Urteilskopf

131 II 470

35. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. K. Gilgen und Mitb. gegen Neue Brünnen AG, Einwohnerge- meinde Bern, Regierungsstatthalteramt I Bern und Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion sowie Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.27/2005 vom 27. Mai 2005

Regeste (de):
Art. 11 Abs. 3, Art. 12 Abs. 1 lit. c und Art. 44a USG; Emissionsbegrenzungen nach dem Berner Fahrleistungsmodell bei einem Freizeit- und Einkaufszentrum.

Den Unsicherheiten bei Prognosen betreffend das künftige Verkehrsaufkommen und die damit verbundene Umweltbelastung kann mit Auflagen in der Baubewilligung Rechnung getragen werden (E. 3.3).

Die Fahrtenbeschränkungen können direkt auf Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 lit. c und Art. 44a USG abgestützt werden (E. 4).

Die nach dem Massnahmenplan im Kanton Bern bis 2015 mögliche Zunahme des motorisierten Individualverkehrs wird in den Richtplänen auf verschiedene Gebiete verteilt (E. 6.1). Grundsätzlich wird in der Nutzungsplanung den verkehrsintensiven Vorhaben die Anzahl zulässiger Fahrten für jedermann verbindlich zugeordnet (E. 6.4). Die Bewilligung von 6'000 Fahrten für das umstrittene Projekt ist nicht zu beanstanden (E. 6.5).

Überwachung der Anzahl Fahrten und Anordnung von Massnahmen bei Überschreitung der bewilligten Fahrtenzahl (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 11 al. 3, art. 12 al. 1 let. c et art. 44a LPE; limitations des émissions d'un centre commercial et de loisirs d'après le système bernois de pondération des trajets.

Les incertitudes inhérentes aux prévisions concernant la croissance du volume du trafic automobile et ses incidences sur l'environnement peuvent être prises en compte par des charges intégrées au permis de construire (consid. 3.3).

Les contingents de trajets peuvent se fonder directement sur l'art. 11 al. 3 en relation avec les art. 12 al. 1 let. c et 44a LPE (consid. 4).

L'augmentation possible du trafic motorisé individuel dans le canton de Berne jusqu'en 2015 selon le plan des mesures est répartie sur plusieurs régions dans les plans directeurs (consid. 6.1). Le nombre de trajets admissibles est en principe défini de manière contraignante pour chacun dans les plans d'affectation qui traitent des projets à l'origine d'un trafic automobile important (consid. 6.4). Le contingent de 6'000 trajets réservé au projet litigieux n'est pas contestable (consid. 6.5).

Contrôle du nombre de trajets et mesures à prendre en cas de dépassement du contingent autorisé (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 11 cpv. 3, art. 12 cpv. 1 lett. c e art. 44a LPAmb; limitazione delle emissioni di un centro commerciale e per il tempo libero secondo il modello bernese di potenzialità dei movimenti d'autoveicoli.

I limiti delle previsioni concernenti l'aumento futuro del traffico automobilistico e la relativa incidenza sull'ambiente

possono essere considerati mediante l'imposizione di oneri nella licenza edilizia (consid. 3.3).

Le limitazioni dei movimenti d'autoveicoli possono essere fondate direttamente sull'art. 11 cpv. 3 in relazione con gli art. 12 cpv. 1 lett. c e 44a LPAmb (consid. 4).

Il possibile aumento del traffico motorizzato individuale nel Canton Berna previsto dal piano dei provvedimenti fino al 2015 è ripartito, nei piani direttori, su più regioni (consid. 6.1). Il numero dei movimenti ammissibili è attribuito di massima in maniera vincolante per ognuno nei piani di utilizzazione che indicano i progetti comportanti un traffico più intenso (consid. 6.4). L'autorizzazione di 6'000 movimenti per il progetto litigioso non è criticabile (consid. 6.5).

Controllo dei movimenti e misure da adottare in caso di superamento del contingente autorizzato (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 471

BGE 131 II 470 S. 471

A. Am 28. November 1999 beschlossen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Einwohnergemeinde Bern eine Änderung des Nutzungszonen- und Bauklassenplans Brünnen, der Überbauungsordnung (ÜO) Brünnen sowie der zugehörigen Überbauungsvorschriften (ÜV). Ziel der Vorlage war, im Bereich der Autobahnausfahrt Brünnen nebst der Wohnnutzung die Erstellung eines Freizeit- und Einkaufszentrums zu ermöglichen. Die

BGE 131 II 470 S. 472

Planänderung wurde am 5. Juli 2000 vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern genehmigt und ist unangefochten geblieben. Umweltrechtliche Grundlage der Planung bildete die erste Stufe einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Sinne von Art. 9 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) bzw. Ziff. 80.5 des Anhangs zur Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011). Die neuen Vorschriften zum Nutzungszonen- und Bauklassenplan Brünnen lassen in der Dienstleistungs- und Gewerbezone (DG) Verkaufs- und Freizeitnutzungen von maximal 42'000 m 2 Bruttogeschossfläche zu, wobei der Anteil der Verkaufsnutzungen auf 23'500 m 2 beschränkt ist; davon dürfen höchstens 2'500 m 2 auf kundenintensive Verbrauchermärkte mit Gütern des täglichen und wöchentlichen Bedarfs entfallen. Im Weiteren ist auf einem Teil der Dienstleistungs- und Gewerbezone ein Wohnanteil von 30 % zu realisieren. Zum Schutz der Wohnbevölkerung in Bern-West beschlossen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 28. November 1999 zusammen mit der Änderung der Planung Brünnen einen Brutto-Rahmenkredit von Fr. 12,9 Mio. für die Realisierung flankierender Verkehrs- und Lärmschutzmassnahmen. Das Konzept umfasst die Projekte Lärmschutz entlang der Bottigenstrasse in Bümpliz, neuer Fuss- und Radweg entlang dem Moosweg, Lärmschutzbauwerk und -fenster entlang der Murtenstrasse im Bereich Gäbelbach und die Umfahrung Niederbottigen. Der Standort Brünnen gilt gemäss dem vom Regierungsrat des Kantons Bern am 27. Februar 2002 erlassenen kantonalen Richtplan als kantonaler Entwicklungsschwerpunkt. Im regionalen Richtplan vom 20. Juni 2003 (Teil 1: Einkaufs- und Freizeitstandorte, Regionsstruktur und Mobilität) ist Brünnen als Standort für verkehrsintensive Vorhaben von regionaler Bedeutung bezeichnet.

B. Am 28. Februar 2002 reichte die Neue Brünnen AG beim Bauinspektorat der Stadt Bern ein Baugesuch für das Projekt "WESTside Brünnen" in der Dienstleistungs- und Gewerbezone Brünnen ein. Das Vorhaben umfasst ein Freizeit- und Einkaufszentrum mit Gastgewerbebetrieben, einem Freizeitbad, einem Media Convention Center mit 10 Kinosälen, einer Tankstelle, einem Fachmarkt, einem Garten Center, einem Hotel und einer

Seniorenresidenz. Es sollen eine Erschliessungsstrasse und 1'400 Autoabstellplätze erstellt werden. Das Vorhaben soll eine breite Bevölkerungsschicht ansprechen und eine erlebnisorientierte Kombination von Freizeit- und Konsumaktivitäten mit einem regionalen Einzugsgebiet bieten. Die Neue Brünnen AG hat sich im Rahmen von Infrastrukturverträgen zu Beiträgen an verschiedene Infrastrukturmassnahmen verpflichtet (Erstellung der S-Bahnstation Brünnen, Autobahnüberdeckung, Investitionen in öffentliche Verkehrsmittel "BernMobil", flankierende Massnahmen der Stadt Bern). Mit dem Baugesuch hat die Neue Brünnen AG einen in ihrem Auftrag erstellten Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom Dezember 2002 eingereicht. Die kantonale Koordinationsstelle für Umweltschutz führte unter Beizug der betroffenen Fachstellen eine UVP 2. Stufe durch und erstellte am 25. Februar 2003 eine Gesamtbeurteilung zu Handen des Regierungsstatthalters I von Bern als zuständiger Leit- bzw. Baubewilligungsbehörde. Die Koordinationsstelle für Umweltschutz kommt zum Schluss, mit den in der UVP-Gesamtbeurteilung aufgeführten Auflagen sei das Bauvorhaben umweltverträglich.
Mit Gesamtbauentscheid vom 12. August 2003 erteilte der Regierungsstatthalter I von Bern die nachgesuchte Bewilligung unter zahlreichen Auflagen und Bedingungen.

C. Gegen den Entscheid des Regierungsstatthalters erhoben insgesamt 28 Einsprechende Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Am 3. Dezember 2003 reichte die Neue Brünnen AG eine Projektänderung betreffend die Zufahrt Nord und die Parkplatzsituation Nord mitsamt einem diesbezüglichen Lärmgutachten ein. Gegen die Projektänderung erhoben mehrere Beschwerdeführende Einsprache bei der BVE. Nach Durchführung weiterer Instruktionsmassnahmen wies die BVE die Beschwerden, soweit sie darauf eintrat, mit Entscheid vom 15. April 2004 weitgehend ab, bewilligte die im Beschwerdeverfahren von der Baugesuchstellerin eingereichte Projektänderung und erteilte dem Vorhaben WESTside erneut die Gesamtbaubewilligung unter zahlreichen Auflagen und Bedingungen. Gegen diesen Entscheid der BVE erhoben Kurt Gilgen und zahlreiche Mitbeteiligte beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Beschwerdeführer machten im Wesentlichen geltend, das Vorhaben sei nicht umweltverträglich, weil viele entscheidende Faktoren zu ungenau, nicht belegt und spekulativ seien oder auf falschen und unklaren Angaben beruhten. Die Umweltauswirkungen erwiesen sich als unabsehbar, weshalb das Projekt den rechtlichen Voraussetzungen nicht genüge und nicht bewilligt werden könne. Mit Urteil vom 20. Dezember 2004 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut und änderte einige Nebenbestimmungen des Entscheids der BVE. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit es darauf eintreten konnte.

D. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2004 haben Kurt Gilgen und 12 Mitbeteiligte am 31. Januar 2005 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragen die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts und verlangen überdies, die Entscheide des Regierungsstatt-

halters und der BVE seien als hinfällig zu bezeichnen und dem Vorhaben sei der Bauabschlag zu erteilen. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat sich zur vorliegenden Angelegenheit vernehmen lassen. Es gelangt zum Schluss, das Projekt sei umweltverträglich und somit bundesrechtskonform. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts handelt es sich um ein kantonal letztinstanzliches Urteil, das sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt (Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. g OG, Art. 5 VwVG). Es sind keine Ausschlussgründe gemäss Art. 99-102 OG erfüllt. Auch die das kantonale Recht betreffenden Rügen sind aufgrund des Sachzusammenhangs mit dem anwendbaren Bundesrecht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (vgl. BGE 128 I 46 E. 1b/aa S. 49; BGE 124 II 409 E. 1d/dd S. 414; BGE 123 II 359 E. 1a/aa S. 361; BGE 121 II 72 E. 1b S. 75, je mit Hinweisen). Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar ist indessen nur der letztinstanzliche kantonale Entscheid (Art. 98 lit. g und Art. 102

lit. d OG); die diesem vorangegangenen Entscheide unterer kantonaler Instanzen können nicht mitangefochten werden (vgl. BGE 125 II 29 E. 1c S. 33 mit Hinweisen). Auf die Rechtsbegehren der Beschwerdeführer ist daher nicht einzutreten, soweit sie verlangen, die Entscheide des Regierungsstatthalters und der BVE seien als hinfällig zu bezeichnen.

1.2 Die Beschwerdeführer sind Adressaten des angefochtenen Urteils und als unmittelbare Nachbarn der Bauparzelle vom umstrittenen Vorhaben mehr als die Allgemeinheit betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Ob einzelne Beschwerdeführer nicht in unmittelbarer Nachbarschaft des Bauvorhabens wohnen, wie dies die Neue Brünnen AG vorbringt, ist nicht weiter zu prüfen, nachdem zumindest ein grosser Teil der Beschwerdeführer über die erforderliche Bezugsnähe verfügt und diese somit zweifellos zur Beschwerdeführung berechtigt sind.

1.3 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren hat die Beschwerdeschrift nach Art. 108 Abs. 2 OG unter anderem die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Lassen die Begehren oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so ist dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Behebung des Mangels anzusetzen (Art. 108 Abs. 3 OG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind an Begehren und Begründung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Aus den Beschwerdeschriften muss aber ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Die Begründung der Beschwerde muss sich in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinander setzen. Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, sie muss aber immerhin sachbezogen sein. Eine Nachfrist ist nur anzusetzen, wenn die Angaben in der Beschwerde unklar, d.h. mehrdeutig sind. Die Nachfrist kann jedoch nicht dazu dienen, eine inhaltlich ungenügende Rechtsschrift zu ergänzen (BGE 130 I 312 E. 1.3.1 S. 320; BGE 123 II 359 E. 6b/bb S. 369; BGE 118 Ib 134 E. 2, je mit Hinweisen). Auf die vorliegende Beschwerde kann nur eingetreten werden, soweit die erwähnten Begründungsanforderungen erfüllt sind.

2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des

BGE 131 II 470 S. 476

Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Hat - wie hier - ein Gericht als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht selbst weitere tatsächliche Feststellungen trifft, wo dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (BGE 124 II 460 E. 3a S. 470; Urteil des Bundesgerichts 1A.189/2004 vom 3. Dezember 2004, E. 2 nicht publ. in BGE 131 II 81).

3.

3.1 Das Verwaltungsgericht hat sich im angefochtenen Entscheid zunächst mit grundsätzlichen Fragen zur Umweltverträglichkeitsprüfung befasst. Es hat sich dabei auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung gestützt, wonach nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der Begutachtung der kantonalen Umweltfachstelle abzuweichen ist und im gerichtlichen Rechtsmittelverfahren in erster Linie zu prüfen ist, ob der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) über den wesentlichen Sachverhalt vollständig Aufschluss gibt, ob seine Beurteilung durch die Fachstelle den Anforderungen einer amtlichen Expertise genügt und ob die für den Entscheid im Hauptverfahren zuständige Behörde aus dem Umweltverträglichkeitsbericht und dessen Beurteilung durch die Fachstelle die zutreffenden Folgerungen gezogen hat (BGE 124 II 460 E. 4b S. 473; BGE 119 Ib 254 E. 8a S. 275; Urteil des Bundesgerichts 1A.59/1995 vom 28. April 2000, publ. in: URP 2000 S. 691, E. 3b).

3.2 Die Beschwerdeführer kritisieren das Vorgehen des Verwaltungsgerichts und machen geltend, die Schlussfolgerungen der zuständigen Behörden stünden im Widerspruch zum Ergebnis der Begutachtung. Es sei deshalb nicht zulässig, nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der Begutachtung abzuweichen. Weiter stellen die Beschwerdeführer die der UVP und dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Prognosen über das künftige Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Emissionen bzw. Immissionen in Frage. Das Vorgehen der zuständigen Behörden führe dazu, dass die umweltrechtlichen Auswirkungen der Anlage in unzulässiger Weise erst nach deren Inbetriebnahme abgeklärt

BGE 131 II 470 S. 477

würden. Die Umweltverträglichkeit müsse indessen vor Erteilung der Baubewilligung geprüft werden.

3.3 Es ist offensichtlich, dass Annahmen über das künftige Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Emissionen bzw. Immissionen mit Unsicherheiten behaftet sind (vgl. BGE 124 II 460 E. 4b S. 473 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat diesen Unsicherheiten hinreichend Rechnung getragen und dargelegt, dass mit der vom UVEK/ASTRA herausgegebenen Studie Nr. 417 "Verkehrskennwerte von Einkaufszentren", VSS-

Forschungsauftrag, Albrecht & Partner AG Luzern, vom November 1998, auch Unterlagen ausserhalb des Einfluss- und Erfahrungsbereichs der Beschwerdegegnerin zur Beurteilung des Vorhabens beigezogen wurden. Um allfällige nachteilige Auswirkungen der Bewilligung auf öffentliche und private Interessen abzuwenden oder zu verringern, muss die Baubewilligung sämtliche im Interesse der Einhaltung der umweltrechtlichen Vorgaben notwendigen Auflagen und Bedingungen enthalten. Es erscheint deshalb als zulässig, die im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung aufgrund der angestellten Prognosen als gegeben erachtete Umweltverträglichkeit eines Projekts mittels Auflagen, welche ihre Rechtswirkungen auch (und erst recht) im Betriebszustand entfalten, über den Zeitpunkt der Baubewilligung hinaus sicherzustellen (vgl. BGE 125 II 129 E. 8b mit Hinweisen betreffend die Bewirtschaftung der Kundenparkplätze und die Regelung der Öffnungszeiten als zulässige Auflagen über die Betriebsführung).
Die zuständigen kantonalen Instanzen sind gestützt auf den Umweltverträglichkeitsbericht, die Berichte der Fachstellen und die UVP-Gesamtbeurteilung der kantonalen Koordinationsstelle für Umweltschutz vom 25. Februar 2003 zum Schluss gekommen, dass im Lichte der massgebenden und ihrer Ansicht nach plausiblen Prognosen die Umweltverträglichkeit des Vorhabens im Betriebszustand gegeben ist, sofern gewisse Auflagen und Bedingungen eingehalten werden. Mit dem Verwaltungsgericht ist festzuhalten, dass die Prüfung der Umweltverträglichkeit des Vorhabens entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer keineswegs auf einen Zeitraum nach Erteilung der Baubewilligung verschoben wurde. Vielmehr hat die UVP im Hinblick auf die Erteilung der Baubewilligung - aber mit Blick über den Zeitpunkt der Bewilligungserteilung hinaus - stattgefunden. Von einer unzulässigen Verschiebung der Beurteilung der Umweltverträglichkeit auf einen

Zeitpunkt nach Erstellung des Bauvorhabens kann dabei nicht die Rede sein.

4. Nach dem angefochtenen Entscheid werden insgesamt 6'000 Fahrten pro Tag (DTV) mit Personenwagen von und zur umstrittenen Anlage zugelassen (sog. Fahrtenkredit). Die Beschränkung der Fahrzeugbewegungen wurde auf das Fahrleistungsmodell des Kantons Bern abgestützt. Die Beschwerdeführer behaupteten bereits im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, dem Fahrleistungsmodell fehle die Rechtsgrundlage, und sie wiederholen diese Behauptung vor Bundesgericht.

4.1 Bei der geplanten Anlage handelt es sich um eine neue Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG, die geeignet ist, Einwirkungen in Form von Luftverunreinigungen und Lärm zu erzeugen. Diese sind gesamthaft zu beurteilen, d.h. es sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 131 II 103 E. 2.1.2 S. 108; BGE 125 II 129 E. 4 S. 132; BGE 124 II 272 E. 2a S. 275, je mit Hinweisen). Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 4 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV; SR 814.318.142.1]). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Das Baugrundstück liegt in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet, weshalb das Vorhaben nicht nur vorsorglichen, sondern verschärften Emissionsbegrenzungen zu unterstellen ist (Art. 11 Abs. 3 USG; Art. 9 Abs. 4 und Art. 31 ff. LRV). Verursachen eine Vielzahl von Anlagen die übermässige Luftbelastung, so sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan gemäss Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV zu koordinieren (BGE 125 II 129 E. 7b; BGE 124 II 272 E. 4a mit weiteren Hinweisen; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 364 mit Hinweisen). Der Massnahmenplan hat den Charakter einer behördenverbindlichen Verwaltungsverordnung und bildet damit für sich allein keine gesetzliche Grundlage für behördliche Massnahmen gegenüber Privaten (Art. 44a Abs. 2 USG). Hingegen lassen sich im

Massnahmenplan vorgesehene Massnahmen u.a. dann direkt auf das USG abstützen, wenn sie den Charakter von Verkehrs- oder Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG haben (BGE 125 II 129 E. 7b S. 139; BGE 124 II 272 E. 4 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1P.23/2001 vom 5. September 2001, publ. in: URP 2001 S. 1061, E. 2b; HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Zürich 2004, N. 209; THEO LORETAN, Kommentar USG, 1998, Art. 44a USG N. 55). Zudem enthalten die Massnahmenpläne Grundlagen für die kantonale Richtplanung im Sinne von Art. 6 RPG (RUDOLF MUGGLI, Pulikumsintensive Einrichtungen, Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, hrsg. BUWAL und ARE 2002, S. 34).

4.2 Gestützt auf Art. 44a USG hat der Kanton Bern am 27. Juni 2001 einen neuen Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015 erlassen. In zeitlicher Hinsicht ist der Massnahmenplan 2000/2015 auf den raumplanungsrechtlichen Planungshorizont von 15 Jahren (vgl. Art. 15 lit. b RPG [SR 700]), in materieller Hinsicht auf die kantonale Verkehrs- und Energiepolitik abgestimmt (Massnahmenplan 2000/2015, S. 28 f.). Der Massnahmenplan legt verschiedene Handlungsfelder (nach Verursachergruppen) fest. Eine wichtige Massnahme des Handlungsfelds Personenverkehr ist das so genannte Fahrleistungsmodell. Ziel des Modells ist einerseits die Schliessung der emissionsseitigen Ziellücken beim Personenverkehr bis ins Jahr 2015, andererseits sollen damit die Belange von Luftreinhaltung und Klimaschutz auf diejenigen der Raumplanung abgestimmt werden (Massnahmenplan 2000/2015, S. III und 33 f.). Das Modell beruht auf der Überlegung, dass aufgrund der erwarteten technischen Verbesserungen beim motorisierten Personenverkehr ein begrenztes Verkehrswachstum möglich ist, ohne die Ziele von Luftreinhaltung und Klimaschutz in Frage zu stellen. Anhand einer Emissionsbilanz wird aufgezeigt, dass die Ziele erreicht werden können, wenn die Fahrleistung des motorisierten Personenverkehrs (in Personenwagen [Pw]-km/Tag) im Kanton Bern bis zum Jahr 2015 um nicht mehr als 8 % oder 1,3 Mio. Pw-km/Tag ansteigt. Der Massnahmenplan 2000/2015 legt in den Massnahmen P1 und P2 fest, wie dieser Handlungsspielraum aufgeteilt und bewirtschaftet wird. Dabei wird etwas mehr als die Hälfte der 1,3 Mio. Pw-km/Tag für die Grundentwicklung im Kanton reserviert. Der Rest kann zur Realisierung von

verkehrsintensiven Vorhaben eingesetzt werden, wobei der kantonale Richtplan die für verkehrsintensive Vorhaben zur Verfügung stehende Fahrleistung nach raumplanerischen Kriterien im Rahmen von Fahrleistungskontingenten verteilt. Die konkrete raumplanerische Umsetzung, die Zuteilung von Fahrleistungen auf einzelne Standorte sowie die Bewirtschaftung der Kontingente erfolgt mittels regionaler Richtpläne (zu den Einzelheiten der raumplanerischen Umsetzung s. nachfolgend E. 6).

4.3 Das Bundesgericht hat sich kürzlich mit dem Zürcher Fahrtenmodell mit Fahrtenlimitierung auseinandergesetzt und dabei festgestellt, die im Rahmen eines Fahrtenmodells angeordnete Beschränkung der Anzahl Fahrten könne grundsätzlich als Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 1 lit. c USG gelten (BGE 131 II 81 E. 4.1 S. 86; vgl. für Beschränkungen der Flugbewegungszahl BGE 126 II 522 E. 22b S. 552). Fahrtenkontingentierungen vermögen zur Verringerung der Emissionen an der Quelle beizutragen und sind wirksamer als Beschränkungen der Parkplatzzahl: Sie führen zur direkten Begrenzung der Fahrten und des damit verbundenen Schadstoffausstosses, während bei blosser Beschränkung des angebotenen Parkraums letztlich offen bleibt, ob die angestrebte Verminderung der Schadstoffbelastung im Einzelfall

auch tatsächlich erreicht wird. Fahrtenmodelle sind relativ flexibel und können an veränderte Verhältnisse angepasst werden. Werden die festgelegten Limiten nicht eingehalten, fallen Korrekturmassnahmen leichter als nachträgliche bauliche Änderungen. Erstreckt sich das mit einem Parkleitsystem kombinierte Fahrtenmodell über ein grösseres Gebiet, erlaubt es eine über ein Einzelprojekt hinausgehende Erschliessungsplanung und ermöglicht zudem eine Verminderung des Suchverkehrs. Andererseits ist einzuräumen, dass das Angebot frei verfügbarer Parkplätze zusätzlichen Verkehr anziehen und länger dauernde Spitzenbelastungen zur Folge haben kann. Dem Aufbau der Betriebs- und Kontrollorganisation ist daher grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Ebenso ist die Wahl des Standortes der verkehrserzeugenden Anlage von wesentlicher Bedeutung (BGE 131 II 81 E. 4.1 S. 86 f.; zu den Fahrtenmodellen vgl. etwa RUDOLF MUGGLI, a.a.O., S. 62 ff.; THOMAS SPOERRI, Fahrtenmodell - Stapellauf ins Ungewisse, PBG-aktuell 4/2003 S. 6 ff.; KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, Planerische Abstimmung von Grossprojekten; zwei Fallbeispiele, URP 2001 S. 336 ff., 347 ff.; Amt für Gemeinden und

Raumordnung und Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Bern [Hrsg.], Berner Fahrleistungsmodell - Grundlagen und Anwendung, Bern 2003).

4.4 Die grundsätzlichen Einwendungen der Beschwerdeführer gegen die rechtliche Zulässigkeit des Berner Fahrleistungsmodells gehen fehl. Die Fahrtenlimitierungen stellen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 1 lit. c USG zulässige Emissionsbeschränkungen dar, welche hier zudem über eine Grundlage im kantonalen Massnahmenplan und im kantonalen Richtplan verfügen. Der regionale Richtplan, welcher dem Entwicklungsschwerpunkt Brünnen ein Fahrtenkontingent von 57'000 Pw-km/Tag zuweist, wurde am 20. Juni 2003 beschlossen und 2004 vom Kanton genehmigt. Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob die Fahrtenbeschränkungen auch noch über eine Grundlage im kommunalen Recht verfügen.

5. Dem angefochtenen Entscheid liegt die Annahme zugrunde, jeder der im durchschnittlichen Tagesverkehr (DTV) bewilligten 6'000 Fahrten pro Tag (Fahrtenkredit) entspreche eine durchschnittliche Fahrtenlänge von 9,5 km. Die Beschwerdeführer kritisieren die nach dem Fahrleistungsmodell berechnete Höhe des Fahrtenkredits und die angenommene durchschnittliche Fahrtenlänge von 9,5 km.

5.1 Das Verwaltungsgericht hat die von den Beschwerdeführern beanstandete durchschnittliche Fahrtenlänge von 9,5 km einer Plausibilitätsprüfung unterzogen und sich mit den Grundlagen und der Methodik, welche zur Festlegung dieser Grösse führte, auseinandergesetzt. Es ist zunächst auf die Studie "Einkaufs- und Freizeitstandorte in der Region Bern" des Planteams Bern vom 3. August 1999 eingegangen und hat festgestellt, dass es sich bei der Fahrtenlänge um eine rein theoretische Modellgrösse handle, die nur vom Standort, nicht aber von der Nutzung abhängig sei. Diese Methodik sei mit Blick auf die Zielsetzungen des Fahrleistungsmodells nicht zu beanstanden: Das Modell bezwecke, die lufthygienischen Ziele der Luftreinhalte-Verordnung bis zum Jahr 2015 zu erreichen und zu diesem Zweck die insgesamt zu erbringende Sanierungsleistung lastengleich nach sachlichen, namentlich raumplanungsrechtlichen Kriterien auf die einzelnen Standorte von verkehrsintensiven Vorhaben zu verteilen. Je weiter weg ein Standort von einem Zentrum geplant sei, um so länger sei die ihm

zugeordnete mittlere Fahrtenlänge und um so kleiner sei der Fahrtenkredit, der diesem Standort gewährt werden könne. Einem Standort, der besser in die bestehende Siedlungsstruktur integriert sei, könne deshalb ein grösserer Fahrtenkredit zugeteilt werden. Dadurch entstehe ein Anreiz, verkehrsintensive Vorhaben zentrumsnah zu erstellen. Die Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Fahrleistungen auf die einzelnen Standorte für verkehrsintensive Vorhaben bezwecke somit eine Koordination zwischen den Vorgaben des Umweltschutzrechts (Luftreinhalteziel 2015) und der Raumplanung (Standorte für verkehrsintensive Vorhaben). Diese Koordination könne nur standortabhängig, nicht aber nutzungsabhängig vorgenommen werden, da der Richtplan die zukünftigen Nutzungen der vorgesehenen Entwicklungsschwerpunkte nicht festlege und auch nicht festlegen könne. Die Berücksichtigung konkreter Nutzungen sei somit bei der Verteilung des Fahrtenkredits auf die einzelnen Standorte systembedingt ausgeschlossen. Weiter hat das Verwaltungsgericht auf den UVB-Fachbericht Verkehr abgestellt, in welchem eine Berechnung der Fahrtenlänge nach dem sog. Gravitationsansatz vorgenommen wird. Der Ansatz beruhe auf der Überlegung, dass sich die Anteile am gesamten Ziel- und Quellverkehr des Vorhabens nach Massgabe der Bevölkerungszahl einerseits und der Distanz der umliegenden Gebiete zum Vorhaben sowie des Erschliessungsgrades des öffentlichen Verkehrs andererseits auf Stadt und Region Bern verteile. Der UVB gelange dabei zum Schluss, dass 60 % des vom Projekt WESTside induzierten motorisierten Individualverkehrs innerhalb einer effektiven Distanz von durchschnittlich 5,2 km anfielen und weitere 25 % innerhalb einer Distanz von 9,4 km. 85 % des Verkehrs stammten mithin aus der Stadt Bern sowie aus der näheren Agglomeration, lediglich 15 % des Verkehrs aus einem Radius, welcher grösser sei als 10 km. Die mittlere Fahrtenlänge von 9,5 km - und daraus folgend die Berechnung des Fahrtenkredits auf durchschnittlich 6'000 Fahrten pro Tag - seien somit auch bei einer Betrachtung nach Massgabe des Gravitationsansatzes einleuchtend. Zudem hielt das Verwaltungsgericht die mittlere Fahrtenlänge auch im Lichte der vorgesehenen Nutzungen für plausibel: Diejenigen Nutzungen des Vorhabens, die (auch) ein überregionales Einzugsgebiet aufwiesen (Freizeiteinrichtungen, Hotellerie) würden gemäss Prognose nur 27.5 % der Fahrten verursachen. Rund 70 % der

Fahrten fielen dagegen auf die Fach-, Verbraucher- und Verkaufsmärkte, deren Kundschaft in erster Linie aus Stadt und Region Bern mit Fahrtenlängen unter 10 km stammten.

5.2 Die Beschwerdeführer halten die mittlere Fahrtenlänge von 9,5 km für nicht realistisch, weil sie sich auf den Standort abstütze, ohne die Nutzung zu berücksichtigen. Die Nutzung des Standorts als Einkaufs- und Wellnesszentrum sei für die Verkehrsattraktion entscheidend, zögen derartige Nutzungen doch in besonderem Mass auch Verkehr aus weiter entfernten Distanzen an. Die lediglich den Standort berücksichtigende Modellgrösse sei deshalb untauglich, Fahrtenlängen zu definieren. Weiter sei die Annahme unzutreffend, Fach-, Verbraucher- und Verkaufsmärkte zögen in erster Linie Kundschaft aus Stadt und Region Bern an und unterschritten darum eine Fahrtenlänge von 10 km. Das Beispiel des IKEA-Zentrums in Lyssach widerlege diese Annahmen eindrücklich und lasse sich diesbezüglich ohne weiteres mit dem Projekt WESTside vergleichen.

5.3 Das BUWAL vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die konkrete Nutzung einer publikumsintensiven Einrichtung eine Rolle spiele zur Bestimmung der zugrunde zu legenden Fahrtenlänge. Unter Berücksichtigung des konkreten Nutzungsmixes erachtet das BUWAL aber die hier angenommene Fahrtenlänge im Ergebnis für vertretbar. Zur Begründung seiner Auffassung vergleicht das BUWAL den für den Standort Brünnen in einer Studie des Planteams Bern, Einkaufs- und Freizeitstandorte in der Region Bern, 1999, berechneten Mittelwert von 9,5 km mit den Annahmen im Umweltverträglichkeitsbericht: Nach dem sog. Gravitationsansatz werde die Anziehungskraft des Einkaufszentrums auf die verschiedenen Einzugsgebiete berücksichtigt. Auf nahe liegende Quartiere sei diese Anziehungskraft grösser als auf weiter weg liegende, wobei die Kraft mit der Distanz überproportional abnehme. Nach den Annahmen im Umweltverträglichkeitsbericht stammten 38.7 % der gesamten Kunden aus Bümpliz/Bethlehem. Diesen Wert erachtet das BUWAL zwar

als relativ hoch, da so offenbar nur 10 % der gesamten Kundschaft auf die sog. primären Nutzungsbereiche Food/Gastronomie/Arzt/Spezialgeschäfte fielen. Es werde somit davon ausgegangen, dass sich die in unmittelbarer Nähe befindliche Kundschaft aus BümpIiz/BethIehem auch stark für andere Nutzungen der geplanten Anlage interessiere. Ob diese Annahmen realistisch seien, könne das BUWAL nicht beurteilen.

Richtig sei aber, den Anteil der Gesamtkundschaft für die erwähnten primären Nutzungsbereiche nicht zu hoch zu veranschlagen, da Güter des täglichen Bedarfs vorzugsweise in unmittelbarer Wohnnähe gekauft würden bzw. diese Nutzungen vermutlich nicht die herausragende Attraktivität der geplanten Anlage ausmachten. Auch wenn davon ausgegangen werde, der Kundenanteil von 38.7 % aus Bümpliz/Bethlehem sei angesichts des Nutzungsmixes hoch, könne die durchschnittliche Fahrtenlänge von 5,2 km für die Kundschaft der Stadt Bern angesichts der Nutzung nicht als unrealistisch bezeichnet werden. Die zugrunde gelegten 5,2 km Fahrtenlänge seien grösser, als sich dies aufgrund der effektiven Distanz und der Gewichtung der Kundenanziehung ergebe. Die mittlere effektive Distanz betrage nämlich nur 3,4 km (Distanz effektiv nach gewichteten Kundenanteilen). Eine Gewichtung der einzelnen Quartiere auf Basis der Einwohnerzahlen ergäbe 5,45 km (Distanz effektiv nach gewichteten Einwohnerzahlen). Bei den zugrunde gelegten 5,2 km werde somit berücksichtigt, dass die Anziehungskraft aufgrund des Nutzungsmixes mehr oder weniger gleichmässig auf das gesamte Stadtgebiet wirke. Damit sei auch unter Berücksichtigung der konkret vorgesehenen Nutzungen die Annahme einer durchschnittlichen Fahrtenlänge von 5,2 km realistisch. Weiter hält es das BUWAL angesichts der Bevölkerungsdichte und der Nähe zum Standort für vertretbar, von einem Kundenanteil von 60 % aus der Stadt Bern (einschliesslich Bümpliz/Bethlehem) und von 25 % Kundschaft aus den Umlandgemeinden auszugehen. Damit stelle sich, so das BUWAL weiter, noch die Frage, ob für die übrigen 15 % der Kunden, welche von weiter als 10 km Entfernung kommen, genügend Personenwagenkilometer (Pw-km) berechnet worden seien. Da die Distanzen vor allem für Kunden aus der Stadt Bern kürzer als 9,5 km seien, könne die Reserve nach dem Berner Fahrleistungsmodell von den weiter weg wohnenden Kunden benutzt werden. Jeder der täglich 900 Fahrten (15 % von 6'000 Fahrten im durchschnittlichen Tagesverkehr [DTV]) stehen gemäss folgender Berechnung des BUWAL somit 27 km durchschnittliche Fahrt zur Verfügung: Kilometer gemäss Fahrleistungsmodell total 57'000 minus Kundschaft Stadt Bern (6'000 Fahrten DTV mal 60 % mal 5,2 km) minus Kundschaft Umlandgemeinden (6'000 DTV mal 25 % mal 9,4 km) = 24'180 km für die täglich 900 Fahrten ausserhalb eines Radius von 10 km. Unter Anwendung des Gravitationsansatzes ergeben die zur Verfügung stehenden 57'000 km somit

nach der Berechnung des BUWAL eine Gebietsabdeckung durch die Städte Biel, Solothurn, Thun, Fribourg und Neuenburg. Das BUWAL geht davon aus, dass ein vernachlässigbar kleiner Teil der Besucher auch noch von weiter weg liegenden Gebieten anreisen wird. Zusammengefasst kommt das BUWAL zum Schluss, dass die zugrunde gelegten Fahrtenlängen selbst unter Berücksichtigung der konkreten Nutzungen realistisch und mit dem Massnahmenplan 2000/2015 vereinbar sind.

5.4 Die BVE weist in ihrer Vernehmlassung zur Stellungnahme des BUWAL darauf hin, dass die mittlere Fahrtenlänge eine Grösse darstelle, die im Berner Fahrleistungsmodell nur vom Standort, nicht aber von der Nutzung abhängig sei. Dies gelte zumindest für jene Nutzungen, für die das Fahrleistungsmodell in der Region Bern zur Anwendung gelange, nämlich für die Standorte mit Einkaufs- und Freizeitnutzung. Mit dem Einbezug von Fahrleistungen und nicht nur von Fahrten, würden Vorhaben bevorzugt, die näher an den Zentren

gelegen seien. Die Umrechnung von Fahrleistungen auf Fahrten erfolge vor der Nutzungsplanung. Sie müsse aus Gründen der Rechtssicherheit für alle Einkaufs- und Freizeitstandorte einer Region nach demselben Modell bestimmt werden. Seien die regionalen Standorte für verkehrsintensive Vorhaben bestimmt, so werde diesen eine bestimmte Anzahl Fahrten zugeordnet. Anders als die Fahrten liessen sich die Fahrleistungen auch während des Betriebs einer Anlage nicht messen. Sie könnten nur mit Befragungen ermittelt werden, was sehr aufwändig wäre und praktisch kaum durchführbar sei. Aus diesen Überlegungen stelle das Berner Fahrleistungsmodell in der Baubewilligung auf Fahrten und nicht auf Fahrleistungen ab. Nachdem das BUWAL aufgrund des nun bekannten Nutzungsmixes zu vergleichbaren Fahrtenlängen gelange, ergebe sich, dass das gewählte Modell nicht verworfen werden müsse, sondern als tauglicher Ansatz genutzt werden könne. Es bestehe kein Anlass, die Umrechnung von Fahrleistungen in Fahrten nicht aufgrund von Modellannahmen vorzunehmen.

5.5 Die Beschwerdeführer stimmen den Ausführungen des BUWAL insoweit zu, als der konkreten Nutzung bei der Festlegung der Fahrtenlänge eine wesentliche Rolle zukommen soll. Indessen sei unverständlich, warum eine Fahrtenlänge von bloss 9,5 km genüge.

Gerade die Verfügbarkeit von Gütern des täglichen Bedarfs in Wohnnähe werde durch die Konkurrenz des Bauvorhabens reduziert. Dies führe zu einer weiträumigen Anziehungskraft des geplanten Zentrums, die sich ihrerseits durch den Nutzungsmix verstärke. Die starke Gewichtung von Fahrten aus den Quartieren der Stadt Bern sei deshalb übertrieben. Das umstrittene Zentrum rechne zu einem grossen Teil nicht mit Kundschaft aus der Stadt Bern, sondern aus ferneren Destinationen. Ein Kundenanteil von bloss 15 % aus Gebieten, die ausserhalb der engeren Agglomeration von Bern liegen, sei auch angesichts des Zentrumskonzepts und der getätigten Investitionen nicht glaubhaft. Schliesslich würden sich die Behörden auf Annahmen stützen, die im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung nicht verifiziert werden könnten. Eine Reserve für Kunden, die mehr als 10 km bis zum Zentrum zurücklegen müssten, könne so nicht konstruiert werden.

6. Die Ausführungen der verschiedenen Verfahrensbeteiligten wer fen zum Teil grundsätzliche Fragen auf, deren Behandlung eine Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Fahrleistungsmodells und deren Verhältnis zu den Instrumenten der Raumplanung erfordern.

6.1 Wie vorne in E. 4.2 ausgeführt, ist nach dem Massnahmenplan im Kanton Bern bis 2015 ein Fahrleistungswachstum von 8 % (1,3 Mio. Pw-km/Tag DTV) zulässig. Davon sind 4.5 % (725'000 Pw-km/Tag) für die Grundentwicklung reserviert. Die restlichen 3.5 % (575'000 Pw-km/Tag) stehen für die Realisierung von verkehrsintensiven Vorhaben zur Verfügung, welche die Standortvoraussetzungen des kantonalen Richtplans erfüllen. Als verkehrsintensive Vorhaben werden Anlagen bezeichnet, die mehr als 2'000 Fahrten pro Tag im durchschnittlichen Tagesverkehr erzeugen (Gesamtfahrten pro Jahr dividiert durch 365 Tage, wobei Hin- und Rückfahrt als zwei separate Fahrten gerechnet werden). Der kantonale Richtplan verteilt die für verkehrsintensive Vorhaben verfügbare Fahrleistung von 575'000 Pw-km/Tag auf kantonale und regionale Standorte. Den kantonalen Standorten wurden 320'000 Pw-km/ Tag zugewiesen. Dieser Fahrleistungskredit für die kantonalen Standorte wird vom Kanton verwaltet und kontrolliert. Die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte, die vom Kredit konsumieren können, sind im Richtplan explizit festgehalten. Den verkehrsintensiven Vorhaben von regionaler Bedeutung (regionale Standorte) sind nach dem kantonalen Richtplan in der Region

Bern 165'000 Pw-km/Tag und in den Regionen Biel und Thun je 45'000 Pw-km/Tag zugewiesen. Zur Standortfestlegung für verkehrsintensive Vorhaben von regionaler Bedeutung wird eine regionale Standortplanung vorausgesetzt. Die Standorte und der jedem Standort zur Verfügung stehende Fahrleistungskredit werden in regionalen Richtplänen aufgeführt. Im regionalen Richtplan der Region Bern wird dem Entwicklungsschwerpunkt Brünnen ein Fahrtenkontingent von 57'000 Pw-km/Tag zugeteilt.

6.2 Zum Fahrleistungsmodell gehört die stufengerechte Umsetzung der im Massnahmenplan und in den Richtplänen enthaltenen Festlegungen. Die im Massnahmenplan zur Luftreinhaltung und im kantonalen und im regionalen Richtplan enthaltenen Massnahmen und Standortanforderungen sowie Grösse und räumliche Verteilung des Fahrleistungskredits sind behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG, Art. 44a Abs. 2 USG). Die richtplanerischen Festlegungen bieten Gewähr, dass ein verkehrsintensives Vorhaben die Standortanforderungen des kantonalen Richtplans erfüllt und dass für die im Richtplan festgehaltenen Standorte der nötige Fahrleistungskredit zur Verfügung steht. Im Rahmen der nachfolgenden Nutzungsplanung werden die zulässigen Fahrten den einzelnen Standorten für verkehrsintensive Vorhaben zugewiesen (Amt für Gemeinden und Raumordnung und Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Bern [Hrsg.], a.a.O., S. 7).

6.3 Aufgabe der an die Richtplanung anschliessenden Nutzungsplanung ist es zunächst, die Standorte für verkehrsintensive Vorhaben für jedermann verbindlich festzulegen (vgl. ART. 21 ABS. 1 RPG). ZUDEM MÜSSEN DIE FÜR EIN VORHABEN ODER GEBIET ZUR VERFÜGUNG STEHENDEN FAHRLEISTUNGSKREDITE AUF DIE VERKEHRSINTENSIVEN VORHABEN AUFGETEILT WERDEN. DIE KANTONALEN BEHÖRDEN beschreiben in den Erläuterungen zum Berner Fahrleistungsmodell (Amt für Gemeinden und Raumordnung und Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Bern [Hrsg.], a.a.O., S. 7) verschiedene denkbare Varianten der Aufteilung, je nachdem ob in einem Nutzungsplanungsperimeter ein oder mehrere verkehrsintensive Vorhaben angesiedelt werden sollen. Allen Varianten gemeinsam ist, dass der einem Plangebiet zur Verfügung stehende Fahrleistungskredit auf der Ebene der Nutzungsplanung verbindlich festgeschrieben wird.

6.4 Weiter ist in der Nutzungsplanung die gestützt auf das Fahrleistungsmodell errechnete Fahrtenzahl festzuhalten. Die

Berechnung der maximal zulässigen Fahrtenzahl aus der vorgegebenen Fahrleistung erfolgt mittels Division der Fahrleistung durch die mittlere Fahrtenlänge, die an diesem Standort für ein verkehrsintensives Vorhaben ermittelt wurde. Bei der Ermittlung der mittleren Fahrtenlänge wird von der Tatsache ausgegangen, dass jede Anlage Besucher aus einem bestimmten Einzugsgebiet anzieht. Je nach Anlagentyp und Angebot ist das Einzugsgebiet grösser oder kleiner und sind die Fahrten der Kundschaft mehr oder weniger lang. Zur Vereinfachung dieses Sachverhalts wird beim Fahrleistungsmodell jedem Standort eine fixe mittlere Fahrtenlänge zugeteilt. Sie dient als Hilfsgrösse zur Umrechnung der Fahrleistung, die dem Standort zusteht, in die Anzahl Fahrten, die der Standort erzeugen darf. Die mittlere Fahrtenlänge kann auf verschiedene Weise bestimmt werden. In der Region Bern wurde sie für jeden Standort einzeln bestimmt, basierend auf dem Verkehrspotential der Gemeinden und Quartiere. In den Agglomerationen Biel und Thun hingegen wurden mittlere Fahrtenlängen gebietsweise und flächendeckend definiert. Diese zweite Lösung hat nach den Ausführungen der kantonalen Behörden den Vorteil, dass bei Aufnahme eines weiteren Standortes die durchschnittliche Fahrtenlänge bereits bekannt ist. Die Lösung der Region Bern hingegen soll einen genaueren Wert ergeben (Amt für Gemeinden und Raumordnung und Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Bern [Hrsg.], a.a.O., S. 7, Fn. 5). Die so errechnete Fahrtenzahl wird in der Nutzungsplanung für jedermann verbindlich festgesetzt (Art. 21 Abs. 1 RPG).

6.4.1 Den Gemeinden stehen nach den kantonalen Erläuterungen theoretisch zwei Varianten offen, wie die Fahrtenzahl in der Nutzungsplanung festgehalten wird.

6.4.1.1 Die erste Variante betrifft den Fall, in welchem bereits ein konkretes Projekt vorliegt und das detaillierte Nutzungsspektrum für das verkehrsintensive Vorhaben bekannt ist. In diesem Fall sind die Konsequenzen des Vorhabens auf den Verkehr abschätzbar. Die maximal zulässige Fahrtenzahl dient als Dimensionierungsgrösse für das verkehrsintensive Vorhaben. Im Bericht nach Art. 47 der Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Raumplanung (Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.1) oder im Umweltverträglichkeitsbericht wird aufgezeigt, dass Fahrtenzahl und Nutzungsmass in einem plausiblen Verhältnis stehen. Dieses Vorgehen wird von den

kantonalen Behörden insbesondere empfohlen für (Sonder)Nutzungspläne wie Überbauungsordnungen, die für ein konkretes Projekt und deshalb parallel mit der Baubewilligung erarbeitet werden. Bei dieser Variante können Einwendungen gegen die festgelegte Fahrtenzahl und die dieser nach dem Fahrleistungsmodell zugrunde liegenden Parameter im Rechtsmittelverfahren gegen den Nutzungsplan vorgebracht werden.

6.4.1.2 Die zweite Variante, die in den kantonalen Erläuterungen dargelegt wird, betrifft den Fall einer Nutzungsplanung, bei welcher noch kein konkretes Projekt für ein verkehrsintensives Vorhaben vorliegt. In einem solchen Fall soll im Planungsverfahren im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV neben den raumplanungsrechtlichen Vorgaben die maximale Fahrtenzahl (das zulässige Verkehrsaufkommen) festgelegt werden. Zudem ist die Verteilung der zulässigen Fahrten auf die einzelnen Parzellen zu regeln. Die raumplanungsrechtlich zulässigen Nutzungsarten werden somit nicht eingeschränkt und es kann eine grosse Flexibilität bei den Entwicklungsmöglichkeiten bewahrt werden. In den kantonalen Grundlagen wird es als sinnvoll bezeichnet, verschiedene Nutzungsszenarien gestützt auf die maximal zulässige Fahrtenzahl darzustellen (Amt für Gemeinden und Raumordnung und Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Bern [Hrsg.], a.a.O., S. 7, Fn. 6). Diese Variante wird als geeignet bezeichnet für (Teil-)Revisionen von Ortsplanungen, wenn für grössere Gebiete neue Nutzungsbestimmungen erlassen werden sollen, jedoch zurzeit keine konkreten Projekte bekannt sind. Auch in einer solchen Nutzungsplanung wird mit der Plangenehmigung die Fahrtenzahl, die für verkehrsintensive Vorhaben zur Verfügung steht, im Sinne von Art. 21 Abs. 1 RPG grundsätzlich verbindlich festgelegt. Die Fahrtenzahl wirkt als zusätzliche Nutzungsvorschrift, die ein Projekt einzuhalten hat. Die Nutzungen, die aufgrund eines solchen Plans bewilligt werden können, müssen sich der festgelegten Fahrtenzahl unterordnen. Ob dies zutrifft, ist im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Dabei kann sich auch die Frage stellen, ob die beabsichtigte Nutzung bzw. der so genannte Nutzungsmix in einem realistischen Verhältnis zur festgelegten Fahrtenzahl steht. In diesem Zusammenhang kann unter Umständen aufgrund der nun bekannten Nutzung auch die angenommene mittlere Fahrtenlänge zu Beanstandungen Anlass geben. Inwieweit die Überprüfung dieser Frage im

Baubewilligungsverfahren noch zulässig ist, ist aufgrund der konkreten Verhältnisse nach den Regeln der akzessorischen Überprüfung von Nutzungsplänen zu beurteilen (BGE 123 II 337 E. 3a S. 342; BGE 119 Ib 480 E. 5c S. 486, je mit Hinweisen; ROBERT WOLF, Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, URP 1992

S. 133 ff., 135 f. und 149, PETER HÄNNI, a.a.O., S. 517 f.). Im vorliegenden Verfahren ist dazu nicht weiter Stellung zu nehmen (s. nachfolgend E. 6.4.3).

6.4.1.3 Anschliessend an die Darstellung der beiden Varianten wird in den kantonalen Erläuterungen anhand von Beispielen aufgezeigt, dass sich in der Praxis vor allem Mischformen ergeben haben, die auf der Ebene des Nutzungsplans sowohl zum Verkehrsaufkommen wie zur möglichen Nutzung Aussagen machen und jeweils für beide Bereiche Maximalwerte vorgeben, die nicht überschritten werden dürfen. Schliesslich wird erwähnt, dass die Fahrtenzahl die Grundlage für die bei allen verkehrsintensiven Vorhaben obligatorische Fahrtenüberwachung ist (Amt für Gemeinden und Raumordnung und Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Bern [Hrsg.], a.a.O., S. 7 f.).

6.4.2 In der Überbauungsordnung, die dem hier umstrittenen verkehrsintensiven Vorhaben zugrunde liegt, wurde die dem Gebiet Brünnen nach dem Fahrleistungsmodell zustehende Fahrtenzahl und damit auch die mittlere Fahrtenlänge noch nicht verbindlich zugewiesen. Insoweit weicht das im vorliegenden Fall durchgeführte Verfahren und auch der Inhalt der Nutzungsplans - wohl aus intertemporalrechtlichen Gründen - von den Ausführungen in den kantonalen Erläuterungen zum Fahrleistungsmodell ab. Aus den Verfahrensakten ergibt sich indessen, dass in materieller Hinsicht eine Abstimmung des Vorhabens auf das Fahrleistungsmodell stattgefunden hat. So wird in der rechtskräftigen Verfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vom 5. Juli 2000 betreffend die Genehmigung der Änderung des Nutzungszonenplans und der Überbauungsordnung Brünnen ausgeführt, dass das in der Dienstleistungs- und Gewerbezone zulässige Nutzungsmass mit Rücksicht auf die in Brünnen aus lufthygienischer Sicht noch verkraftbare Verkehrszunahme limitiert wurde. Von der insgesamt nutzbaren Fläche (42'000 m 2) können höchstens 23'500 m 2 für Verkaufsnutzungen verwendet werden, wobei lediglich 2'500 m 2 der Bruttogeschossfläche für den Verkauf von Gütern des täglichen und

wöchentlichen Bedarfs genutzt werden dürfen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung führt in der erwähnten Verfügung vom 5. Juli 2000 aus, seit dem 2. Juni 1999 liege auch eine neue Gesamtbetrachtung der Einkaufs- und Freizeitstandorte in der Region Bern vor (Planteam Bern, Einkaufs- und Freizeitstandorte in der Region Bern, Studie vom 2. Juni 1999). Diese gehe von täglich zusätzlichen Fahrleistungen von 165'000 km für die ganze Region Bern für Einkaufs- und Freizeitnutzungen aus. Davon würden der Stadt Bern für das Projekt Brünnen 6'000 Fahrten pro Tag zugeteilt. Aus der erwähnten Studie des Planteams Bern ergibt sich, dass der Zuteilung der 6'000 Fahrten zum Standort Brünnen eine mittlere Fahrtenlänge von 9,5 km zugrunde liegt. In seiner Verfügung vom 5. Juli 2000 legt das Amt für Gemeinden und Raumordnung weiter dar, die in der Planung Brünnen vorgesehenen Nutzungsbeschränkungen seien geeignet, die gemäss der Studie des Planteams Bern noch zulässigen Fahrten nicht zu überschreiten. Jedenfalls könne nicht geltend gemacht werden, durch die vorgesehene Nutzung werde die Massnahmenplanung präjudiziert oder gar vereitelt. Der Nutzungszonenplan und die Überbauungsordnung Brünnen seien auf der Grundlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung (1. Stufe) geändert worden, welche ihrerseits zum Schluss gelangt sei, die Umweltverträglichkeit der Planänderung sei nur gegeben, wenn ein zusätzliches Fahrtenkontingent von maximal 7'000 Fahrten für Freizeit- und Verkaufsnutzungen eingehalten werde (vgl. Entscheid des Amts für Gemeinden und Raumordnung vom 5. Juli 2000 S. 2). Indessen sei die Kontrolle der verursachten Fahrten nötig, um die für die ganze Region angestrebte Reduktion der Schadstoffbelastung nicht zu gefährden.

6.4.3 Es ist somit festzuhalten, dass die Nutzung im Gebiet des Überbauungsplans Brünnnen materiell auf die lufthygienischen Anforderungen und auf das Fahrleistungsmodell abgestimmt wurden. Indessen fehlt in der Überbauungsordnung die formelle, für jedermann verbindliche Festlegung der zulässigen Fahrtenzahl und der mittleren Fahrtenlänge. Insoweit weicht die hier vorliegende Überbauungsordnung von den Grundsätzen,

wie sie in den Erläuterungen der kantonalen Behörden zum Fahrleistungsmodell beschrieben sind, ab. Bei dieser Ausgangslage erweist sich im vorliegenden Verfahren die Beanstandung der Anzahl der zulässigen Fahrten und damit der zugrunde liegenden mittleren Fahrtenlänge als zulässig. Die Beschwerdeführer, die nicht Partei des rechtskräftigen

BGE 131 II 470 S. 492

Genehmigungs- und Einspracheentscheids vom 5. Juli 2000 waren, hatten keinen Anlass, die Überbauungsordnung bei deren Erlass anzufechten, da darin die Anzahl der zulässigen Fahrten und die zugrunde liegende mittlere Fahrtenlänge nicht verbindlich festgelegt wurden.

6.5 Das Verwaltungsgericht hat denn auch die Rügen der Beschwerdeführer in Bezug auf die durchschnittliche Fahrtenlänge und die Fahrtenzahl geprüft. Die verwaltungsgerichtliche Beurteilung ist inhaltlich nicht zu beanstanden. Die umstrittenen Berechnungen beruhen auf seriösen Grundlagen und Modellen, die nachvollziehbar sind. Zudem berücksichtigen sie die raumplanerischen und lufthygienischen Anforderungen an das Vorhaben und erlauben eine Abstimmung auf die regionalen Zusammenhänge. Die wenig substanziierte Kritik der Beschwerdeführer am angefochtenen Entscheid vermag nicht durchzudringen. Sie stellen den einlässlichen Erwägungen der Vorinstanz blosse Behauptungen entgegen, zu denen das Verwaltungsgericht im Wesentlichen bereits Stellung genommen hat und legen nicht einmal ansatzweise dar, inwiefern der angefochtene Entscheid unter rechtlichen Mängeln leidet. Der Vorwurf, das Verwaltungsgericht habe seine Kognition eigenmächtig beschränkt und damit eine Rechtsverweigerung begangen, wird zu Unrecht erhoben. Zum Thema der Höhe der Fahrtenkredits kann vielmehr auf die ausführlichen Erwägungen im angefochtenen Entscheid (E. 5.6-5.13) verwiesen werden. Schliesslich ergibt sich auch aus der vorne (E. 5.3) wiedergegebenen Stellungnahme des BUWAL, dass die zugrunde gelegten Fahrtenlängen unter Berücksichtigung der konkreten Nutzungen realistisch und mit dem Massnahmenplan 2000/2015 vereinbar sind. Somit stimmt die verwaltungsgerichtliche Überprüfung im Ergebnis mit der Schlussfolgerung des BUWAL überein. Die Kritik der Beschwerdeführer an dieser Beurteilung ist nicht geeignet, den angefochtenen Entscheid als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen.

7. Die Beschwerdeführer beanstanden weiter die im kantonalen Verfahren angeordneten Massnahmen zur Überwachung des Fahrtenkredits von durchschnittlich 6'000 Fahrten pro Tag.

7.1 Die BVE hat in ihrem Entscheid vom 15. April 2004 die Instrumente zur Überwachung des Fahrtenkredits sowie die im Falle einer Kreditüberschreitung anzuordnenden Massnahmen geprüft und die vom Regierungsstatthalter in seinen Entscheid vom 12.

BGE 131 II 470 S. 493

August 2003 aufgenommenen Auflagen teilweise ergänzt bzw. korrigiert. Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren waren diesbezüglich die Auflagen Ziff. 2.8.11 Bst. e-h der BVE umstritten. Das Verwaltungsgericht hat die Bestimmungen seinerseits modifiziert. Nach dem angefochtenen Entscheid lauten diese wie folgt (Änderungen des Verwaltungsgerichts hervorgehoben): "e) Ab dem ersten Betriebstag erfolgt eine ständige Zählung der Fahrten pro Tag. Massgebend für alle Zählungen sind die Zahlungsvorgänge aller Parkingkassen, wobei ein Zahlungsvorgang gleich zwei Fahrten bedeutet. Die Motorfahrzeuge, deren Fahrten zu zählen sind, dürfen das Betriebsareal nicht verlassen können, ohne dass ihre Fahrten gezählt werden, z.B. ohne dass die Schranken geöffnet werden müssen. Die Betreiberin oder der Betreiber des WESTside hat die Fahrten

ab dem ersten Betriebstag für jeweils ein Jahr zu erfassen und dem Controllingorgan bis einen Monat später mitzuteilen. Die Art und Weise der Zählung ist vor Inbetriebnahme des WESTside dem Controllingorgan zur Kontrolle vorzulegen und durch die Baupolizeibehörde der Stadt Bern zu genehmigen. Die Fahrtenerhebung kann veränderten Verhältnissen angepasst werden. f) Wird die bewilligte Fahrtenzahl um mehr als 10 % überschritten, verfügt die Baupolizeibehörde der Stadt Bern auf Antrag des Controllingorgans Massnahmen zur Einhaltung der Fahrtenzahl von 6'000 DTV. Zu diesen Massnahmen gehören insbesondere Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG, wie z.B. Anpassung der Parkplatzbewirtschaftung (Benutzungsbeschränkung der Parkplätze, Tarifgestaltung, Parkplatzgebühren); Verpflichtung zur Einrichtung eines Hauslieferdienstes; Nutzungseinschränkungen, soweit sie sich im konkreten Fall als zulässig erweisen. g) Das Fahrtencontrolling muss von einer Begleitgruppe (Controllingorgan) begleitet werden. In diesem Organ muss zumindest ein Vertreter der Betreiberin oder des Betreibers des WESTside, der Stadt Bern, der Baupolizeibehörde und einer kantonalen Umweltfachstelle vertreten sein. Die Baupolizeibehörde der Stadt Bern bestimmt rechtzeitig die Grösse und die Zusammensetzung des Controllingorgans. Dessen Einberufung und Leitung obliegt ebenfalls der Baupolizeibehörde der Stadt Bern. h) Das Controllingorgan erstellt ein Pflichtenheft, welches der Baupolizeibehörde der Stadt Bern spätestens 12 Monate vor der Inbetriebnahme des WESTside zur Genehmigung zu unterbreiten ist. Im Pflichtenheft sind die minimalen Randbedingungen gemäss der Stellungnahme des KIGA (heute: beco Berner Wirtschaft) vom 31. Januar 2003 und das Anliegen der Gemeinde Köniz gemäss Eingabe vom 29. Januar 2003 zu berücksichtigen. Die Berichte des

Controllingorgans über das Fahrtencontrolling mit den Ergebnissen der Fahrtenerhebungen, mit den getroffenen Massnahmen sowie über deren Wirkungen sind der Baupolizeibehörde der Stadt Bern und dem beco Berner Wirtschaft zur Kenntnis zu bringen. Die Betreiberin oder der Betreiber des WESTside hat dem Controllingorgan zu allen für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Anlagen und Daten Zugang zu verschaffen. Das Controllingorgan kann insbesondere Zwischenberichte über die gezählten Fahrten verlangen."

7.2 Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, der Toleranzwert von 10 % gemäss Ziff. 2.8.11 Bst. f des Entscheids der BVE, dessen Überschreitung erst Interventionen auslöse, entbehre einer rechtlichen Grundlage. Die mit dem Fahrleistungsmodell verbundenen Unsicherheiten und Ungenauigkeiten hätten eben gerade die Unzulässigkeit des Modells zur Folge und dürften nicht im Gegenteil dazu verwendet werden, noch zusätzliche Toleranzwerte zu begründen. Das Verwaltungsgericht hat diesen Einwand im angefochtenen Entscheid behandelt und ist zum Schluss gekommen, dass die beanstandete Bandbreite von 10 % die Erreichung des lufthygienischen Sanierungsziels nicht verunmöglicht (E. 6.2.4 des angefochtenen Entscheids). Zudem habe die Baupolizeibehörde gemäss Ziff. 2.8.11 Bst. c der Nebenbestimmung des Entscheids der BVE die erforderlichen Massnahmen zu verfügen, wenn die lokalen Belastbarkeiten überschritten würden (E. 6.2.6 des angefochtenen Entscheids). Dies unabhängig davon, ob der Fahrtenkredit überschritten sei oder nicht. Der Bandbreite von 10 % komme somit ausschliesslich Relevanz hinsichtlich der Einhaltung der lufthygienischen Sanierungsziele 2015 zu. Die Kritik der Beschwerdeführer an dieser Argumentation ist, soweit sie sich überhaupt hinreichend mit den Erwägungen des Verwaltungsgerichts auseinandersetzt, nicht geeignet, die beanstandete Bandbreite von 10 % als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen.

7.3 Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, dass die rechtlich erforderlichen Massnahmen bereits bei der Projektgenehmigung festgelegt werden müssten und dass zur Erlangung der Baubewilligung die Einhaltung der entsprechenden Voraussetzungen nachzuweisen sei. Aus dem angefochtenen Entscheid ergibt sich, dass die Anzahl der zulässigen Fahrten klar festgelegt wurde. Lediglich für den Fall,

dass der Fahrtenkredit überschritten würde, womit jedoch nicht zwingend gerechnet werden muss, sind nach dem angefochtenen Entscheid bereits heute bestimmte Massnahmen vorgesehen, die auf eine Reduktion der Immissionen abzielen und damit der Herstellung des rechtmässigen Zustands dienen. Es kann jedoch keine Rede davon sein, die Bewilligung sei erteilt worden, ohne dass das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen geprüft und nachgewiesen worden sei. Die für den Fall der Nichteinhaltung des Fahrtenkredits vorgesehenen Massnahmen geben lediglich das künftige Verwaltungshandeln vor, falls eine entsprechende Situation wider Erwarten eintreten sollte. Dieses Vorgehen dient der Transparenz und verhindert, dass die Bauherrschaft einer allenfalls später erforderlichen Anordnung von weiteren Betriebsbeschränkungen oder Wiederherstellungsmassnahmen den Grundsatz von Treu und Glauben entgegenhalten kann. Die Kritik der Beschwerdeführer am angefochtenen Entscheid erweist sich somit auch in diesem Punkt als unbegründet.