Verkehr (Jahresdurchschnitt in Fahrten pro Tag), vgl. VSS-Norm 640 005b, "Verkehrserhebungen, Ganglinien und durchschnittlicher täglicher Verkehr".

Als eine Fahrt im Zusammenhang mit ViV gilt jede Zufahrt und jede Wegfahrt mit Personenwagen. Nicht mitgezählt werden Zulieferfahrten und Fahrten für eine allfällige Wohnnutzung (Art. 91a BauV).

Einkaufszentrum

Mit dem Inkrafttreten der revidierten Baugesetzgebung am 1. April 2017 wurde der früher verwendete Begriff „Einkaufszentrum“ durch die Bezeichnung „Detailhandelseinrichtung“ ersetzt. Nähere Informationen hierzu sind in der Wegleitung „Detailhandelseinrichtungen“ des AGR enthalten.

ESP

Kantonaler Entwicklungsschwerpunkt

Der kantonale Richtplan definiert folgende Arten von ESP (Massnahme C_04):

- - *Dienstleistung (umfasst auch Grossverkaufsflächen und Freizeitgrosseinrichtungen),*
- - *Arbeiten (industrielle / gewerbliche Produktion),*
- - *ESP ohne eindeutige Zuordnung.*

FLM

Fahrleistungsmodell: Bis Ende 2015 geltendes Planungsmodell, das auf kantonaler Ebene das Aufkommen des MIV von ViV mit einer Kontingentierung begrenzt hatte.

(vgl. Massnahmenplan Luft 2000-2015, BauV Art. 91b, gültig vom 01.09.2009 bis 31.1.2016)

Zur Bewilligung von Änderungen an bestehenden ViV, welche seinerzeit gestützt auf das FLM bewilligt worden waren vgl. Kap. 8.2.

Fahrtanzahl

Als eine Fahrt gilt jede Zufahrt und jede Wegfahrt mit Personenwagen. Nicht mitgezählt werden Zulieferfahrten und Fahrten für eine allfällige Wohnnutzung (BauV Art. 91a).

FG ViV

Fachgremium verkehrsintensive Vorhaben

ehemals: Kantonale Arbeitsgruppe koordinierte Parkplatzpraxis (KPP)

FVV

Fuss- und Veloverkehr

Grundnutzung

Zonengemässe Nutzung (an ViV-Standorten in der Regel Industrie- oder Gewerbenutzung)

D.h. jene Nutzung, welche gemäss Baureglement bzw. Überbauungsordnung zulässig ist (inkl. bestehendes ViV, wenn vorhanden).

KoG

Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (BSG 724.1)

KPP

Kantonale Arbeitsgruppe koordinierte Parkplatzpraxis
(*neu: Fachgremium verkehrsintensive Vorhaben, FG ViV*)

KRP

Kantonaler Richtplan (Art. 99 BauG)

Der rechtskräftige KRP 2030 wurde am 2. September 2015 vom Regierungsrat beschlossen und am 4. Mai 2016 vom Bundesrat genehmigt.

Das Thema ViV wird in den Zielsetzungen B16 des KRP behandelt, das Massnahmenblatt B_02 konkretisiert diese Ziele und bildet die Grundlage für die vorliegende Vollzugshilfe.

Kulturland

Sämtliche Planungsträger (Gemeinden, Regionen und Kanton) haben bei ihren Tätigkeiten den Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes und insbesondere der Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 2 lit. a sowie Art. 15 Abs. 3 RPG, Art. 8a-c BauG, Art. 54 Abs. 2 lit. b. BauG, Art. 11a ff. BauV).

LRV

Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1)

LSV

Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)

Luftreinhaltung

Die Vorschriften über die Luftreinhaltung (USG und LRV) bezwecken, die Luftschadstoffimmissionen soweit zu reduzieren, dass sie weder Menschen noch die Umwelt schädigen.

Die Kantone formulieren ihre Strategie im Massnahmenplan Luftreinhaltung. Der Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2015-2030 des Kantons Bern enthält unter anderem auch Massnahmen für verkehrsintensive Vorhaben (V1) sowie für stark belastete Verkehrsachsen, die u.a. verkehrsintensive Vorhaben erschliessen (V2 und V3).

MIV

Motorisierter Individualverkehr

Mobilitätskonzept

Mit dem Mobilitätskonzept soll die Verträglichkeit des generierten Verkehrs mit der Umgebung nachgewiesen werden. Es enthält beispielsweise Aussagen über die getroffenen Massnahmen zur Beeinflussung des Modal Splits, zum Controlling, zu einer allfälligen Bewirtschaftung der Parkfelder sowie über organisatorische und betriebliche Massnahmen zur Bewältigung und Abwicklung des Verkehrs.

MPL

Massnahmenplan zur Luftreinhaltung
vgl. Luftreinhaltung

ÖV

Öffentlicher Verkehr (Bahn, Tram, Bus)

Planungsperimeter

Der Planungsperimeter bezeichnet jenen Teil der Bauzone, für den konkrete Bauvorschriften für ein ViV gelten (zum Beispiel der Perimeter einer ZPP oder einer Überbauungsordnung) und umfasst den ViV-Standort. Davon

zu unterscheiden ist der Betrachtungsperimeter, welcher über den Planungsperimeter hinausragt (siehe Betrachtungsperimeter eines ViV). Die Festlegung des Planungsperimeters erfolgt auf Stufe Gemeinde.

Planungspflicht

Pflicht, ein Vorhaben in einem Richtplan (Richtplanpflicht: Art. 8 Abs. 2 RPG) oder in einem Nutzungsplan (Zonenplan und Baureglement, Überbauungsordnung; Planungspflicht im engeren Sinne) zu erfassen und stufengerecht zu regeln.

Die Planungspflicht bezweckt die Auswirkungen eines konkreten Vorhabens auf Raum und Umwelt in eine umfassende Interessenabwägung einzubeziehen. Diese ist in einem Planungsbericht darzulegen (Art. 47 RPV).

RGSK

Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (Art. 98a BauG)

RPG

Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)

RPV

Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)

Strassengesetz, Strassenkategorien

Das Strassengesetz (SG, BSG 732.11) unterscheidet u.a. zwischen Kantons- und Gemeindestrassen (Art. 4 SG). Das Kantonsstrassennetz und seine Einteilung werden im Strassennetzplan festgelegt, jede Gemeinde wird von einer Kantonsstrasse mindestens peripher erschlossen (Art. 7 SG).

Strassennetzplan

Der Strassennetzplan bezeichnet die Kantonsstrassen; er ist ein Sachplan des Kantons (Art. 24 ff. SG).

Der Strassennetzplan ist mit dem kantonalen Richtplan abgestimmt.

Topologie des Strassennetzes

Anzahl und Anordnung von Fahrspuren, Abbiegebeziehungen und Knoten für den MIV

UeO

Überbauungsordnung (Art. 88 ff. BauG)

Besondere und meist detailliertere Bauvorschriften für Teilgebiete einer Gemeinde. Sie können von der baurechtlichen Grundordnung abweichen.

Untersuchungsperimeter

Der Untersuchungsperimeter umfasst diejenigen Vorhaben, die in einem funktionalen Zusammenhang stehen und deshalb für die Untersuchung der Auswirkungen zusammen analysiert werden müssen. Dabei sind die verkehrsintensive Nutzung sowie weitere Vorhaben zu berücksichtigen. Letztere benötigen keinen Eintrag im Richtplan; je nach spezifischem Kontext wäre ein Fokus allein auf die ViV-Nutzung jedoch ungenügend.

Der Untersuchungsperimeter muss sich nicht mit dem planerisch verbindlichen Perimeter des ViV-Standorts decken und präjudiziert diesen nicht.

USG

Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)

UVB

Umweltverträglichkeitsbericht

(siehe auch: Umweltverträglichkeitsprüfung)

UVP

Umweltverträglichkeitsprüfung

Die UVP hat zum Ziel, überdurchschnittlich umweltrelevante Vorhaben vor ihrer Bewilligung anhand eines detaillierten Berichts (UVB) auf mögliche Umweltauswirkungen hin zu überprüfen sowie zu optimieren und somit eine Aussage über deren Bewilligungsfähigkeit in umweltrechtlicher Hinsicht zu machen. Die abschliessende Beurteilung der Umweltverträglichkeit erfolgt durch die Behörde, welche die UeO genehmigt bzw. die Baubewilligung

erteilt. Sie stützt sich auf die Beurteilung der kantonalen UVP-Fachstelle bzw. die Fach- und Amtsberichte zum UVB. Die UVP-pflichtigen Vorhaben sind im Anhang zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) aufgelistet.

ViV

Verkehrsintensive Vorhaben

Als ViV (nach Art. 91a ff. BauV) wird ein Bauvorhaben bezeichnet, das für Nichtwohnnutzungen im Jahresdurchschnitt 2'000 oder mehr Fahrten (vgl. dort) pro Tag verursacht und damit als Anlage nach Art. 8 Abs. 2 RPG mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine Grundlage in der Richtplanung benötigt.

ViV können nur an dafür im RGSK oder im KRP vorgesehenen Standorten (ViV-Standorte) bewilligt werden (KRP, Massnahme B_02).

ViV-Standort

Als ViV-Standorte werden im kantonalen oder regionalen Richtplan festgelegte Gebiete bezeichnet, an denen ViV zulässig sind resp. bereits bestehen. Der Planungssperimeter (siehe dort) umfasst den ViV-Standort.

Vorhaben

Kurzform für Bauvorhaben, ist in der Regel baubewilligungspflichtig (Art. 1a BauG)

VSS

Vereinigung Schweizerische Strassenfachleute

ZP

Zonenplan (Art. 71 BauG)

Teil der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinden

ZPP

Zone mit Planungspflicht (Art. 73 BauG)

1. Gegenstand dieser Vollzugshilfe

Planungspflicht für ViV

Bauten und Anlagen, die wegen des von ihnen erzeugten Verkehrsaufkommens bedeutende Auswirkungen auf die Erschliessung, die Umwelt (Lärm, Luftreinhaltung) oder die umliegenden Siedlungen haben, unterliegen einer Planungspflicht. Sie können also nicht einfach überall gebaut werden. Die Planungspflicht soll sicherstellen, dass die geeigneten Standorte gefunden und die störenden Auswirkungen auf die Umgebung begrenzt werden. Sie gewährleistet, dass Vorhaben mit den Anforderungen der Raumplanung (insbesondere der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung) abgestimmt werden und die relevanten umweltrechtlichen Vorschriften einhalten.

Die Planungspflicht für ViV wird auf Bundesebene im Raumplanungsgesetz (Art. 8 Abs. 2), auf kantonaler Ebene in der Bauverordnung (Art. 91a-f) und im kantonalen Richtplan (Massnahme B_02) detaillierter festgelegt.

1.1 Zweck der Vollzugshilfe

Mit dieser Vollzugshilfe werden die Festlegungen des Massnahmenblattes B_02 des KRP 2030 konkretisiert. Es werden Verfahren und mögliche Massnahmen aufgezeigt, mit welchen die Siedlungs- und die Verkehrsentwicklung aufeinander abgestimmt und so Nutzungskonflikte minimiert werden.

1.2 Betroffene Vorhaben

Hohes Verkehrsaufkommen MIV als Merkmal

Einer solchen Planungspflicht unterstehen Bauten und Anlagen (Vorhaben) ab einem bestimmten Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs; nicht mitgezählt wird das Verkehrsaufkommen von allfälligen Wohnnutzungen an demselben Standort. Diese Bauten und Anlagen werden verkehrsintensive Vorhaben (ViV) genannt. Die Schwelle, ab welcher ein Vorhaben als ViV gilt, liegt bei einem DTV von 2'000 Fahrten mit Personewagen, wobei jede Zufahrt und jede Wegfahrt als eine Fahrt zählt.

ÖV, Fuss- und Veloverkehr sowie Güterverkehr bei Berechnung ausgeklammert

Der öffentliche Verkehr und der Fuss- und Veloverkehr werden bei der Definition von ViV ausgeklammert, da die Auswirkungen dieser Fahrten auf Raum und Umwelt im Vergleich zu denjenigen von mit dem MIV anreisenden Kundinnen und Kunden, Besucherinnen und Besuchern und Angestellten pro Person deutlich geringer sind. Der Anlieferverkehr wird ebenfalls ausgeklammert. Der Grund hierfür liegt in der Fortführung der bisherigen aus der Luftreinhaltepolitik stammenden Praxis, bei welcher davon ausgegangen wird, dass der Beitrag des Güterverkehrs zur Luftreinhaltung vom Bund (u.a. mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe) geregelt wird.

Auch nicht in Betracht fallen schliesslich Fahrten in Zusammenhang mit allfälligen Wohnnutzungen innerhalb eines ViV. Der Grund liegt darin, dass alle verursachten Fahrten (bloss) einmal erfasst werden sollen, und zwar am Zielort.

1.3 Abgrenzung zu Detailhandelseinrichtungen

Begrifflichkeit

Detailhandelseinrichtungen (DHE) sind Einrichtungen, in denen der überwiegende Teil der Konsumbedürfnisse der Bevölkerung befriedigt werden kann. Dies ergibt sich insbesondere aus den Bestimmungen in Art. 25 Abs. 2 der kantonalen Bauverordnung, wonach für die nicht mobile Bevölkerung der Zugang zu Einkaufsmöglichkeiten gewährleistet sein muss. Der Begriff Detailhandelseinrichtungen ist unabhängig von der Grösse (Verkaufsfläche bzw. Geschossfläche) des Geschäfts bzw. des Standorts als eine Verkaufseinrichtung mit einem oder mehreren Geschäften definiert. Bei einer Grösse von mehr als 1'000 m² Geschossfläche gelten DHE als eine besondere Baute und Anlage nach Art. 19 und 20 des kantonalen Baugesetzes resp. Art. 19 ff. der dazugehörigen Bauverordnung.

Die Definition einer DHE erfolgt somit – im Unterschied zu ViV – völlig unabhängig von der Anzahl der durch sie generierten Fahrten und beschränkt sich auf bestimmte Nutzungsformen, namentlich den Detailhandel. Bei (grösseren) Detailhandelseinrichtungen kann es sich somit zwar um ViV handeln, muss es aber keineswegs. Umgekehrt kann es sich bei einem ViV zwar um eine DHE handeln, muss es aber nicht. Es wird in aller Regel vielmehr so sein, dass DHE weniger als 2'000 Fahrten pro Tag generieren und somit kein ViV darstellen. Folglich kommen in diesen Fällen die ViV-relevanten Bestimmungen nicht zur Anwendung, wohl aber diejenigen zu den DHE, namentlich jene gemäss Art. 25 ff. BauV (siehe unten). Generiert eine DHE 2'000 Fahrten oder mehr pro Tag und erfüllt damit die Kriterien für ein ViV gemäss Art. 91a BauV, gelten neben den Bestimmungen zu den DHE selbstverständlich auch diejenigen zu den ViV, wie sie in der vorliegenden Vollzugshilfe aufgeführt sind.

Anforderungen an Standortplanung (Art. 25 BauV)

Die Standorte für Detailhandelseinrichtungen müssen dem Siedlungskonzept entsprechen, wie es in den Richt- und Nutzungsplänen der Sitzgemeinde, der benachbarten Gemeinden und der Planungsregion bzw. der Regionalkonferenz festgelegt ist. Sie sollen so festgelegt werden, dass:

- die lokalen und regionalen Einkaufsmöglichkeiten verbessert werden,
- die Versorgung der nicht mobilen Bevölkerung gewährleistet ist,
- keine Wohngebiete durch zusätzlichen Verkehr belastet werden.

Zusätzlich sind sowohl für DHE, als auch für ViV die Bestimmungen zur Bereitstellung von Abstellplätzen für Fahrzeuge (Art. 49 ff. BauV) zu beachten.

Das AGR hat – analog zu den ViV – auch für die Themenbereiche DHE und Abstellplätze für Fahrzeuge eine Wegleitung bzw. Arbeitshilfe erarbeitet, die den interessierten Kreisen zur Verfügung steht (Link: [Arbeitshilfen Abteilung Raumplanung](#)).

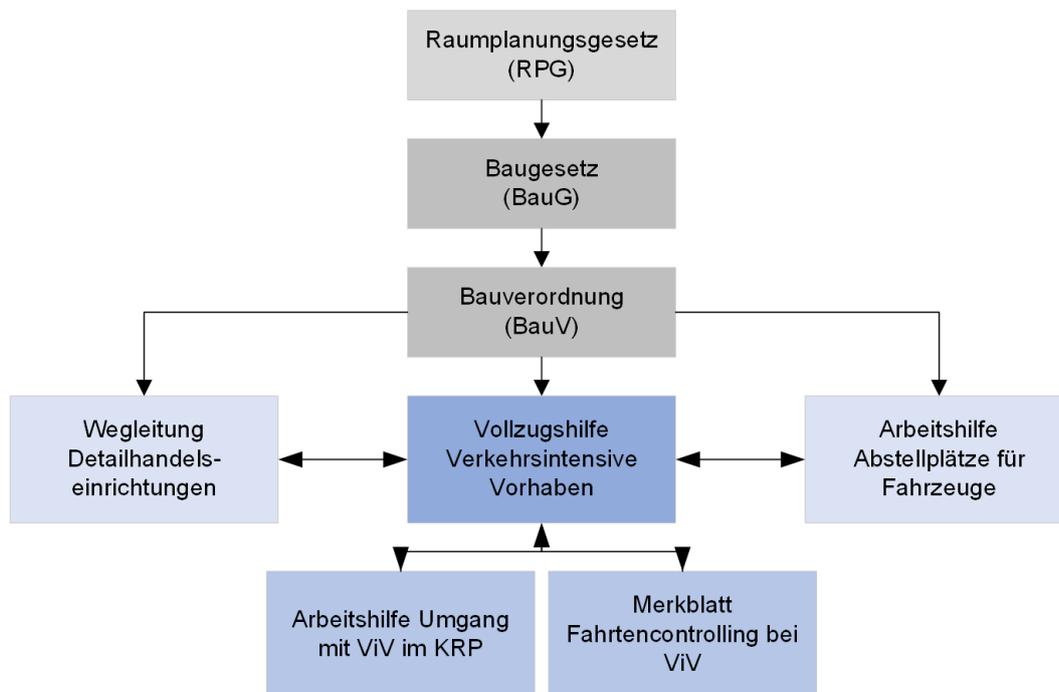


Abbildung 1 : Die Vollzugshilfe ViV im Gesamtkontext

1.4 Inhalte der Vollzugshilfe

Abgrenzungen, Anleitung für die Planung und die Bewilligung

Zunächst gibt die Vollzugshilfe Hinweise zur Klärung der Frage, ob es sich bei einem Bauvorhaben um ein potenzielles ViV handeln könnte. Sie erlaubt eine grobe Einschätzung darüber, ob ein Vorhaben potenziell ViV-relevant ist und liefert Hinweise darauf, welche Anforderungen bzw. Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit es bewilligt werden kann.

Hierzu werden Schwellenwerte für die Anzahl Parkfelder und die Geschossfläche aufgeführt (Kap. 3). Die Vollzugshilfe zeigt anschliessend, wie die Planung entsprechender Standorte auf den Ebenen Kanton, Region und Gemeinde abläuft. Nach einer Darlegung der Verfahren und Instrumente (Kap. 4) werden die Planung von ViV-Standorten in der Regionalplanung (Kap. 6) und die Behandlung von ViV in der kommunalen Planung (Kap. 7) betrachtet. Die Vollzugshilfe erläutert die in der Massnahme B_02 aufgeführten Planungsgrundsätze.

Schliesslich beleuchtet die Vollzugshilfe die Behandlung von ViV im Baubewilligungsverfahren (Kap. 8f).

Ablösung des Berner Fahrleistungsmodells

Diese Vollzugshilfe ersetzt die Broschüre "Berner Fahrleistungsmodell - Grundlagen und Anwendung" aus dem Jahr 2005.

Das 2001 eingeführte und bis Ende Januar 2016 geltende Fahrleistungsmodell stützte sich in erster Linie auf die durch das Verkehrsaufkommen von ViV erzeugte Luftbelastung ab. Da die Luftbelastung durch den Strassenverkehr kontinuierlich abgenommen hat (wesentliche Reduktion der spezifischen Schadstoffemissionen), verfolgt der neue Ansatz eine ganzheitliche Betrachtungsweise. Er stimmt die Verkehrsplanung, die Siedlungsplanung und die Anliegen des Umweltschutzes aufeinander ab. Bei den Umweltanliegen gewinnt neben den Lärm- und den Luftschadstoffemissionen zunehmend auch der Klimaschutz (CO₂-Emissionsfracht) an Bedeutung.

1.5 Zielgruppe der Vollzugshilfe

Die Vollzugshilfe richtet sich an diverse Adressatinnen und Adressaten auf unterschiedlichen Ebenen.

Sie dient den Planungs- und Bewilligungsbehörden des Kantons bei der Erstellung von Fach-, Amts- oder Vorprüfungsberichten sowie beim Controlling. Darüber hinaus gewährleistet sie eine einheitliche Vollzugspraxis (BauV Art. 91e).

Weiter dient sie den Planungsträgern der Region (Regionalkonferenz oder Planungsregion) bei der Planung und Festlegung von ViV-Standorten in den RGSK, einschliesslich der Festsetzung diesbezüglicher Vorgaben an die Gemeinden.

Den Gemeinden dient die Vollzugshilfe bei der Erfüllung der ihnen im Zusammenhang mit ViV zugewiesenen Aufgaben. Hierzu zählen:

- die Konkretisierung der Anforderungen an ViV unter Berücksichtigung der Vorgaben aus den RGSK und dem KRP,
- die Abstimmung mit weiteren wichtigen kommunalen öffentlichen Interessen im Rahmen der kommunalen Richtplanung,
- die grundeigentümergebundene Umsetzung der Vorgaben an ViV in der Nutzungsplanung und UeO,
- die Ausarbeitung von Studien und Mobilitätskonzepten,
- der Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge mit den Betreibern von ViV.

Zudem enthält die Vollzugshilfe Hinweise zur Behandlung von ViV im Baubewilligungsverfahren.

Nicht alle Gemeinden sind von der Vollzugshilfe in gleichem Mass betroffen. Die Vollzugshilfe richtet sich in erster Linie an Gemeinden

- die bereits ein ViV aufweisen,
- in welchen im kantonalen oder einem regionalen Richtplan ein ViV-Standort eingetragen ist,
- in welchen ein ViV geplant ist, bzw. bei welchen eine Anfrage oder ein Baugesuch zu einem Vorhaben eingeht, welches möglicherweise ein ViV ist.

Die Vollzugshilfe richtet sich auch an die Regierungsstatthalterämter. Diese sind gemäss BauG Art. 33 in Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Erteilung von Baubewilligungen zuständig. Zudem sind sie immer Baubewilligungsbehörde für Gastgewerbebetriebe (Art. 8 BewD). Die Vollzugshilfe ermöglicht ihnen eine erste grobe Abschätzung, ob es sich bei einem Vorhaben möglicherweise um ein ViV handelt und ob dieses bewilligungsfähig ist.

Schliesslich erlaubt die Vollzugshilfe Bauherrschaften, Investorinnen und Investoren sowie privaten Planungsbüros, die Anforderungen und den Verfahrensablauf bei der Bewilligung von ViV zu kennen. Die Vollzugshilfe ermöglicht diesem Personenkreis eine erste grobe Abschätzung, ob es sich bei einem Vorhaben möglicherweise um ein ViV handelt und ob dieses bewilligungsfähig ist.

2. Grundlagen

2.1 Gesetzliche Grundlagen für ViV

RPG Art. 8 Abs. 2

Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan. Im Kanton Bern mit seiner ausgebauten regionalen Richtplanung werden Vorhaben von regionaler Bedeutung in regionalen Richtplänen (RGSK) festgelegt. Die entsprechende Delegation findet sich im Richtplan des Kantons Bern mit der Massnahme B_02 vor.

RPV Art. 47

Bei Planungen ist der Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie diese den Anforderungen der Raumplanung und der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung tragen.

BauG Art. 19

Bauvorhaben, die wesentlich von der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde (Art. 69 ff.) abweichen, gelten als "besondere Bauten und Anlagen". Hierzu zählen insbesondere gewisse Detailhandelseinrichtungen (vgl. unten BauG Art. 20).

BauG Art. 20 Abs. 3 + 4

Detailhandelseinrichtungen gelten als besondere Bauten und Anlagen, wenn ihre Geschossfläche ausserhalb von Geschäftsgebieten grösser als 1'000 m² ist. Nicht angerechnet werden die unterirdischen Flächen für das Parkieren von Fahrzeugen. Unter "Geschäftsgebiet" werden die in den Nutzungsplänen ausgeschiedenen Geschäftszonen und Kernzonen verstanden sowie bestehende Orts- und Quartierzentren, soweit diese bereits überwiegend mit Dienstleistungsbetrieben belegt sind.

Keiner Überbauungsordnung bedürfen Bauvorhaben im Sinne von Art. 19 Abs. 2 BauG, wenn sie gemäss Grundordnung zulässig sind. Diese (Nutzungs-) Planungspflicht darf nicht mit der Richtplanpflicht gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG verwechselt werden.

BauG Art. 68 Abs. 2

Richtpläne stimmen Nutzungszonen, deren Erschliessung, den erzeugten Verkehr sowie die Infrastruktur aufeinander ab.

BauG Art. 98a Abs. 3

Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Regionalkonferenzen Vorgaben für die Erarbeitung bzw. die periodische Anpassung der RGSK fest; diese umfassen namentlich auch die ViV-Standorte. Die Vorgaben dienen der Harmonisierung der RGSK und der Sicherung kantonaler Interessen.

BauV Art. 27

Der durch die Detailhandelseinrichtung verursachte Motorfahrzeugverkehr darf das öffentliche Strassennetz nicht überlasten.

BauV Art. 28

Die Kosten der Erschliessung der Detailhandelseinrichtung sind der Bauherrschaft zu überbinden, soweit sie einen durch die Detailhandelseinrichtung verursachten besonderen Ausbau des Basiserschliessungsnetzes und der verkehrstechnischen Anlagen betreffen.

BauV Art. 91a

Verkehrsintensiv sind Bauvorhaben, die im Jahresdurchschnitt 2'000 oder mehr Fahrten pro Tag verursachen. Als eine Fahrt gilt jede Zufahrt und jede Wegfahrt mit Personenwagen. Nicht mitgezählt werden Zulieferfahrten und Fahrten für eine allfällige Wohnnutzung. Ebenfalls nicht mitgezählt werden der öffentliche Verkehr und der Fuss- und Veloverkehr.

BauV Art. 91b

Die Standorte für ViV sind zu bezeichnen

- im kantonalen Richtplan für (Einzel-)Vorhaben mit mehr als 5'000 Fahrten pro Tag
- im Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept oder im regionalen Richtplan für (Einzel-)Vorhaben mit 2'000 Fahrten bis und mit 5'000 Fahrten pro Tag
- in der entsprechenden kantonalen Infrastrukturplanung (z.B. Spitalplanung, Schulplanung).

BauV Art. 91b1

Betreiberinnen und Betreiber von verkehrsintensiven Vorhaben sind verpflichtet, Ladestationen für Elektrofahrzeuge zu errichten und zu betreiben.

BauV Art. 91e

Ein Fachgremium berät die Behörden und stellt eine einheitliche kantonale Praxis sicher. Es setzt sich zusammen aus Fachpersonen der zuständigen Stellen der Bau- und Verkehrsdirektion, der Direktion für Inneres und Justiz sowie der Wirtschafts- und Energie- und Umweltdirektion. Das Gremium trägt den Namen "Fachgremium verkehrsintensive Vorhaben".

BauV Art. 91f

Betreiberinnen und Betreiber von ViV sind zur technischen Erfassung der Fahrten verpflichtet. Diese Pflicht kann auch für Anlagen statuiert werden, die nicht als verkehrsintensiv gelten, weil sie knapp unter der Grenze von 2'000 Fahrten DTV liegen.

Einzelvorhaben mit einem DTV von weniger als 2'000 sind jedoch keine ViV und werden von der Richtplanpflicht (Art. 8 Abs. 2 RPG, siehe dort) nicht erfasst.

USG Art. 10a, in Verbindung mit dem Anhang zur UVPV

Der Anhang der UVPV bezeichnet die UVP-pflichtigen Vorhaben. Hierzu gehören u.a. Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen (Ziff. 11.4), Vergnügungsparks mit einer Fläche von mehr als 75'000 m² oder für eine Kapazität von mehr als 4'000 Besucherinnen und Besucher pro Tag (Ziff. 60.6) sowie Einkaufszentren und Fachmärkte mit einer Verkaufsfläche von mehr als 7'500 m² (Ziff. 80.5). Die Planungspflicht für ViV besteht unabhängig von einer UVP-Pflicht.

Auch nicht UVP-pflichtige Vorhaben müssen das Umweltrecht einhalten. Dies ist spätestens im Baubewilligungsverfahren zu überprüfen.

SG Art. 15

Das Verkehrsmanagement bezweckt durch Verkehrslenkung, Verkehrssteuerung und Verkehrsregelung die Kapazitäten des Strassennetzes optimal zu nutzen, Überlastungen und Störungen zu vermeiden sowie zur Verbesserung der Verkehrssicherheit beizutragen.

SG Art. 85

Zugänge und Zufahrten auf öffentliche Strassen, ihre Erweiterung und gesteigerte Benutzung bedürfen der Bewilligung des zuständigen Gemeinwesens. Die Kosten eines neuen oder geänderten Strassenanschlusses und der Anpassung der Strasse trägt die interessierte Grundeigentümerin oder der interessierte Grundeigentümer.

2.2 Planungsgrundlagen für ViV

a) *Massnahme B_02 Richtplan des Kt. Bern*

Mit dem kantonalen Richtplan 2030 wird das bisherige Fahrleistungsmodell durch Massnahmen zur gegenseitigen Abstimmung des Verkehrs mit der Siedlungsentwicklung und der Umweltbelastung abgelöst.

Die Massnahme B_02 legt für ViV u.a. Folgendes fest:

- *Festlegung von ViV-Standorten*

1. Es werden kantonale ViV-Standorte im KRP und regionale ViV-Standorte in den RGSK festgelegt.

- *Zulässigkeit von Vorhaben in Abhängigkeit vom Standorttyp*

2. ViV mit mehr als 5'000 Fahrten DTV_{ViV} sind nur an kantonalen Standorten zulässig, ViV mit 2'000 bis 5'000 Fahrten DTV_{ViV} an kantonalen und regionalen ViV-Standorten. Einzelvorhaben mit einem DTV von weniger als 2'000 sind keine ViV und werden von der Richtplanpflicht nicht erfasst. Zusammenhängende Anlagen dürfen allerdings nicht künstlich unterteilt werden, damit die einzelnen Teile je für sich unter die Schwelle von 2'000 Fahrten fallen (vgl. Kap. 3.3).

Auf Richtplanstufe werden im KRP oder in den RGSK für jeden ViV-Standort Fahrtenzahlen als Obergrenze der zulässigen, verträglichen Fahrten festgelegt. Bei den im KRP oder in den RGSK festgelegten Fahrtenzahlen handelt es sich um eine behördenverbindliche Fahrtenzahl (Art. 57 BauG). Diese Festlegungen werden in den nachgelagerten Verfahren stufengerecht umgesetzt. Zu den geeigneten Massnahmen zählen Vorschriften zum Nutzungsmass, zur Nutzweise oder zur Anzahl Parkfelder. Die Gemeinden können auch die Fahrtenzahl begrenzen (vgl. Kap. 7). Dabei sind Art und Mass der Nutzung, die Parkplatzzahlen und die generierten Fahrten aufeinander abzustimmen. Die zuständigen Behörden treffen im Planerlass- oder im Baubewilligungsverfahren geeignete Massnahmen, um die Begrenzung des Verkehrsaufkommens durchzusetzen.

Neue ViV oder wesentliche Änderungen von bestehenden ViV im Planerlassverfahren können erst genehmigt resp. eine Baubewilligung kann erst erteilt werden, wenn der betreffende ViV-Standort im kantonalen oder regionalen Richtplan festgesetzt worden ist (Koordinationsstand Festsetzung). Bei einem ViV-Standort mit Koordinationsstand Zwischenergebnis oder Vororientierung sind die raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht vollständig aufeinander abgestimmt oder lassen sich noch nicht im erforderlichen Mass umschreiben, weshalb die erforderliche Abstimmung nicht erreicht ist.

- *Planungsgrundsätze, kantonale ViV-Standorte*

In der Massnahme B_02 werden die Planungsgrundsätze und die kantonalen ViV-Standorte festgelegt.

- *Festlegung neuer kantonalen ViV-Standorte*

Durch Anpassung des kantonalen Richtplans oder in der kantonalen Infrastrukturplanung (z.B. im Gesundheits- oder Bildungswesen) können weitere kantonale ViV-Standorte festgelegt werden (vgl. Massnahme 3, Massnahmenblatt B_02).

b) *RGSK*

Das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept ist Teil der regionalen Richtplanung. Alle regionalen Planungsträger sind zur Erarbeitung eines RGSK verpflichtet.

c) *Kommunale Richtplanung (BauG Art. 64 und 68)*

Als Grundlagen der Ortsplanung sind alle für den Stand und die anzustrebende räumliche Entwicklung der Gemeinde wesentlichen Tatsachen zu ermitteln. Die Richtpläne stimmen die Nutzungszonen, die Erschliessung und den Verkehr aufeinander ab. Die Gemeinden stellen Richtpläne entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen auf. In jenen Gemeinden, in denen ein kommunaler Verkehrsrichtplan vorhanden ist, bildet dieser somit eine wichtige Grundlage zur Beurteilung von ViV, da er den Stand und die anzustrebende räumli-

che Entwicklung hinsichtlich des Verkehrs und der Koordination mit der Siedlung darlegt. Bestehende kommunale Verkehrsrichtpläne genügen diesen Anforderungen nicht immer; sie sollten (zumindest) in jenen Gemeinden überprüft und angepasst werden, in denen ein kantonaler oder regionaler Richtplan ViV-Standorte vorsieht.

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung legt fest, wie der Kanton Bern seine Aufgaben im Bereich der Luftreinhaltung vollziehen will (Art. 44a USG). Lufthygienische Anforderungen an ViV-Standorte ergeben sich vor allem aus der Belastbarkeit der Erschliessungsstrassen. Mit stufengerechten Massnahmen wird die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bis 2030 angestrebt.

Im Zusammenhang mit der Planung von ViV-Standorten ist die erzeugte Fahrtenzahl auf ihre lufthygienische Verträglichkeit hin zu prüfen. Die Abteilung Immissionsschutz des Amtes für Umwelt und Energie stellt hierfür eine Arbeitshilfe "Bestimmung der lokalen Belastbarkeiten" zur Verfügung (www.be.ch/luft).

2.3 Umweltaspekte

Luftreinhaltung

Die wichtigsten Luftschadstoffemissionen des Verkehrs (Stickstoffdioxid und Feinstaub) sind seit Jahren rückläufig. Gründe hierfür sind neue Abgasnormen sowie Massnahmen zur Reduktion der lokalen Luftbelastung. Auch in Zukunft kann aufgrund der technischen Entwicklung mit einem weiteren Rückgang gerechnet werden (vgl. MPL 2015/30 S. 21: Emissionen Verkehr). Die Dekarbonisierung des Strassenverkehrs ist ein weiterer Bestandteil dieser positiven Entwicklung. Bereits heute können die in der Luftreinhaltung-Verordnung (LRV) festgelegten Immissionsgrenzwerte in weiten Teilen des Kantons Bern eingehalten werden, wie dies für das Jahr 2030 gemäss MPL angestrebt wird.

Aus dem Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2015/30 und der Standortbestimmung zur Luftreinhaltung aus dem Jahr 2020 geht hervor, dass es noch sehr stark belastete Verkehrsachsen gibt - hauptsächlich in den kantonalen Zentren und deren Agglomerationen - auf denen die Immissionsgrenzwerte trotz der bis 2030 prognostizierten deutlichen Verbesserungen bei den Emissionsfaktoren lokal nicht eingehalten werden oder bei denen aufgrund der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung Überschreitungen zu erwarten sind.

An diesen Verkehrsachsen ist anlässlich von Planungen zu überprüfen, ob die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bis 2030 durch die Mehrbelastung der Planung in Frage gestellt wird (MPL Massnahme V2 «Stark belastete Verkehrsachsen»). Nötigenfalls sind stufengerechte Massnahmen für eine verträgliche Verkehrsabwicklung vorzusehen (MPL Massnahme V3 «Verkehrsverlauf emissionsarm gestalten»). Um sicherzustellen, dass die Immissionsgrenzwerte bei neuen Bauprojekten oder bei Nutzungsänderungen weiterhin eingehalten werden und um den Reduktionspfad weiter voranzutreiben, ist es daher notwendig die lufthygienischen Anforderungen frühzeitig im Rahmen von Planungen miteinzubeziehen. Die lufthygienischen Anforderungen an ViV-Standorte ergeben sich heute vor allem aus der Belastbarkeit der Erschliessungsstrassen.

Die Abteilung Immissionsschutz des Amtes für Umwelt und Energie stellt für die Prüfung der lufthygienischen Verträglichkeit des zu erwarteten Mehrverkehrs die Arbeitshilfe "Bestimmung der lokalen Belastbarkeiten" zur Verfügung (www.be.ch/luft). Im Rahmen der Festsetzung von neuen ViV-Standorten ist die Prüfung der lokalen Belastbarkeiten ein integraler Bestandteil, um die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte langfristig sicher zu stellen.

Klimaschutz

Neben Luftschadstoffen emittieren mit fossilen Treibstoffen betriebene Motorfahrzeuge auch CO₂. Der Anstieg der CO₂-Konzentration in der Luft ist für die Klimaerwärmung mitverantwortlich. Die Mobilität verursacht rund einen Drittel der CO₂-Emissionen. Somit ist die Planung und Bewilligung von ViV auch mit der Klimapolitik verknüpft.

- Ziele von Bund und Kanton

Das CO₂-Gesetz des Bundes sieht eine Reduktion der Treibhausgasemissionen im Inland bis 2020 gegenüber 1990 um gesamthaft 20% vor (Art. 3 Abs. 1). Dies soll u.a. mittels einer Begrenzung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen von neuen Personenwagen erreicht werden (Art. 10 Abs. 1). Der Kanton Bern strebt gemäss Energiestrategie 2006 an, dass bis 2035 10% der Fahrzeuge einen Alternativantrieb aufweisen. Dieses Ziel schlägt sich auch in der neuen Bestimmung von Art. 91b1 Abs. 1 BauV nieder, welche Betreiber von ViV dazu verpflichtet, Ladestationen für Elektrofahrzeuge einzurichten und zu betreiben.

- Beitrag der Standortplanung für ViV

Die Standortplanung für ViV gemäss Massnahmenblatt B_02 leistet einen Beitrag zur Reduktion der CO₂-Emissionen indem kurze Wege gefördert und eine günstige Ausgangslage für die Bewältigung des Verkehrsaufkommens von ViV durch den ÖV und den FVV geschaffen werden. Ein guter Standort eines ViV mit sehr guter Anbindung an den ÖV leistet also einen wesentlichen Beitrag zu den Klimazielen des Bundes. Daneben wirken sich auch die Zielsetzungen der Luftreinhaltung generell positiv auf die CO₂-Emissionen aus.

Lärmimmissionen

Die strassennahe Umweltbelastung beinhaltet auch Lärmimmissionen. Die Lärmschutz-Verordnung hält in Art. 9 (Mehrbeanspruchung von Verkehrsanlagen) fest, dass der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen nicht dazu führen darf, dass die Immissionsgrenzwerte überschritten oder wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden. Wahrnehmbar ist in der Regel eine Erhöhung des Beurteilungspegels Leq um 1 dB(A) bzw. eine Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens von 25% (vgl. Bundesgerichtsentscheid 1C_204/2012 vom 25.4.2013, E. 4, Aarau).

3. Wann ist ein Bauvorhaben ein ViV?

Definition

Bauvorhaben gelten dann als ViV, wenn sie im Jahresdurchschnitt 2'000 oder mehr Fahrten pro Tag erzeugen. Als Fahrt gilt sowohl jede Zufahrt wie auch jede Wegfahrt von Personenwagen. Nicht mitgezählt werden Zulieferfahrten und Fahrten für eine allfällige Wohnnutzung sowie Fahrten mit dem Velo oder mit fahrzeugähnlichen Geräten.

Potenzielle ViV-Nutzungen

Zu den Vorhaben, welche potenziell 2'000 oder mehr Fahrten pro Tag generieren, zählen in erster Linie Detailhandelseinrichtungen. Ferner sind auch kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP), insbesondere grosse Arbeitsplatzschwerpunkte, potenzielle Standorte für ViV. Schliesslich gibt es auch im Bereich Freizeit und Tourismus Vorhaben, welche zu einem Aufkommen von 2'000 oder mehr Fahrten pro Tag führen können. Auf solche Vorhaben wird jedoch in der vorliegenden Vollzugshilfe nicht gesondert eingegangen, da hier noch viel stärker als bei den ViV mit Verkaufs- oder Arbeitsnutzungen eine Einzelfallbetrachtung erforderlich ist.

Kantonale und regionale ViV-Standorte

Es existieren zwei Kategorien von ViV-Standorten, nämlich kantonale und regionale. ViV mit mehr als 5'000 Fahrten DTV_{ViV} sind nur an kantonalen Standorten zulässig, ViV mit 2'000 bis 5'000 Fahrten DTV_{ViV} sind dagegen grundsätzlich an regionalen ViV-Standorten zu realisieren.

Planungs- und Betrachtungsperimeter

Der Planungsperimeter umfasst den ViV-Standort, d.h. jenen Bereich, innerhalb dessen ViV grundsätzlich zulässig sind. Der Betrachtungsperimeter reicht über den Planungsperimeter hinaus und umfasst jenes Gebiet, in dem wesentliche Auswirkungen eines Vorhabens an einem ViV-Standort auf Raum, Verkehr und Umwelt feststellbar sind (vgl. Begriffsdefinitionen vorne). ViV-Standorte, deren Planungs- resp. Betrachtungsperimeter

sich berühren oder überschneiden, werden grundsätzlich als Einheit geplant. Sollen an einem Standort mehrere ViV ermöglicht werden, die insgesamt mehr als 5'000 Fahrten generieren, werden sie im kantonalen Richtplan festgelegt.

3.1 Ermittlung des Fahrtenpotenzials

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Vorhaben ein ViV darstellt, muss die voraussichtliche Fahrtenzahl DTV_{ViV} aufgrund von Erfahrungs-Kennzahlen abgeschätzt werden. Hierbei ist zunächst von der erwarteten Frequenz auszugehen, anschliessend ist abzuschätzen, welcher Anteil davon mit dem MIV anreist. Daraus ergibt sich der DTV_{ViV} .

Einflussgrössen

Das Fahrtenpotenzial von ViV wird im Wesentlichen von folgenden Faktoren beeinflusst:

- Geschossflächen und Arten der Nutzungen: Hier ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. So erzeugen beispielsweise unterschiedliche Verkaufsnutzungen stark voneinander abweichende, spezifische Verkehrsaufkommen. Die Art der Nutzung hat einen Einfluss auf die Anzahl Fahrten pro m² Nutzfläche und Tag.
- Angebot an Parkfeldern: auch die spezifische Verkehrserzeugung pro Parkfeld ist direkt abhängig von der zugehörigen Nutzungsart, dem Nutzungsmix und vom Parkfeldangebot.
- Art und Qualität der Erschliessung mit dem ÖV und dem Fuss- und Veloverkehr.
- Nutzungen im Umfeld: Ein Cluster von mehreren Vorhaben mit gleichem oder ähnlichem Angebot (beispielsweise Möbel- oder Modefachgeschäfte) führt zu einer grösseren Verkehrsanziehung. Befindet sich hingegen an einem Standort lediglich ein Vorhaben mit diesem Angebot, ist die Verkehrsanziehung geringer. Vergleichbares gilt beispielsweise auch für die Kombination einer Detailhandelseinrichtung mit einem Kino oder dergleichen¹.

Der Einfluss der genannten Faktoren variiert von Vorhaben zu Vorhaben, daher können keine abschliessenden Richtwerte für die Ermittlung des Fahrtenpotenzials angegeben werden.

Parkfeldangebot

Eine der Einflussgrössen ist das Parkfeldangebot. Die Bemessung der erforderlichen und zulässigen Zahl an Parkfeldern richtet sich nach Art. 49 ff. BauV (vgl. Arbeitshilfe "Abstellplätze für Fahrzeuge").

Die gemäss Art. 49 ff. BauV erforderliche Anzahl Parkfelder ist mit der aus Gründen der Verkehrsplanung und des Umweltschutzes (Luft- und Lärmbelastung) zulässigen Fahrtenzahl abzustimmen. Wird dadurch eine niedrigere zulässige Anzahl Parkfelder festgelegt, sind z.B. in einem Mobilitätskonzept geeignete flankierende organisatorische und betriebliche Massnahmen zu bestimmen (vgl. Kap. 7).

Abschätzung gestützt auf Erfahrungswerte

Die Fahrtenpotenziale pro m² Geschossfläche oder Parkfeld in Abhängigkeit von der konkreten Nutzungsart und der Lage sowie der Erschliessungsqualität des Vorhabens sind gestützt auf Erfahrungswerte abzuschätzen und darzulegen.

3.2 Schwellenwerte für die Abschätzung des Fahrtenpotenzials

Nachfolgend werden für die Nutzungskategorien Verkauf und Dienstleistungen Schwellenwerte festgelegt für die Anzahl Parkfelder und die Geschossflächen. Diese zwei Grössen sind in einem Baugesuch zwingend anzugeben. Überschreitet ein Vorhaben die nachfolgend aufgeführten Werte, so muss damit gerechnet werden, dass dieses einen DTV von mehr als 2'000 erzeugen kann und dann als ViV gilt. Die aufgeführten Werte basieren auf Erfahrungswerten des Immissionsschutzes.

¹ Wie zu Beginn von Kap. 3 erläutert, werden Freizeitnutzungen in der vorliegenden Vollzugshilfe nicht gesondert betrachtet.

Ab den folgenden Schwellenwerten sind Vorhaben auf ihr ViV-Potenzial hin zu prüfen:

Verkauf	ab einer Geschossfläche von 2'500 m² ab 125 Parkfeldern spezifisches Fahrtenpotenzial: 13 Fahrten pro Parkfeld und Tag
Dienstleistungen	ab einer Geschossfläche von 40'000 m² ab 500 Parkfeldern (bei Erreichen dieses Schwellenwertes ist ohnehin eine UVP durchzuführen) spezifisches Verkehrspotenzial: 4 Fahrten pro Parkfeld und Tag
Übrige Nutzungskategorien	Für übrige Nutzungskategorien können keine Schwellenwerte angegeben werden. Bei solchen Vorhaben muss die Baubehörde in jedem Fall individuell prüfen, ob es sich um ein ViV handelt. Das FG ViV kann bei Bedarf zur Beratung beigezogen werden.

Die Werte gelten für regionale ViV-Standorte. Bei kantonalen ViV-Standorten erfolgt die Berechnung (siehe nachfolgende Formel) analog, jedoch beträgt der Wert für den DTV_{ViV} 5'000 statt 2'000.

Schwellenwert für Parkfelder

Der Schwellenwert für die Parkfelder leitet sich aus der Schwelle für den DTV_{ViV} von 2'000 Fahrten dividiert durch das je nach Nutzung unterschiedliche spezifische Verkehrspotenzial (Fahrten pro Parkfeld und Tag) ab. Die Schätzungen für das spezifische Verkehrspotenzial stützen sich auf Erfahrungswerte des Immissions-schutzes. Die Daten weisen relativ hohe Bandbreiten auf. Um bezüglich des Schwellenwertes für die Parkfelder auf der sicheren Seite zu liegen, wird für das spezifische Verkehrspotenzial ein eher hoher Wert geschätzt.

$$\text{Zahl der Parkfelder} \leq \frac{2'000}{\text{spezifisches Verkehrspotenzial}}$$

VSS-Norm 640 283

Erste Anhaltspunkte für die Abschätzung bei den übrigen Nutzungskategorien liefert die VSS-Norm 640 283 "Verkehrsaufkommen von Parkierungsanlagen von Nicht-Wohnnutzungen". Sie enthält Richtwerte für das Verkehrsaufkommen (PW-Fahrten pro Tag, jeweils pro Nutzungseinheit und pro Parkfeld) und für den Modal Split sowie charakteristische Tages- und Wochenganglinien.²

Aufteilung Verkehrskapazität auf Grundnutzung und ViV

Sowohl für die zonengemässe Grundnutzung als auch für die zugelassenen ViV-Nutzungen muss eine ausreichende Erschliessung gewährleistet werden. Bei der künftigen Planung von ViV ist die gemäss den übergeordneten Planungen³ zulässige Verkehrskapazität somit aufzuteilen in eine Fahrtenreserve für die gemäss baurechtlicher Grundordnung zulässigen Grundnutzungen im gesamten ViV-Standort sowie in zusätzliche Fahrten, die für Bauvorhaben ViV zur Verfügung stehen (Neuanlagen, aber auch Erweiterungen bestehender ViV). Die Aufteilung erfolgt durch die Standortgemeinde in Absprache mit dem TBA, basierend auf den übergeordneten Planungen (vgl. oben). Das Vorgehen hierfür wird in Kap. 7 beschrieben. Gleiches gilt für die Herleitung von Richtwerten für das Verkehrsaufkommen, das aus der zonengemässen Grundnutzung innerhalb eines ViV-Standorts resultiert.

² Die Norm weist zwar eine relativ detaillierte Unterteilung der verschiedenen Nicht-Wohnnutzungen auf, im Einzelfall kann sich aber eine noch weitergehende Unterteilung als erforderlich erweisen.

³ Hierzu zählen in erster Linie die zur Verfügung stehende Verkehrskapazität sowie die Verkehrsplanung auf regionaler Ebene gemäss RGSK.

3.3 Weitere Aspekte

Verhältnis zur UVP-Pflicht

Bei der Ermittlung, ob es sich bei einem Vorhaben um ein potenzielles ViV handelt, ist eine allfällige UVP-Pflicht des Vorhabens nicht relevant. Die Abgrenzung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung richtet sich nach den Kriterien des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV); die Frage, ob ein Bauvorhaben ein potenzielles ViV darstellt, richtet sich dagegen nach dem erwarteten Verkehrsaufkommen (Art. 91a BauV).

Spezialfall kantonale Infrastrukturplanung

Die Massnahme B_02 enthält eine Sonderregelung für kantonale Infrastrukturen wie Spitäler und Schulen. Die kantonale Infrastrukturplanung erfolgt durch die betroffenen Direktionen.⁴ Die Planungspflicht (Art. 8 Abs. 2 RPG) für solche Vorhaben wird durch die kantonale Infrastrukturplanung erfüllt, falls diese als Sachplan ausgestaltet und behördenverbindlich ist. Eine enge Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan muss gewährleistet sein. Gibt es keinen Sachplan, wird die Planungspflicht mit dem kantonalen Richtplan erfüllt.

Umgang mit mehreren ViV innerhalb des gleichen ViV-Standorts

An einem regionalen ViV-Standort können sich bis zu zwei ViV, an einem kantonalen ViV-Standort mehrere ViV befinden, solange die Vorgaben der Richtplanung (KRP oder RGSK bezüglich Fahrten, Geschossflächen oder andere Masse) eingehalten werden. Anlagen, die für sich allein gesehen kein ViV darstellen, werden nur bei der Grundnutzung (vgl. Kap. 3.2) berücksichtigt, unterliegen aber den ViV-spezifischen richtplanerischen Standortbeschränkungen nicht. Erzeugen die ViV für sich allein oder mehrere ViV an einem Standort mehr als 5'000 Fahrten, dürfen sie nur an einem kantonalen Standort erstellt werden. Zusammenhängende Anlagen dürfen nicht künstlich unterteilt werden, damit die einzelnen Teile je für sich unter die Schwelle von 5'000 Fahrten oder gar unter die ViV-Schwelle von 2'000 Fahrten fallen. Die Frage, ob eine oder mehrere Anlagen vorliegen, wird nach den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur UVP aufgestellten Kriterien beantwortet (vgl. dazu den „Tivoli-Entscheid“ in BGE 142 II 20: Ob eine Mehrzahl von Einzelanlagen eine betriebliche Einheit und damit eine Gesamtanlage im Rechtssinne bilden, wird nach der räumlichen Nähe und nach dem engen funktionalen Zusammenhang entschieden. In der Regel liegt eine einzige Anlage vor, wenn verschiedene Eigentümer zusammenwirken und eine gewisse gemeinsame Organisation oder Planung besteht).

4. Verfahren und Instrumente

Bei der Planung und Weiterentwicklung von ViV-Standorten beziehungsweise von ViV ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und regionalen Planungsträgern und den Gemeinden einerseits sowie den künftigen Betreiberinnen und Betreibern oder Investorinnen und Investoren andererseits besonders wichtig.

Die Abbildung 2 zeigt eine Übersicht zu den in den folgenden Kapiteln detaillierter beschriebenen Zuständigkeiten und Verfahren.

⁴ Hierzu zählen in erster Linie die Bildungs- und Kulturdirektion sowie die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion, aber beispielsweise auch die Bau- und Verkehrsdirektion (Amt für Grundstücke und Gebäude).

Kanton	Kantonaler Richtplan				
	legt das Vorgehen und die Planungsmethodik für die Planung und Bewilligung von ViV fest	legt die Planungsgrundsätze für die Planung von ViV-Standorten im KRP und in den RGSK fest	setzt Standorte für ViV mit mehr als 5'000 Fahrten DTV fest (inkl. Nachweis Erfüllung der Planungsgrundsätze)		
Region	RGSK (regionaler Richtplan)				
	setzt Standorte für ViV mit 2'000 bis und mit 5'000 Fahrten DTV fest (inkl. Nachweis Erfüllung der Planungsgrundsätze)	regionale Abstimmung Siedlung und Verkehr, Konkretisierung Vorgaben aus KRP			
Gemeinde	Ortplanung (Planerlassverfahren)		Baubewilligungsverfahren	Baupolizeiverfahren	
	Kommunaler Richtplan legt die konzeptionellen Grundlagen für die Verkehrserschliessung im Gemeindegebiet fest	Kommunaler Nutzungsplan legt die grundeigentümerverbindlichen Vorschriften für einen Perimeter fest, in dem ein ViV entstehen soll bzw. bereits existiert	bewilligt konkrete Bauvorhaben (Erstellung und Änderung von ViV)	kontrolliert die Einhaltung der grundeigentümerverbindlichen Vorschriften	Controlling von Betreiber/-in einfordern, Behebung allfälliger Missstände

Abbildung 2: Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Planung und Bewilligung von ViV

4.1 Kantonale Richtplanung

Die Festlegung von kantonalen ViV-Standorten erfolgt im kantonalen Richtplan. Sie stützt sich somit (wie auch die Festlegung von regionalen ViV-Standorten) insbesondere auf das kantonale Raumkonzept als Grundlage der kantonalen Richtplanung: Die Bestimmung, wonach ViV-Standorte in der Regel nur in Gemeinden des Entwicklungsraums "Urbane Kerngebiete der Agglomerationen" oder in einem Zentrum mindestens 3. Stufe zulässig sind, nimmt unmittelbar Bezug auf das kantonale Raumkonzept (vgl. Kap. 6). Die Arbeitshilfe «Umgang mit verkehrsintensiven Vorhaben im kantonalen Richtplan» (2024) geht auf die Prüfung und Festlegung von kantonalen ViV-Standorten ein (Link: [Arbeitshilfen Abteilung Raumplanung](#)).

4.2 Regionale Richtplanung

RGSK als Instrument für die Koordination von Siedlung und Verkehr

Das RGSK ist das behördenverbindliche Instrument für die Koordination von Siedlung und Verkehr im Perimeter einer Regionalkonferenz. ViV-Standorte haben erhebliche Auswirkungen auf Siedlung und Verkehr. Die Planungsregion bzw. die Regionalkonferenz bezeichnet die ViV-Standorte im RGSK.

Die RGSK werden periodisch revidiert bzw. veränderten Verhältnissen angepasst. Der Kanton macht Vorgaben. Die Regionalkonferenz bzw. die Regionalplanungsverbände erarbeiten und beschliessen das RGSK. Das AGR genehmigt die RGSK.

Die Planungsorgane unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen (Art. 56 BauG). Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung frühzeitig in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 58 BauG).

Zusammenarbeit mit kantonalen Fachstellen

Die Ermittlung und Bezeichnung von ViV-Standorten erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen kantonalen Fachstellen, welche die RGSK prüfen und im Rahmen von Fachberichten hierzu Stellung nehmen:

- Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Orts- und Regionalplanung (Leitbehörde bei Vorprüfung und Genehmigung)
- Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Kantonsplanung (Sicherstellung der Koordination mit kantonalen Planung)

- Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination, Abteilung Verkehrskoordination (Verkehrskoordination)
- Tiefbauamt, zuständiger Oberingenieurkreis (Kapazitäten Strassennetz)
- Tiefbauamt, Dienstleistungszentrum (Vereinbarkeit mit der kantonalen Sachplanung)
- Tiefbauamt, Fachstelle Lärmschutz (Strassenlärm)
- Amt für Wirtschaft, Wirtschaftspolitik
- Amt für Umwelt und Energie, Abteilung Immissionsschutz
- Amt für Umwelt und Energie, Abteilung Energie (energiepolitische Ziele, insbesondere CO₂-Emissionen)

Um die erforderliche Abstimmung sicher zu stellen, soll die Kontaktaufnahme der Region mit dem Kanton bereits vor dem formellen Vorprüfungsverfahren erfolgen. Dies ermöglicht, allfällige Herausforderungen früh zu erkennen. Ansprechpartner für die Regionen sind primär das AGR, bei spezifischen Fragen zur Strassenkapazität das TBA. Das AGR bzw. das TBA entscheiden, ob sie die Fragen alleine behandeln oder dem FG ViV vorlegen.

Koordinationsgremium des Kantons für ViV-Fragen

Der Kanton hat zur Koordination unter den verschiedenen fachlichen Anforderungen das Fachgremium verkehrsintensive Vorhaben (FG ViV) eingesetzt. Ihm gehören Vertretungen folgender Ämter / Fachstellen an:

- Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Kantonsplanung
- Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Orts- und Regionalplanung
- Tiefbauamt, Dienstleistungszentrum
- Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination, Abteilung Verkehrskoordination
- Amt für Wirtschaft, Wirtschaftspolitik
- Amt für Umwelt und Energie, Abteilung Immissionsschutz
- Amt für Umwelt und Energie, Abteilung Umwelt und nachhaltige Entwicklung
- Amt für Grundstücke und Gebäude, Abteilung Arealentwicklung

Das FG ViV berät das Amt für Gemeinden und Raumordnung als verfahrensleitende Behörde und gewährleistet eine einheitliche Vollzugspraxis (Art. 91e BauV).

Rechtsmittel gegen Richtpläne

In der Richtplanung werden keine grundeigentümergebundene Festlegungen getroffen; daher steht den Betreiberinnen und Betreibern von ViV oder anderen Betroffenen kein Rechtsmittel gegen diese Festlegungen zur Verfügung. Sie können Richtplanfestlegungen indessen „akzessorisch“ im Verfahren zum Erlass von Nutzungsplänen anfechten. Den Gemeinden stehen dagegen Rechtsmittel gegen kantonale und regionale Richtpläne zur Verfügung (bei Verletzung der Gemeindeautonomie).

4.3 Kommunale Nutzungsplanung

Die kommunale Nutzungsplanung setzt die Vorgaben des kantonalen Richtplans und des RGSK grundeigentümergebundene um, indem Art und Mass der zulässigen Nutzung für die Bauzonen festgelegt werden.

Neben den nachfolgend erwähnten Instrumenten spielen im Zusammenhang mit ViV auch die (über-)kommunale Richtplanung (z.B. Verkehrsrichtpläne) sowie allfällige Konzepte (z.B. Mobilitätskonzepte) eine wichtige Rolle. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen in den Kap. 6.2 und 7.3 verwiesen.

Umsetzungsmöglichkeiten

Die nötigen Festlegungen können auf folgende Arten getroffen werden:

- abschliessend im Zonenplan und im Baureglement (einstufig),
- durch Festsetzung genereller Vorgaben im Zonenplan und im Baureglement (mittels Zone mit Planungspflicht) und Konkretisierung derselben in einer Überbauungsordnung (zweistufig),
- direkt in einer Überbauungsordnung nach Art. 88 BauG (einstufig)

Anforderungen an die Vorschriften

Die Vorschriften haben unter anderem zu gewährleisten, dass die Vorgaben der kantonalen und regionalen sowie, wo vorhanden auch der kommunalen Richtplanung (insbesondere bezüglich Verkehrsaufkommen) sowie die weiteren Anforderungen (beispielsweise des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung) eingehalten werden können. Dies geschieht insbesondere durch eine geeignete Begrenzung der Nutzungsart (welche Aktivitäten mit welchem Verkehrserzeugungspotenzial sind zugelassen?), des Nutzungsmixes und des Nutzungsmasses (wieviel Geschossfläche bzw. wie viele Parkfelder oder Fahrten sind zugelassen?), vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. 7.

Information und Mitwirkung

Die Planungsorgane unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen (Art. 56 BauG). Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung frühzeitig in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 58 BauG).

Genehmigung

Die kommunale Nutzungsplanung wird durch das AGR genehmigt

Rechtsmittel

Wer von einer Nutzungsplanung besonders betroffen ist, kann gegen öffentlich aufliegende Nutzungspläne Einsprache erheben (Art. 60 BauG). Gegen den Entscheid über die Einsprache steht die Beschwerde offen (Art. 61a BauG).

4.4 Baubewilligungsverfahren

Bewilligungspflicht

Die Erstellung oder Änderung von Bauten oder Anlagen setzt eine behördliche Bewilligung voraus (Art. 1a BauG).

Zuständigkeiten

Zuständig ist die ordentliche Baubewilligungsbehörde (Regierungsstatthalterämter oder Gemeinde, vgl. Art. 33 BauG und Art. 8 BewD).

Stellt eine Überbauungsordnung gleichzeitig eine Baubewilligung dar, so ist das AGR nicht nur Genehmigungs-, sondern auch Baubewilligungsbehörde (kombiniertes Verfahren: Art. 88 Abs. 6 BauG, Art. 122b BauV und Art. 9 KoG).

Bewilligungsvoraussetzungen

Das Bauvorhaben hat den Anforderungen der Nutzungsplanung zu entsprechen. Die Bauvorschriften der kommunalen Nutzungsplanung (Zonenplan/Baureglement bzw. Überbauungsordnung) stellen sicher, dass die Vorgaben der Richtplanung im Baubewilligungsverfahren verbindlich umgesetzt werden (vgl. oben 4.3). Die Baubewilligung enthält die nötigen Bedingungen und Auflagen. Sie ist verbindlich für die Baugesuchstellenden und deren Rechtsnachfolger.

Begleitendes Fachgremium

Bei Fragen im Zusammenhang mit ViV zieht die Baubewilligungsbehörde das FG ViV bei; die Kontaktaufnahme erfolgt über die Abteilung Kantonsplanung des AGR.

Rechtsmittel

Verfügungen der Baubewilligungsbehörde können bei der Bau- und Verkehrsdirektion angefochten werden (Art. 40 BauG). Stellt eine UeO gleichzeitig eine Baubewilligung dar, kann diese bei der DIJ angefochten werden (Art. 61a BauG).

Weitere Ausführungen

Kap. 8 befasst sich ausführlich mit der Behandlung von ViV im Baubewilligungsverfahren.

4.5 Baupolizeiverfahren

Zuständigkeit

Die Baupolizei ist Sache der Gemeinden (Art. 45 Abs. 1 BauG). Sie werden dabei von den kantonalen Fachstellen unterstützt, beispielsweise bei der Formulierung von Bauvorschriften und bei deren Durchsetzung. Die Kontrolle der Einhaltung von Bedingungen und Auflagen beispielsweise hinsichtlich des Verkaufssortiments usw. ist Sache der Baupolizeibehörde. Sie muss die für eine Kontrolle nötigen Angaben bei den Anlagenbetreibern beschaffen (Art. 45 Abs. 2 BauG, ferner Art. 91f BauV). Vgl. auch Kap. 8.3.

Gegenstand

Gegenstand der Prüfung der Einhaltung der Vorgaben aus Nutzungsplanung und Baubewilligung sind beispielsweise: Nutzungsmix (entscheidend für das Verkehrserzeugungspotenzial), Geschossflächen, Anzahl Parkfelder oder auch Fahrten.

Rechtsmittel

Verfügungen der Baupolizeibehörde können bei der Bau- und Verkehrsdirektion angefochten werden (Art. 49 BauG).

5. Planung von ViV-Standorten in der kantonalen Richtplanung

Wie in Kap. 3 beschrieben, wird zwischen kantonalen und regionalen ViV-Standorten unterschieden. Im kantonalen Richtplan (Massnahmenblatt B_02) werden die kantonalen Standorte für ViV mit mehr als 5'000 Fahrten DTV bezeichnet. Die Anforderungen an die Standorteignung sowie an die Verträglichkeit der potenziellen ViV-Nutzung sind dieselben wie bei regionalen ViV-Standorten (vgl. Kap. 6). Das konkrete Vorgehen bei der Prüfung und Festlegung von kantonalen ViV-Standorten wird in der Arbeitshilfe «Umgang mit verkehrsintensiven Vorhaben im kantonalen Richtplan» (2024) aufgezeigt (Link: [Arbeitshilfen Abteilung Raumplanung](#)).

6. Planung von ViV-Standorten in der Regionalplanung

Bezeichnung von ViV-Standorten durch Regionen

Die Träger der Regionalplanung ermitteln und bezeichnen die ViV-Standorte gemäss den im Massnahmenblatt B_02 festgelegten Planungsgrundsätzen. Hierbei handelt es sich um Minimalvorgaben. Die Gemeinden achten im eigenen Interesse darauf, dass die Erschliessung ihren spezifischen Anforderungen entspricht und streben nach Möglichkeit bei der Erschliessung und der Erreichbarkeit mit dem Fuss- und Veloverkehr und dem öffentlichen Verkehr darüber hinaus höherwertige Lösungen an.

Für die Planung von ViV-Standorten in der Regionalplanung gelten die Planungsgrundsätze gemäss kantonalem Richtplan (Massnahmenblatt B_02). Diese werden nachfolgend erläutert. Mit Hilfe der Planungsgrundsätze ist der Nachweis für eine Festsetzung zu erbringen, die Planungsgrundsätze dienen für die Interessenabwägung bei der Festsetzung der ViV-Standorte. Mit den Planungsgrundsätzen 1 bis 5 wird die Eignung des untersuchten Gebiets für eine ViV-Nutzung sichergestellt. Nur wenn die Anforderungen an den Standort kumulativ erfüllt sind (also Planungsgrundsätze 1 bis 5 erfüllt sind), ist es möglich, eine verkehrsintensive Nutzung zu realisieren. Wenn sich das betrachtete Gebiet grundsätzlich für eine verkehrsintensive Nutzung eignet, werden die Auswirkungen des potenziellen ViV-Standorts auf ihre Verträglichkeit geprüft (Planungsgrundsatz 6).

6.1 Planungsgrundsätze

1. Raumkategorien

ViV-Standorte werden nur in Gemeinden des Entwicklungsraums "Urbane Kerngebiete der Agglomerationen" gemäss kantonalem Raumkonzept und Massnahme C_02 des kantonalen Richtplans oder in einem Zentrum mindestens 3. Stufe (vgl. C_01 Zentralitätsstruktur) festgesetzt. Eine Weiterentwicklung von bestehenden ViV in Zentren der 4. Stufe und in Tourismuszentren ist ausnahmsweise möglich, sofern sie mindestens dem Raumtyp "Gemeinden der Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen" gemäss kantonalem Raumkonzept und Massnahme C_02 zugeordnet sind.

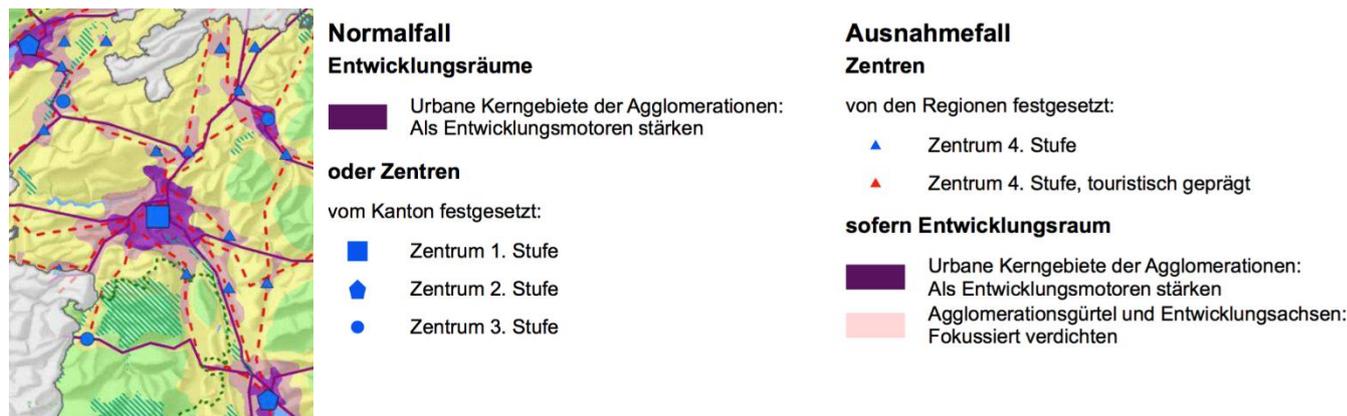


Abbildung 3 Kantonales Raumkonzept (Ausschnitt, links) und Legend (bearbeitet, rechts)

2. Lage

ViV-Standorte werden im dicht besiedelten zusammenhängenden Siedlungsgebiet des Kernortes der betreffenden Gemeinde ausgeschieden. Sie liegen möglichst nahe bei den Wohn- und Arbeitsgebieten oder bei Verkehrsknotenpunkten und führen damit zu kurzen Wegen (möglichst kurze durchschnittliche Länge der Fahrten zu einem Standort).

3. Erschliessung und Erreichbarkeit mit dem Fuss- und Veloverkehr

ViV-Standorte sind von den umliegenden Wohn- und Arbeitsgebieten sicher und leicht zu Fuss und mit dem Velo erreichbar. Für die Planung der Fuss- und Veloverkehrsnetze und -verbindungen wird auf die einschlägigen Vollzugshilfen des Bundesamtes für Strassen hingewiesen, welche auf dessen Internetseite heruntergeladen werden können. Von besonderem Interesse ist die Publikation LV M125: Publikumsintensive Einrichtungen von morgen – urban und multimodal erreichbar (2012).

4. Erschliessung und Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr

ViV-Standorte verfügen über eine Haltestelle einer bestehenden Linie des öffentlichen Verkehrs gemäss Angebotsbeschluss. Diese liegt höchstens in 300 m Entfernung (Weglänge zu Fuss) von einem Haupteingang entfernt.⁵ Die Angebotsstufe gemäss Beschluss über das Angebot im öffentlichen Verkehr soll die folgenden Niveaus nicht unterschreiten: Für ViV im Bereich Einkaufen und Freizeit: Mindestens Angebotsstufe 4. Für ViV im Bereich Arbeiten: Mindestens Angebotsstufe 3.⁶

5. Erschliessung und Erreichbarkeit mit dem motorisierten Individualverkehr

Die Erschliessung für Motorfahrzeuge soll über das Netz der Hauptverbindungsstrassen (i.d.R. Basisnetz) unter Schutz der Wohnquartiere sichergestellt sein.

6. Auswirkungen aufzeigen

An ViV-Standorten werden die Auswirkungen aufgrund der geplanten Nutzung (Annahme: Realisierungsgrad 80%) und des entsprechenden Fahrtenaufkommens für folgende Unterthemen erhoben:

⁵ Es wird empfohlen, eine ÖV-Haltestelle möglichst nahe beim Haupteingang anzuordnen.

⁶ Die Angebotsstufen sind in Art. 5 Abs. 1 der Angebotsverordnung definiert. Angebotsstufe 3: Halbstundentakt, 26 bis 39 Kurspaare pro Tag; Angebotsstufe 4: Kursfolgezeit von 30 Minuten und weniger mit 40 und mehr Kurspaaren pro Tag.

- Standort (Siedlungsstruktur, Städtebau, benachbarte Nutzungen),
- Umweltbelastung (Lärmimmissionen, Luftschadstoffimmissionen),
- Strassenkapazitäten (auch in einem weiteren Umfeld: Hauptverbindungsstrassen, wichtige Knoten, vgl. Definition Betrachtungsperimeter).

Die Erhebung der Auswirkungen auf die Strassenkapazitäten beinhaltet namentlich auch die Auswirkungen auf die Betriebsqualität des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs (Pünktlichkeit, Gewährleistung Taktintervall und Anschlüsse). Falls negative Auswirkungen zu erwarten sind, sind mögliche Massnahmen zur Sicherstellung der Betriebsqualität des öffentlichen Verkehrs zu definieren.

Die Erhebung der Auswirkungen auf die Strassenkapazitäten umfassen zudem die Auswirkungen auf die Qualität der Fuss- und Veloverbindungen. Falls negative Auswirkungen zu erwarten sind, sind mögliche Massnahmen zu definieren.

Gestützt auf diese Abschätzungen werden die Nutzungsmöglichkeiten und die nötigen Beschränkungen (Geschossflächen, Anzahl Parkfelder, Fahrten usw.) stufengerecht in der Richt- bzw. der Nutzungsplanung festgesetzt (vgl. nachfolgend Kap. 6.2 bis 6.4 für die Planung auf Stufe Region und Kap. 7 für die Planung auf Stufe Gemeinde).

Auf Stufe Richtplan wird mindestens der Perimeter des ViV-Standorts sowie eine Obergrenze der zulässigen, verträglichen Fahrten reguliert.

6.2 Verträglichkeit mit Verkehrsinfrastruktur und Umweltbelastung

Die zentrale Aufgabe der Regionalplanung bei der Festlegung von ViV-Standorten ist die Prüfung, ob die Festlegung mit der überkommunalen Siedlungs- und Verkehrsplanung verträglich ist. Insbesondere sollen ViV-Standorte das öffentliche Strassennetz und -knoten nicht überlasten (Art. 27 Abs. 1 BauV). Um diese Verträglichkeit zu gewährleisten, ist für jeden ViV-Standort im regionalen Richtplan eine standortgebundene Obergrenze der zulässigen Fahrten DTV oder DTV_{ViV} festzulegen.

Die Festlegung der Höhe der Fahrtenobergrenze hat die Kapazität und die bereits vorhandene Belastung des Strassennetzes sowie die Lärm- und Luftschadstoffimmissionen zu berücksichtigen.

ViV-Standorte ohne Fahrtenobergrenze nur Zwischenergebnis

Verzichtet die Region auf die Festlegung einer Fahrtenobergrenze im RGSK, so wird der ViV-Standort lediglich als Zwischenergebnis und nicht als Festsetzung genehmigt, da die erforderliche Koordination nicht abgeschlossen ist und noch keine Planungssicherheit vorliegt.

Betrachtungsperimeter

Für die Abschätzung, ob die vorhandene Strassenkapazität für einen ViV-Standort ausreichend ist, damit auf dem angrenzenden übergeordneten Strassennetz die erforderliche Betriebsqualität (vgl. Definition) gewährleistet werden kann, bzw. wie viele zusätzliche Fahrten von der Verkehrsinfrastruktur bewältigt werden können, ist der Betrachtungsperimeter zu verwenden. Dieser ist primär durch den Planungsträger festzulegen. Auch für die Abschätzung, ob Lärm- und Luftschadstoffimmissionen die zulässigen Grenzwerte einhalten, ist dieser Perimeter beizuziehen. Der Betrachtungsperimeter umfasst

- alle Quartier- und Sammelstrassen, die aufgrund des durch den ViV-Standort induzierten Verkehrs bereits eine geringe Mehrbelastung erfahren,
- alle Hauptverkehrsstrassen, auf denen der Verkehr infolge des ViV-Standorts wesentlich zunehmen wird, sowie
- alle betroffenen Hauptverkehrs-, Sammel- und Quartierstrassen, die bereits ohne ViV eine hohe lufthygienische Belastung aufweisen.⁷

⁷ Die Definition der Strassenklassen (Hauptverkehrs-, Sammel- und Quartierstrassen) findet sich in der VSS-Norm 640 040.

Je nach standortspezifischen Voraussetzungen, kann der Betrachtungsperimeter bis und mit Anschluss an die nächste Hochleistungsstrasse (Autobahn, Autostrasse) reichen. Weitere Anhaltspunkte für die Definition des Betrachtungsperimeters bilden das Haupteinzugsgebiet des ViV-Standorts sowie die Topologie (Anzahl und Anordnung von Fahrspuren und Knoten) und die Belastung des Strassennetzes. Es sind möglichst objektivierbare und robuste Kriterien erforderlich. Diese müssen im Planungsbericht zum RGSK dargelegt werden. Unter Umständen ist es zweckmässig, den Betrachtungsperimeter aufgrund einer Verkehrssimulation festzulegen. Grundlage für die Beurteilung ist der kommunale Verkehrsrichtplan (sofern vorhanden) sowie bezüglich Kantonsstrassen der kantonale Strassennetzplan bzw. die Beurteilung des zuständigen Oberingenieurkreises (OIK).

Strassenkapazität

Die Strassenkapazität hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, z.B. Breite, Übersichtlichkeit, Knotenart, -form und -häufigkeit, Steigungen, Anzahl Hauszufahrten, Bushaltestellen. Daher ist eine Beurteilung des zuständigen Strasseneigentümers (Oberingenieurkreis des kantonalen Tiefbauamts für Kantonsstrassen, Gemeinden für Gemeindestrassen) sowie des Amtes für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination hinsichtlich des strassengebundenen ÖV erforderlich. Wird festgestellt, dass die Kapazität nicht mehr ausreichen könnte, führt der Interessierte (Betreiber/-in oder Investor/-in) eine detaillierte Analyse, evtl. mit Simulation durch. Diese kann auch verwendet werden, um allfällige Massnahmen auf der Strasse (z.B. Ausbauten, Signalisation, aktives Verkehrsmanagement) auf ihre Wirksamkeit hin zu prüfen.

Neben DTV auch Verkehrsbelastung in Spitzenstunden massgeblich

Um die Verträglichkeit eines ViV-Standorts mit den Anforderungen der Luftreinhaltung und der Lärmbelange beurteilen zu können, ist zwingend weiterhin der DTV zu ermitteln / erheben. Für die Überprüfung, ob die Strassenkapazität ausreicht, ist der DTV hingegen in den meisten Fällen zeitlich zu wenig fein aufgelöst. Je nach Nutzung kann die Verkehrsbelastung insbesondere in den Spitzenstunden kritisch sein. Daher sind stattdessen die Tages-, Wochen- und Jahresganglinien heranzuziehen, welche sich je nach Nutzungskategorie unterscheiden. Anhaltspunkte hierzu ergeben sich aus der VSS-Norm 640 283. Bei manchen Nutzungen (z.B. Tourismus) sind zudem die unter Umständen starken jahreszeitlichen Schwankungen zu berücksichtigen.

Limitierungen während Spitzenstunde

Sofern die Belastung des umliegenden Strassennetzes kritisch ist, sind unter Umständen besondere Festlegungen zu treffen (Verkehrsmanagement). In erster Linie kommt eine zeitabhängige Limitierung der Zahl der Ausfahrten aus einem ViV-Standort in Frage. Neben einer Limitierung des DTV ist auch eine gesonderte Limite für die Anzahl der Ausfahrten während der Spitzenstunde möglich. Der regionale Richtplan kann die Notwendigkeit eines solchen Verkehrsmanagements festsetzen. Dies kann in Ausnahmefällen auch eine Beeinflussung der Fahrtenzahl bzw. des Modal Splits im Sinne eines Mobilitätsmanagements beinhalten.

Solche Limitierungen können gestützt auf Art. 15 und Art. 85 SG in der Strassenanschlussbewilligung in der Überbauungsordnung oder in der Baubewilligung angeordnet werden. Ein Beispiel für eine solche Limitierung findet sich in Winterthur (Öffentlicher Gestaltungsplan Sulzerareal Werk 1, Art. 9 Abs. 18).

6.3 Weitere Anforderungen an Detailhandelseinrichtungen

Weitere Anforderungen an ViV-Standorte im Bereich Einkaufen ergeben sich u.a. aus den Bestimmungen von Art. 25 ff. BauV (vgl. Kap. 2.3).

6.4 Erforderliche Erläuterungen

Die sich aus den oben dargelegten Planungsgrundsätzen bzw. Anforderungen an ViV-Standorte ergebenden Auswirkungen auf die Umwelt (insbesondere Luft, Lärm, Kulturlandverbrauch), die Erschliessung (unter Berücksichtigung der Kapazitäten des übergeordneten Strassennetzes) und auf den Standort (Siedlungsstruktur,

benachbarte Nutzungen) sind abzuschätzen, gegeneinander abzuwägen und in einem Planungsbericht darzulegen. Aus dieser Abwägung leitet sich der zulässige Rahmen bezüglich Fahrten, Geschossflächen und Anzahl Parkfeldern ab.

Wenn ausserhalb eines bestehenden ViV-Standorts ein oder mehrere neue ViV geplant sind, so ist hierfür eine Aktualisierung des RGSK erforderlich. Eine solche hat auch bei neuen ViV sowie beim Ausbau von bestehenden ViV innerhalb eines bestehenden ViV-Standorts zu erfolgen, wenn die Aussagen zum ViV-Standort im bestehenden RGSK nicht den heutigen Anforderungen entsprechen.

7. Behandlung von ViV in der kommunalen Planung

ViV sind oft Detailhandelseinrichtungen. Häufig sind sie entsprechend besondere Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 20 Abs. 3 BauG und benötigen eine genügende Regelung in der kommunalen Nutzungsplanung (vgl. dazu Wegleitung DHE).

7.1 Gegenstand

In der kommunalen Planung ist unter anderem die Verkehrserzeugung eines ViV-Standortes grundeigentümergebunden zu begrenzen. Berücksichtigt wird neben dem Verkehr der eigentlichen ViV auch die nach baurechtlicher Grundordnung zonengemäss zulässige Grundnutzung innerhalb eines ViV-Planungsperimeters (vgl. Kap. 3.2). Im Interesse der Rechtssicherheit sind Regelungen zu treffen, die sich an messbaren Kriterien orientieren. Die Regelung kann eine Begrenzung der Geschossflächen und/oder Anzahl der Parkfelder kombiniert mit der Vorgabe einer konkreten Nutzungsart umfassen und auch eine Fahrtenobergrenze beinhalten. Nutzungsmix, Geschossflächen, Parkplätze und gegebenenfalls Fahrtenzahlen müssen indessen aufeinander abgestimmt sein.

Standortplanung

Gemeinden mit einem kantonalen oder regionalen ViV-Standort, sind aufgefordert, die Planung für diesen Standort auf Nutzungsplanebene (Zonenplan, UeO) zu konkretisieren, wobei sie die Strassenkapazitäten, die Umweltbelastung und die Siedlungsstrukturen zu berücksichtigen haben. Die Nutzungsplanung legt grundeigentümergebunden den Planungsperimeter fest und sorgt für eine sinnvolle Verteilung der zulässigen Nutzungen und Parkierungsmöglichkeiten. Die Gemeinden achten im eigenen Interesse darauf, dass die Erschliessung ihren spezifischen Anforderungen entspricht und streben nach Möglichkeit bei der Erschliessung und der Erreichbarkeit mit dem Fuss- und Veloverkehr und dem öffentlichen Verkehr höherwertige Lösungen als die Minimalvorgaben gemäss Massnahmenblatt B_02 an.

Themen

Die Feinplanung der im RGSK und KRP festgelegten ViV-Standorte hat mindestens folgende Themen bzw. Fragestellungen (Standorteignungskriterien) zu umfassen:

- Erschliessung einschliesslich der Kapazität des Strassennetzes (insbesondere während der Spitzenstunden) sowie die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr: Vermögen die Strassen bzw. Knoten und der ÖV den zusätzlichen Verkehr aufzunehmen? Hierzu sind detailliertere Angaben erforderlich, als diejenigen, welche für die kantonale oder regionale Richtplanung erarbeitet wurden.
- Umweltbelastung (insbesondere Luft- und Lärmbelastung durch die ViV selbst (z.B. bei Freizeitanlagen) sowie durch das davon generierte Verkehrsaufkommen).
- Siedlungsstrukturen: Werden angrenzende Wohngebiete durch den erzeugten Verkehr beeinträchtigt?

Kommunale Richtplanung

Die Gemeinden differenzieren und präzisieren innerhalb der ViV-Standorte die Anforderungen an potenzielle Bauvorhaben ViV und stimmen diese mit weiteren wichtigen öffentlichen Interessen ab (Verkehrskapazitäten, Freiraum, Umwelt etc.). Dies kann beispielsweise in Form eines kommunalen Richtplans erfolgen.

7.2 Instrumente der Nutzungsplanung

Allgemein

Die Nutzungsplanung (Zonenplan, Baureglement, Überbauungsordnung) setzt die Vorgaben des kantonalen oder regionalen Richtplans grundeigentümergebunden um. Dies umfasst insbesondere die Abgrenzung des Planungssperimeters sowie allfällige Einschränkungen bezüglich Geschossflächen, Parkfeldern, Nutzungsmix und evtl. Fahrten innerhalb dieses Perimeters (Grundnutzung und ViV-Nutzungen). Die Entscheidung, welches Instrument für eine wirksame Begrenzung des Verkehrsaufkommens eines ViV zweckmässig ist, obliegt der Gemeinde. Sie kann sich hierzu vom AGR beraten lassen.

Zone mit Planungspflicht (ZPP)

In den Vorschriften für eine ZPP werden nur allgemeine Vorgaben zum Planungszweck, zu Art und Mass der Nutzung als Planungswert, zu Gestaltungsgrundsätzen sowie zu weiteren, für den betreffenden ViV-Standort zentralen Punkten, gemacht (Art. 92 Abs. 1 BauG). Spezifischere Aussagen zu den ViV sind sinnvoll und nötig. Die Konkretisierung und Umsetzung der ZPP erfolgt mit einer Überbauungsordnung. In einer ZPP kann für ein ViV nicht auf eine UeO verzichtet werden, weil die Regelungen in den ZPP-Vorschriften meist ungenügend sind (vgl. Art. 93 Abs. 1 BauG).

Überbauungsordnungen (UeO)

Die Gemeinden setzen eine ZPP in der Regel mittels Überbauungsordnung um. Sie können aber auch direkt mittels einer Überbauungsordnung, welche vom Zonenplan bzw. vom Baureglement abweicht, einen ViV-Standort beplanen. Unabhängig vom gewählten Instrument ist eine ViV-Nutzungsplanung nur möglich, sofern entweder der KRP oder das RGSK einen solchen Standort mit dem Koordinationsstand Festsetzung vorsehen. Die Überbauungsordnung umfasst nebst dem Planungssperimeter sämtliche notwendigen Vorschriften etwa bezüglich Art und Mass der Nutzung (z.B. zulässiger Branchenmix, Geschossfläche, Anzahl Fahrten und Parkfelder, Erschliessung usw.).

7.3 Weitere Instrumente der Gemeinden

Verwaltungsrechtliche Verträge

Verwaltungsrechtliche Verträge („Infrastrukturverträge“ und dergleichen) legen die Rechte und Pflichten zwischen Gemeinde und Betreiberinnen und Betreiber von ViV fest. Themen sind beispielsweise die Zuständigkeiten und die Kosten für die Erschliessung einschliesslich des Kostenverteilens oder flankierende Massnahmen eines Mobilitätskonzepts.

Mobilitätskonzept

Da die Kapazitätsgrenze des übergeordneten Strassennetzes vielerorts bereits erreicht ist, kann es für die Gemeinden sinnvoll sein, neben dem Nachweis über eine genügende Erschliessung inkl. ausreichender Kapazitäten flankierend auch die Erarbeitung eines Mobilitätskonzeptes zu verlangen. Dieses kann sich u.U. als erforderlich erweisen, um den Nachweis einer genügenden Erschliessung zu erbringen. In diesem Fall ist es entweder in der Überbauungsordnung festzusetzen oder in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Gemeinde und Bauherrschaft verbindlich zu regeln und bei der Genehmigung der Nutzungsplanung dem AGR vorzulegen.

Mit dem Mobilitätskonzept wird die Verträglichkeit des generierten Verkehrs mit der Umgebung sichergestellt. Es enthält beispielsweise Aussagen über die getroffenen Massnahmen zur Beeinflussung des Modal Splits, zum Controlling, zu einer allfälligen Bewirtschaftung der Parkfelder sowie über organisatorische und betriebliche Massnahmen zur Bewältigung und Abwicklung des Verkehrs.

Sofern ein Mobilitätskonzept zu erstellen ist, ist auch zu prüfen, ob der Betreiber dazu verpflichtet werden soll, einen Hauslieferdienst und/oder die Vermietung von Lieferfahrzeugen anzubieten. Insbesondere bei Arbeitsplatzschwerpunkten ist zudem die Einrichtung von Carsharing-Standorten zu prüfen. Schliesslich ist ggf. aufzuzeigen, wie die Parkfelder lenkungswirksam bewirtschaftet werden (vgl. BGE 1C_412/2008, Volketswil). Im Falle mehrerer Parkierungsanlagen innerhalb eines ViV-Standorts sollen einheitliche Parkgebühren und die Einrichtung eines Parkleitsystems geprüft werden, mit welchem sich der Suchverkehr vermindern lässt. Besteht ein lokales oder ein regionales Parkleitsystem, ist im Mobilitätskonzept aufzuzeigen, inwiefern sich das ViV in dieses System integriert.

Hilfestellungen

Im Rahmen des Projekts MIPA (Mobilitätsmanagement in Planungsprozessen von neuen Arealen) hat EnergieSchweiz für Gemeinden Hilfsmittel erarbeitet, die Behörden und Privaten zur Verfügung stehen. Diese umfassen u.a. auch eine Checkliste für die Erarbeitung eines Mobilitätskonzepts. Sie können unter www.mobilitaet-fuer-gemeinden.ch abgerufen werden. Darüber hinaus finden sich auch auf der Internetplattform www.mobilservice.ch Anleitungen für eine nachhaltige Abwicklung der Mobilität.

7.4 Berücksichtigung der Grundnutzung

Aufteilung Verkehrskapazität auf Grundnutzung und ViV

Sowohl für die zonengemässe Grundnutzung (inkl. der noch nicht überbauten Baulandparzellen) als auch für die zugelassenen ViV-Nutzungen muss eine ausreichende Erschliessung gewährleistet werden. Die gemäss den übergeordneten Planungen (in erster Linie die zur Verfügung stehende Verkehrskapazität sowie die Verkehrsplanung auf regionaler Ebene RGSK) zulässige Verkehrskapazität ist somit aufzuteilen in eine Fahrtenreserve für die Grundnutzungen im gesamten ViV-Standort sowie in zusätzliche Fahrten, die für ViV zur Verfügung stehen (Neuanlagen, aber auch Erweiterungen bestehender ViV).

Nutzflächen, Nutzungsart, Parkplatz- und Fahrtenzahl haben in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen. Sofern das Verkehrsaufkommen begrenzt werden muss, obliegt die Wahl eines wirksamen Instruments hierfür der Gemeinde. Verschiedene Regelungstypen sind möglich: So kann beispielsweise die zulässige Geschossfläche zusammen mit einem Nutzungsmix festgelegt werden oder es wird eine maximal zulässige Anzahl Parkfelder bestimmt. Diese Regelungen wirken als indirekte Begrenzung der Fahrtenzahl. Darüber hinaus kann auch direkt eine maximal zulässige Fahrtenzahl verfügt werden. Die Überbauungsordnung hat sich sodann zur Verteilung des gesamten für einen ViV-Standort zur Verfügung stehenden Potenzials auf mehrere mögliche ViV am gleichen ViV-Standort zu äussern.

Richtwerte für ViV

Bezüglich des Fahrtenpotenzials für neue ViV oder Erweiterungen von bestehenden ViV wird auf die Ausführungen in Kap. 3 verwiesen.

Handelbarkeit der zulässigen Nutzung

Es ist möglich in einer Überbauungsordnung (oder ggf. auch in einem kommunalen Richtplan) Obergrenzen für Nutzflächen, Parkfeldzahlen oder Fahrtenzahlen festzulegen und die Verteilung auf die konkreten Vorhaben vertraglichen Regelungen zwischen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu überlassen (Handelbarkeit von Nutzflächen, Parkfeldzahlen oder Fahrtenzahlen). Voraussetzung dafür ist, dass die Einhaltung der Obergrenze von der Gemeinde kontrolliert werden kann (z.B. Kontrolle der Fahrtenzahlen durch eine einzige Zufahrt in den Perimeter). Die Umsetzung erfolgt auf Basis einer entsprechenden Bestimmung in der Nutzungsplanung/UeO mittels eines Grundbucheintrags (Anmerkung) und eines verwaltungsrechtlichen Vertrags.

7.5 Zusammenarbeit

Kooperative Planung

Die Behandlung von ViV in der kommunalen Planung erfolgt vorzugsweise in enger Zusammenarbeit einerseits mit den kantonalen und regionalen Planungsträgern und andererseits auch mit den künftigen Arealnutzerinnen und -nutzern oder den Arealentwicklern („kooperative Planung“). Eine gute Kenntnis der gegenseitigen Bedürfnisse und Aufgaben erleichtert die Lösungsfindung.

Einbezug kantonalen Fachstellen

Der Nachweis der genügenden Erschliessung wird vom AGR anlässlich der Vorprüfung / Genehmigung der kommunalen Nutzungsplanung überprüft. Das AGR fordert hierzu Amtsberichte der anderen Fachstellen an.

Begleitung

Das FG ViV berät die involvierten Stellen und gewährleistet eine einheitliche Vollzugspraxis (Art. 91e BauV). Es wird bei Bedarf insbesondere vom AGR bei der Vorprüfung und der Genehmigung von kommunalen Planungen beigezogen.

8. Behandlung von ViV im Bewilligungsverfahren

8.1 Bewilligung neuer ViV

Anforderungen

Ein ViV muss den Anforderungen der kommunalen Nutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement, Überbauungsordnung) entsprechen. Die Vorgaben der Richtplanung sind in die Nutzungsplanung eingeflossen. Selbstverständlich gelten auch die gesetzlichen Anforderungen des kantonalen Baugesetzes sowie der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes.

Ein oder mehrere ViV?

Die Frage, ob eine oder mehrere Anlagen vorliegen, wird nach den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur UVP aufgestellten Kriterien beantwortet (vgl. dazu den „Tivoli-Entscheid“ in BGE 142 II 20: Ob eine Mehrzahl von Einzelanlagen eine betriebliche Einheit und damit eine Gesamtanlage im Rechtssinne bilden, wird nach der räumlichen Nähe und nach dem engen funktionalen Zusammenhang entschieden. In der Regel liegt eine einzige Anlage vor, wenn verschiedene Eigentümerinnen oder Eigentümer zusammenwirken und eine gewisse gemeinsame Organisation oder Planung besteht).

Verhältnis zu den Parkplatzvorschriften (BauV)

Die Bemessung der erforderlichen und zulässigen Zahl an Parkfeldern richtet sich nach Art. 53 ff. BauV (vgl. Arbeitshilfe "Abstellplätze für Fahrzeuge").

Flankierende Massnahmen

Parkplatzangebot, Nutzungsart und Nutzfläche sowie Fahrtenzahl sind aufeinander abzustimmen. Hierbei sind die Vorschriften von Art. 49 ff. BauV zu berücksichtigen. Wird für ein ViV (z.B. aufgrund der Belastung des übergeordneten Strassennetzes, der Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr oder aus Gründen der Luftreinhaltung oder des Lärmschutzes) eine tiefere Anzahl Parkfelder festgelegt als in Art. 49 ff. BauV vorgesehen, sind geeignete flankierende organisatorische und betriebliche Massnahmen zu bestimmen (vgl. Kap. 7). Diese haben die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und ggf. der maximal zulässigen Fahrtenzahlen zu gewährleisten. Die flankierenden Massnahmen sind in der Baubewilligung verbindlich und ausreichend präzise zu regeln oder in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zu vereinbaren.

Immissionen

Die Einhaltung der zulässigen Fahrtenzahlen sowie der Lärm- und Luftschadstoffimmissionen wird wo nötig durch Auflagen in der Baubewilligung sichergestellt. Das FG ViV kann die Zweckmässigkeit dieser Auflagen bei Bedarf auf Anfrage der Baubewilligungsbehörde prüfen.

Anspruch auf Bewilligung

Im von Gesetz und Nutzungsplanung vorgegebenen Rahmen besteht ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung eines ViV.

8.2 Bewilligung von Änderungen bestehender Anlagen

Wesentliche Änderung

Wesentliche Änderungen sind alle Vorkehrungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur, die Umweltbelastungen und/oder das Verkehrsaufkommen haben (z.B. auch wesentlich veränderte Angebote wie unter Umständen sogar ein Drive-In-Schnellimbiss anstelle eines konventionellen Restaurants). Richt- und Nutzungsplanung begrenzen die Änderungsmöglichkeiten. Ob Änderungen baubewilligungspflichtig sind, bestimmt sich nach dem BewD. Entsprechen die Änderungen dem geltenden Recht, dann werden sie bewilligt. Entsprechen sie dem geänderten, neu geltenden Recht nicht mehr, so stellt sich die Frage, ob eine Besitzstandsgarantie greift (vgl. unten Besitzstandsgarantie). ViV an Standorten, welche die im Massnahmenblatt B_02 dargelegten Kriterien nicht erfüllen, können deshalb nur im Rahmen der Besitzstandsgarantie geändert werden.

Aufhebung Fahrtenkredit

Da das Fahrleistungsmodell per Ende Januar 2016 aufgehoben wurde, ist es in neuen und laufenden Bewilligungsverfahren nicht mehr anzuwenden. Bestehende rechtskräftige Überbauungsordnungen und Baubewilligungen bleiben aber solange in Kraft, bis sie geändert werden. Ihre Regelungen werden also nicht direkt durch die Aufhebung des Fahrleistungsmodells, das Massnahmenblatt B_02 und die vorliegende Vollzugshilfe aufgehoben.

Einbezug der betroffenen Fachstellen

Die zuständige Baubewilligungsbehörde holt bei Änderungen bestehender ViV zur Überprüfung der Auswirkungen des Vorhabens bzgl. Erschliessung, Lärm- und Luftbelastung sowie zur allfälligen Festlegung von Auflagen der Bewilligung zur Minderung dieser Auswirkungen des ViV zulasten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers in jedem Fall einen Amtsbericht vom kantonalen Tiefbauamt, Immissionsschutz, Amt für Gemeinden und Raumplanung (Abteilung Kantonsplanung) sowie bedarfsweise weiteren Fachstellen ein. Zudem ist zu prüfen, ob die Änderung umweltverträglichkeitsprüfpflichtig ist.

Besitzstandsgarantie

Zu unterscheiden sind zwei unterschiedliche Rechtsgrundlagen:

- Gemäss Art. 3 BauG

Die Besitzstandsgarantie des Art. 3 BauG gestattet Änderungen, welche die Rechtswidrigkeit nicht verstärken. Beispielsweise können in diesem Rahmen vorschriftswidrig gewordene Bauten und Anlagen weiterhin unterhalten, zeitgemäss erneuert und möglicherweise auch erweitert werden.

- Gemäss Umweltrecht des Bundes

Werden indessen umweltrechtlich relevante Änderungen geplant, so gelten die Regeln des Bundesumweltschutzrechts bezüglich Luftreinhaltung und Lärmschutz. Diese sind unter Umständen strenger als die Besitzstandsgarantie nach Art. 3 BauG. Leitentscheid dazu ist der Bundesgerichtsentscheid 141 II 483 (Zürich): Die vorhersehbare Erhöhung der Lärmimmissionen ist nicht das einzige Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob eine wesentliche Änderung nach Art. 8 LSV vorliegt: Es muss vielmehr aufgrund einer gesamthaften Betrachtung entschieden werden, ob die Änderung gewichtig genug ist, um als wesentlich qualifiziert zu werden.

Änderungen sind möglich, sofern sie die Rechtswidrigkeit nicht verstärken und sofern die Umweltschutzgesetzgebung dies zulässt (Beispiel: Umbau mit Nutzungsänderung, Angebotsänderung ohne Erhöhung des Fahrtenpotenzials).

Übergangsrecht

Rechtskräftig baubewilligte ViV bleiben bewilligt. Dasselbe gilt für rechtskräftige Nutzungspläne. Die neuen Regelungen kommen somit nicht rückwirkend zur Anwendung. Ein Weiterausbau eines ViV über die Grenzen der Baubewilligung hinaus setzt hingegen die Erfüllung der neuen Anforderungen voraus.

8.3 Baupolizei und Controlling

Neben den folgenden Ausführungen führt das Merkblatt «Fahrtencontrolling bei verkehrsintensiven Vorhaben» (2024) in kompakter Form die geltenden Bestimmungen des Fahrtencontrollings bei ViV aus.

Baupolizei

Wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das mit der Belastung des Strassennetzes und den Anforderungen des Lärmschutzes und der Lufthygiene verträgliche Fahrtenaufkommen nicht eingehalten wird, muss dieses kontrolliert werden. Diese gesetzliche Auflage gilt unabhängig von der Baubewilligung. Sinnvollerweise wird sie in der Baubewilligung nochmals erwähnt.

Die Fahrtenerhebung bei ViV gemäss Art. 91f BauV ist in jedem Fall durchzuführen, auch wenn keine Anzeichen für das Vorliegen von Missständen bestehen (vgl. nachfolgenden Abschnitt "Controlling").

Baupolizeimassnahmen

Sind in der Nutzungsplanung/UeO Beschränkungen (Obergrenzen für Fahrten, Parkfelder, Geschoss- oder Verkaufsflächen) festgelegt oder enthält diese Vorgaben bezüglich des Nutzungsmixes und werden diese Vorgaben verletzt, verfügt die Baupolizeibehörde nach Anhörung des FG ViV und der Anlagenbetreiberinnen und -betreiber Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (BauG Art. 46 ff.). In Frage kommen alle wirksamen und verhältnismässigen Massnahmen, welche dazu führen, dass das Verkehrsaufkommen auf das bewilligte Mass zurückgeführt werden kann.

Controlling für ViV

Im Gegensatz zur Baupolizei, welche die Durchsetzung von Vorschriften gewährleistet, dient das Controlling der Verfolgung der (Verkehrs-)Entwicklung von ViV.

Betreiberinnen und Betreiber von ViV sind zur technischen Erfassung der Fahrten verpflichtet (Art. 91f Abs. 1 BauV).

Das Fahrleistungsmodell sah für jedes ViV eine Controlling-Gruppe vor, welche aus mindestens einem Vertreter oder einer Vertreterin des Betreibers, der Baupolizeibehörde (Gemeinde, Leitung) und einer kantonalen Umweltfachstelle bestand. In Zukunft wird das Controlling einzig durch die kommunale Baupolizeibehörde wahrgenommen. Die Fahrtenberichte sind weiterhin zu erstellen. Dem FG ViV ist über die Abteilung Kantonsplanung beim AGR eine Kopie zuzustellen, damit der Überblick (u.a. in den Bereichen Strassenkapazität, Luftreinhaltung und Lärmimmissionen) erhalten bleibt. Dies dient auch der Weiterentwicklung der kantonalen Richt- und Verkehrsplanung sowie der Massnahmenplanung Luftreinhaltung (vgl. Art. 91e BauV).

Es können auch Anlagen knapp unterhalb der ViV-Grenze zum Controlling verpflichtet werden, damit ein Überschreiten des Schwellenwerts zum ViV festgestellt werden kann (Art. 91f Abs. 2 BauV). Diese Pflicht kann in der Baubewilligung oder auch später angeordnet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass die ViV-Grenze erreicht oder überschritten werden könnte.

Technische Erfassung

Eine automatische Erfassung der ein- und ausfahrenden Fahrzeuge als technische Lösung ist die beste Möglichkeit. Blosser Stichprobenzählungen sind nicht zulässig.

Dateneinsicht

Die Baupolizeibehörden haben Einsicht in die Erhebungen der Pflichtigen (Art. 91f Abs. 3 BauV), soweit dies zur Erfüllung ihrer baupolizeilichen Aufgaben erforderlich ist.

Begleitgremium

Das FG ViV amtet auch während des Betriebs eines ViV als fachliches Begleitgremium. Seine Aufgaben bzgl. Controlling (vgl. Art. 91f BauV) werden im Detail im Pflichtenheft FG ViV definiert.