

# **ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE II Nr. 0014/2014 vom 28. Januar 2014**

ZH Baurekursgericht, 2014-01-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_baurekursgericht\\_BRGE II Nr. 0014\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE%20II%20Nr.%200014_2014)

FR: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE II Nr. 0014/2014 du 28 janvier 2014

IT: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE II Nr. 0014/2014 del 28 gennaio 2014

## **Regeste**

Mangelhafte öV-Erschliessung. Möglichkeit der Heilung des Mangels mit einer Nebenbestimmung bejaht. Vorliegen eines überdurchschnittlichen Emittenten auf Grund der Zuweisung des Baugrundstücks zur Zone für verkehrsintensive Nutzungen verneint. Weitergehende Parkplatzreduktion überdies auch wegen der Nichtabschätzbarkeit von deren emissionsbegrenzender Wirkung abgelehnt.

## **Erwägungen**

### **E. 2**

PBG grundsätzlich gewährleistet (zu den Anforderungen von Art. 9.4.2. BZO siehe nachstehende Ausführungen unter Ziff. 5.4.7). Um für Kunden des Fachmarktes die Attraktivität gegenüber dem motorisierten Privatverkehr zu steigern, müsste das Angebot in weiten Teilen des Regionalnetzes verstärkt werden, was aber bei der zu erwartenden, durch den Fachmarkt generierten Nachfrage mit Blick auf den gemäss § 1 PVG und §

### **E. 6**

Abs. 4 AngebotsV geforderten wirtschaftlichen Betrieb und den zu erwartenden geringen Umsteigeeffekt nicht vertretbar ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die sich aus § 237 Abs. 1 PBG ergebenden Anforderungen so umschrieben werden, dass sie die Grundsätze der Angebotsverordnung sinnvoll ergänzen (vgl. VB.2004.00361, E. 5.3.5 = BEZ 2005 Nr. 18). Sodann schätzt die Bauherrschaft den öV- und LIV-Kundenanteil aufgrund von Erfahrungen mit einigen ihrer bestehenden, vergleichbaren Fachmärkte auf lediglich 5 Prozent, was ca. 80 Kunden pro Arbeitstag entspricht. Verkehr zu verkehrsintensiven Einrichtungen an peripheren Stand- orten ist gemäss der Wirkungsanalyse BAFU/ARE in erster Linie Autoverkehr; der Anteil der Autokundschaft habe überall mindestens 90 Prozent betragen (vgl. Ernst Basler + Partner AG und INTERFACE Politikstudien Forschung, Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei Verkehrs- intensiven Einrichtungen [VE], Bericht zuhanden der Bundesämter für Umwelt [BAFU] und Raumentwicklung [ARE], Beilage 3: Wirkungsanalyse, 25. September 2012, S. 7). Eine ins Gewicht fallende Steigerung des öV-Kundenanteils erscheint daher unwahrscheinlich. Aus diesen Gründen spricht auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gegen erhöhte Anforderungen an die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. 5.4.7 Mit Ausnahme der Kursintervalle am Samstag wird auch die Anforderung von Art. 9.4.2 BZO erfüllt, wonach Fachmärkte im Einzugsbereich von 400 Metern einer Haltestelle eines öffentlichen Verkehrsmittels mit mindestens sechs Halten pro Stunde liegen müssen. Sinn dieser Vorschrift ist offensichtlich, dass das Kursintervall je Richtung maximal 20 Minuten beträgt. Da – wie erwähnt – nach dem heute

geltenden Fahrplan zu erwarten ist, dass die Abfahrtszeiten der Linien 213 und 217 zusammenfallen und diese Kurse nur einmal zu zählen sind, ergeben sich samstags nur vier Halte pro Stunde, d.h. zwei Kurse je Richtung. Können inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden oder sind zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands Anordnungen nötig, so sind gemäss § 321 Abs. 1 PBG mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen zu verknüpfen. Zwar kann die Bauherrschaft die geforderte Verbesserung der Kursintervalle an Samstagen kaum aus eigener Kraft bewerkstelligen. Gleichwohl ist eine entsprechende Nebenbestimmung gerechtfertigt, da es der Bauherrschaft nicht zuzumuten ist, Verhandlungen zur Verbesserung der Verkehrsverbindungen aufzunehmen, solange sie nicht über eine rechtskräftige Baubewilligung verfügt (vgl. VB.2004.00361, E. 5.3.5 = BEZ 2005 Nr. 18). Die

- 7- Baubewilligung ist deshalb wegen der ungenügenden öV-Erschliessung an Samstagen nicht aufzuheben, sondern durch die Nebenbestimmung zu ergänzen, wonach vor Baubeginn eine verbindliche Zusicherung vorliegt, wonach auf den Zeitpunkt der Bauvollendung hin die Bushaltestelle vor dem Fachmarkt im Sinne von Art. 9.4.2 BZO auch samstags während der Öffnungszeit mit sechs Halten pro Stunde bedient wird. Mit der genannten Nebenbestimmung und nachdem das Kreiselprojekt mit der dazugehörigen Bushaltestelle nach Aussage der Vorinstanz bereits rechtskräftig festgesetzt ist und sich der zusätzliche Halt in den Fahrplänen der Linien 212, 213 und 217 ohne Weiteres ergänzen lässt, sprechen keine triftigen Gründe gegen die rechtzeitige Realisierung des übrigen Verkehrsangebots, weshalb sich weitere Nebenbestimmungen erübrigen. Nach § 233 Abs. 1 PBG genügt die Umsetzung auf den Zeitpunkt der Bauvollendung des Fachmarktes. 5.4.8 Das Entwicklungskonzept für das Industrie- und Gewerbegebiet Affoltern am Albis vom 12. Januar 2009 sieht vor, mit der Realisierung einer zusätzlichen Autobahnquerung die «provisorische Bushaltestelle an der Obfelderstrasse im Bereich des Knotens Obfelderstrasse/Moosbachstrasse» (gemeint ist die geplante Bushaltestelle vor dem Fachmarkt) zu verlegen. Die Erschliessung des geplanten Fachmarktes ist indes allein aufgrund der konkret vorgesehenen Bushaltestelle direkt vor dem Baugrundstück zu beurteilen. Die Verlegung der Bushaltestelle, wie sie das Entwicklungskonzept vorsieht, ist u.a. in zeitlicher und örtlicher Hinsicht zu unbestimmt, als dass sie für die Beurteilung massgebend sein könnte.

### **E. 6.1**

Sodann bringen die Rekurrierenden vor, die Anzahl der Parkplätze sei auf maximal 219 Kunden- und 43 Beschäftigtenparkplätze zu beschränken, wie es die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung beantragt habe. Das Bauvorhaben liege in einem lufthygienischen Sanierungsgebiet und es handle sich beim Bauvorhaben um einen überdurchschnittlichen Emittenten, weshalb die Anzahl Parkplätze gemäss kantonaler Wegleitung zu beschränken sei. Dies würde selbst dann gelten, wenn es sich nicht um einen überdurchschnittlichen Emittenten handeln sollte. Auf emissionsbeschränkende Massnahmen könne nicht verzichtet werden, ohne die mit dem Massnahmenplan verfolgte Lasten- und Rechts- gleichheit zu verletzen, indem es nun im Kanton neben Einkaufszentren mit scharfen Parkplatzbeschränkungen auch solche ohne jede Beschränkung geben soll. Bei einer guten öV-Erschliessung zeitige eine Parkplatzbeschränkung eine emissionsbeschränkende Wirkung. Darauf könne nicht verzichtet werden, schon gar nicht, weil der öV ungenügend ausgebaut sei. In seinem Entscheid vom 3.

September 2013, E. 3.6.7 (BRGE II Nr. 0133/2013, betreffend dasselbe Bauvorhaben) sei das Baurekursgericht zutreffend davon ausgegangen, dass mit einer restriktiven Einschränkung des Parkplatz-angebotes um mindestens 25 Prozent unter dem Richtwert gemäss VSS-Norm der öV-/LIV-Anteil gesteigert werden könne. Eine solche Einschränkung sei, so die Rekurrierenden, gemessen an der Wegleitung keineswegs restriktiv. Schliesslich beantragen die Rekurrierenden, es sei nicht eine Parkierungs-gebühr von nur Fr. 0.50, sondern eine solche von Fr. 1.00 zu verlangen. (...)

- 8- 6.4.2 Beim Bauvorhaben handelt es sich um eine stationäre Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 lit. a LRV, welche Einwirkungen unter anderem in Form von Luftverunreinigungen (Art. 7 Abs. 1 USG) erzeugt. Nach dem zweistufigen Konzept des Umweltschutzgesetzes sind Emissionen zunächst unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). 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). Emissionen werden eingeschränkt durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Verkehrs- und Betriebsvorschriften, Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe (Art. 12 Abs. 1 lit. a-e USG). Verschärfte Emissionsbegrenzungen können grundsätzlich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Zumutbarkeit angeordnet werden, was allerdings nicht davon entbindet, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahmen und der Schwere der damit verbundenen Nachteile zu wahren ist (BGE 124 II 272 ff., E. 3d cc; BGE 125 II 129 ff., E. 9d). Die Regelung der verschärften Emissionsbegrenzungen in der Luftreinhalteverordnung (LRV) lautet: Ist zu erwarten, dass eine einzelne geplante Anlage übermässige Immissionen verursachen wird, obwohl die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen eingehalten sind, so verfügt die Behörde für diese Anlage ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen (Art. 5 Abs. 1 LRV). Die Emissionsbegrenzungen sind soweit zu ergänzen oder zu verschärfen, dass keine übermässigen Immissionen verursacht werden (Abs. 2). Diese Regelung ist anwendbar, wenn die übermässigen Immissionen von einer einzelnen stationären Anlage verursacht werden (so genannter Grosse mittig; BGr 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995, E. 4a, in URP 1995, S. 498 ff.). Wird hingegen die übermässige Luftbelastung durch eine Vielzahl von Anlagen verursacht, sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan zu koordinieren. Dieser sieht Massnahmen vor, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Einwirkungen beitragen (Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV). Mit diesem Vorgehen soll die übermässige Luftbelastung auf eine koordinierte sowie lasten- und rechtsgleiche Weise reduziert werden (BGE 125 II 129 ff., E. 7b und BGE 124 II 272 ff., E. 4a). 6.4.3 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass der geplante Fachmarkt in ein lufthygienisch übermässig belastetes Gebiet zu liegen kommt und dass die übermässige Luftbelastung zu einem erheblichen Teil durch den motorisierten Individualverkehr und von einer Vielzahl von Quellen zusammen verursacht wird. Emissionsbegrenzungen sind daher durch einen Massnahmenplan zu koordinieren. Der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 (Neufestsetzung mit Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2009, nachfolgend Massnahmenplan) sieht im Bereich Verkehr als Massnahme Nr. V4 «Parkierung und Verkehrserschliessung» vor, dass die Baudirektion bei der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes zu den Parkierungsvorschriften und

publikums- intensiven Einrichtungen den Erfordernissen der Luftreinhaltung angemessen

- 9- Rechnung zu tragen hat. Bis zum Erlass der entsprechenden kantonalen Vorschriften sollen – entsprechend den bisherigen Massnahmen PV2a und PV7 des Luft-Programms 1996 und der Ergänzung 2002 – weiterhin die folgenden Bestimmungen gelten: Die Baudirektion wird beauftragt, bei Anträgen zur Festsetzung oder Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen sicherzustellen, dass die Sied- lungsentwicklung auf die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr abgestimmt ist. Den Gemeinden wird empfohlen, ihre kommunalen Parkierungs- vorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Weg- leitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen der Baudirektion vom Oktober 1997 anzupassen. Die im Massnahmenplan vorgesehene Beschränkung des Parkplatz- angebots nach Massgabe der Wegleitung konnten die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bei überdurchschnittlichen Emittenten auch ohne Umsetzung im kantonalen oder kommunalen Recht als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinn von Art. 11 Abs. 3 USG direkt im Baube- willigungsverfahren anordnen (BGE 124 II 272 E. 5c; VB.2011.00624, E. 3.2.2 = BEZ 2012 Nr. 37, mit weiteren Hinweisen). Das Kriterium des überdurchschnittlichen Emittenten wurde von der Rechtsprechung entwickelt (vgl. BGE 124 II 272, E. 4a, mit Hinweisen) und basiert auf den Grundsätzen der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtssicherheit. Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind demnach grundsätzlich nicht isoliert anzuordnen, sondern durch einen Massnahmenplan gemäss Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV zu koordinieren. Die erwähnten Grundsätze erfordern zur Begrenzung von Emissionen, die typischerweise mit Anlagen in einer bestimmten Zone verbunden sind, in der Regel die Anpassung der Nutzungsplanung. Beschränkungen des Parkplatzangebots sind dem- entsprechend in erster Linie mit den Mitteln der Raumplanung festzulegen. Ist hingegen eine Anlage zu beurteilen, deren Emissionen über den in der betreffenden Zone zu erwartenden Durchschnitt hinausgehen, sprechen weder das Rechtsgleichheitsgebot noch die Planbeständigkeit gegen eine isolierte Anordnung emissionsmindernder Massnahmen im Baubewilligungsverfahren. Kann sich eine solche Anordnung zudem auf einen Massnahmenplan ab- stützen, wird damit auch den Grundsätzen der Koordination und der Lasten- gleichheit Rechnung getragen (vgl. BGE 124 II 272, E. 4c/ee). Daher können in solchen Fällen emissionsbeschränkende Massnahmen – namentlich die Beschränkung der Parkplatzzahl gemäss kantonaler Wegleitung – ohne eine vorgängige Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 2 USG angeordnet werden (vgl. VB.2011.00624, E. 3.2.1 = BEZ 2012 Nr. 37, mit weiteren Hinweisen) Beim hier zu beurteilenden Vorhaben ist umstritten, ob es sich um einen überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt.

- 10- 6.4.4 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emittenten nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozentsätzen getroffen werden, sondern nur mit Blick auf die betreffende Nutzungszone. Entscheidend ist, ob eine Anlage in Frage steht, von der Emissionen ausgehen, die typischerweise mit Anlagen der entsprechenden Zone verbunden sind (vgl. BGE 124 II 272, E. 4c/ee). Das Baugrundstück ist der Industriezone zugeordnet, in der stark störende Betriebe und Anlagen sowie auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig sind (Art. 9.1 und 9.2 BZO). Verkaufsgeschäfte für Güter des täglichen Bedarfs oder Zusammenfassungen von solchen dürfen insgesamt höchstens 500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche

aufweisen (Art. 9.2 BZO). Verkehrsintensive Einrichtungen sind nur in der speziell gekennzeichneten Zone innerhalb der Industriezone zulässig (Art. 9.4.1), in der auch das Baugrundstück gelegen ist. Als verkehrsintensive Einrichtungen gelten Einzelobjekte und Anlagen mit räumlich oder erschliessungstechnisch zusammenhängenden Gebäuden, welche wesentliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt haben und an mindestens 100 Tagen pro Jahr mehr als 3000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) von Personenwagen erzeugen (Art. 9.4.1 BZO in Verbindung mit Pt. 4.4.1.a des kantonalen Richtplans Verkehr). Bis auf Weiteres sind in der fraglichen Zone für verkehrsintensive Einrichtungen nur solche zulässig, die maximal 4000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) erzeugen (Art. 9.4.3 BZO). Nach Realisierung einer zweiten Autobahnquerung beim Anschluss Affoltern am Albis zur Gewährleistung eines gut funktionierenden Regionalverkehrs und der Verlegung der regionalen Buslinien auf die zweite Autobahnquerung entfällt diese Beschränkung. Beim geplanten Fachmarkt wird montags bis freitags mit durchschnittlich ca. 2980 Fahrten und samstags (Spizentag) mit durchschnittlich ca. 3780 Fahrten gerechnet. Damit geht die projektierte Anlage hinsichtlich ihrer Publikumsintensität nicht über das hinaus, was gemäss Nutzungsordnung in der Zone für verkehrsintensive Einrichtungen zu erwarten ist. Vielmehr basiert die Zonenordnung gerade auf der Annahme, dass sich im fraglichen Gebiet solche Anlagen mit einer entsprechenden Anzahl Parkplätze ansiedeln werden. Nach Realisierung der zweiten Autobahnquerung und Verlegung der Buslinien werden in der Zone sogar Einrichtungen erlaubt sein, die mehr als 4000 Fahrten erzeugen. Somit kann gesagt werden, dass sich das durch das strittige Vorhaben erzeugte Verkehrsaufkommen im unteren Bereich des gemäss Zonenordnung vorgesehenen bewegt.

6.4.5 Für die Frage, ob es sich um einen durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Emittenten handelt, ist nur auf die Zone für verkehrsintensive Nutzungen abzustellen und nicht auf die gesamte Industriezone (vgl. in einem analogen Fall betreffend ein Gestaltungsplangebiet innerhalb einer Industriezone, in welchem im Gegensatz zur übrigen Industriezone u.a. verkehrsintensive Einrichtungen zulässig sind, VB.2011.00624, E. 3.2 = BEZ 2012 Nr. 37). Aus dem Grundlagenbericht zum Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 (S. 53) geht Folgendes hervor: Während technologische Massnahmen im

- 11- Verkehrsbereich dazu dienen würden, die Abgasemissionen von Fahrzeugen pro Kilometer zu reduzieren, setzten raumplanerische Massnahmen bei den Distanzen und der Verkehrsmittelwahl an, indem die Wege mit einer entsprechenden Siedlungsentwicklung möglichst kurz gehalten würden und eine gute Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf die öffentlichen Verkehrsmittel angestrebt werde. Insbesondere bei der Standortwahl von publikumsintensiven Einrichtungen soll eine attraktive Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel vorausgesetzt werden. Dementsprechend strebt der kantonale Verkehrsrichtplan für eine möglichst umweltverträgliche und zuverlässige Verkehrsabwicklung sowie für die Minimierung des Flächenbedarfs des ruhenden Verkehrs bei verkehrsintensiven Einrichtungen eine ausreichende Strassenkapazität und eine ihrem Zweck entsprechende hohe Erschliessungsqualität durch bestehende öffentliche Verkehrsmittel sowie den Fuss- und Veloverkehr an (Kantonaler Richtplan, Kapitel 4.4.1, lit. a). Dasselbe Ziel verfolgt der regionale Richtplan Knonaueramt, in dem in Affoltern am Albis aufgrund seiner guten Verkehrslage zwischen Autobahnanschluss und Ortszentrum ein Gebiet für verkehrsintensive Einrichtungen festgelegt wurde (s. Regionaler Richtplan Knonaueramt, Teilrevision Verkehr, RRB Nr. 1634/2009). Diese Zielsetzungen haben sich in der Nutzungsordnung der Gemeinde Affoltern am Albis niedergeschlagen, indem

verkehrsintensive Einrichtungen auf die fragliche Zone beschränkt werden. Es wäre widersprüchlich, den geplanten Fachmarkt, bei dem es sich um eine Nutzung handelt, für welche die Zone für verkehrsintensive Einrichtungen gerade festgesetzt wurde, um einen innerhalb der Zone überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der Rechtsprechung zu qualifizieren, zumal sich die fragliche Zone über ein relativ kleines Gebiet erstreckt, das Baugrundstück bereits mehr als 1/5 der Fläche ausmacht und der Gemeinderat mit Beschluss vom 8. Juli 2013 bereits die Erstellung eines weiteren Gewerbegebäudes mit Fachmärkten, die eine Verkaufsfläche von ca. 21000 m<sup>2</sup> umfassen, bewilligt hat («Albis-Park»). Insofern besteht keine Grundlage für die unmittelbare Anwendung der Wegleitung zur Begrenzung der Parkplatzzahl. Und selbst wenn von einem überdurchschnittlichen Emittenten aus- zugehen wäre, führte dies noch nicht zwingend zur Anwendung der Wegleitung. Diese enthält keine verbindlichen Anordnungen. Ihr kommt lediglich richtung- gebende Bedeutung zu, indem sie zeigt, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten. Das Verwaltungsgericht geht denn auch von einer blossen Befugnis der kommunalen Behörden aus, direkt gestützt auf das USG eine Reduktion der Parkplatzzahl im Sinn der Wegleitung anzuordnen (VB.2011.00624, E. 3.2.3 = BEZ 2012 Nr. 37, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat betont, dass den Baubewilligungsbehörden bei der Berücksichtigung der Vorgaben des Massnahmenplans ein Ermessen zustehe. Es sei daher an ihnen zu entscheiden, ob in einem konkreten Fall die Zahl der zulässigen Parkplätze direkt nach der kantonalen Wegleitung oder in anderer Weise zu bestimmen sei (BGE 124 II 272 E. 5c). Die Gemeinden verfügen bei der Umsetzung des Massnahmenplans und damit bei der Anordnung von Massnahmen zur Emissionsbeschränkung über erhebliche Ermessensspielräume. Die kommunale Baubehörde wäre vorliegend

- 12- unter der Annahme eines durchschnittlichen Emittenten nur dann zur Anordnung weiterer emissionsbeschränkender Massnahmen verpflichtet, wenn die von ihr angewendeten Bestimmungen anerkanntermassen hinter den Anforderungen des Umweltschutzrechts des Bundes oder des kantonalen Massnahmenplans zurückbleiben würden (vgl. VB.2011.00624, E. 3.2.4 = BEZ 2012 Nr. 37, und VB.2004.00234, E. 4.6.3 = BEZ 2004 Nr. 46 = RB 2004 Nr. 60). 6.4.6 Die Gemeinde hat ihre Nutzungsplanung im Sinn des Massnahmenplans sowie der kantonalen und regionalen Richtplanung angepasst und ein Eignungsgebiet für verkehrsintensive Einrichtungen ausgeschieden. Damit wird die Erstellung solcher Einrichtungen auf das fragliche Gebiet beschränkt und an einen zentralen, verkehrsmässig gut erschlossenen Standort zwischen dem Autobahnanschluss und dem Ortszentrum gelenkt. In Art. 9.4.2 BZO wurden nutzungsspezifische Anforderungen an die Erschliessung der verkehrsintensiven Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln formuliert. Insoweit ist die Nutzungsplanung auf die Zielsetzungen des Massnahmenplans abgestimmt. Sie bleibt aber dahingehend hinter den Anforderungen des Massnahmenplans zurück, als sie für verkehrsintensive Nutzungen keine Parkraumbeschränkung gemäss Weg- leitung vorsieht. Dass die Gemeinde eine Beschränkung der Emissionen im Rahmen ihres Ermessens auf andere Weise erreicht, etwa durch die Limitierung von Verkaufsflächen (vgl. VB.2011.00624, E. 3.2.4 = BEZ 2012 Nr. 37) oder durch ein Fahrtenmodell, ist nicht erkennbar. Die Ausfahrts- dosierung gemäss Art. 9.4.1 BZO soll nach dem Wortlaut von Art. 9.4.3 BZO einen genügenden Verkehrsfluss gewährleisten und ist insoweit nur verkehrs- technisch motiviert. Zur generellen Reduktion der Fahrtenzahl kann sie nur soweit und solange eingesetzt werden, als die in Art. 9.4.3 BZO festgelegte maximale Zahl von 4000 Fahrten an mehr als 25 Tagen

pro Jahr überschritten ist (vgl. Art. 9.4.3. lit. e BZO). Die Begrenzung auf 4000 Fahrten ist jedoch offensichtlich ebenfalls rein verkehrstechnisch bedingt, denn sie entfällt gemäss Art. 9.4.3 BZO, sobald die zweite Autobahnquerung und die Verlegung der Buslinien realisiert sind. Somit ist festzuhalten, dass die nutzungsplanerischen Massnahmen mit dem übergeordneten Recht, dem Massnahmenplan sowie der Richtplanung zwar im Einklang stehen, deren Anforderungen in lufthygienischer Hinsicht aber nicht hinreichend gerecht werden. 6.4.7 Nach dem Gesagten stellt sich die Frage, ob – nebst der angeordneten Erhebung einer Parkierungsgebühr – die bewilligte Anzahl Kundenparkplätze zur Begrenzung der Emissionen zusätzlich zu reduzieren ist. Vorab ist festzuhalten, dass die Vorinstanz an die von ihrem Entscheid hinsichtlich der Anwendung der Wegleitung abweichende Empfehlung des AWEL bzw. an den Antrag der Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) nicht gebunden war, weil die Anzahl der Parkplätze nicht präzise bestimmt, sondern bestenfalls anhand von Richtwerten der Grössenordnung nach bemessen werden kann und den Behörden diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt werden muss. Bestehen aber auf einem

- 13- Gebiet keine gesicherten Kenntnisse und Erfahrungszahlen (vorliegend namentlich was die Wirkung von Parkraumbeschränkungen auf die Wahl der Verkehrsmittel und damit auf die Schadstoffemissionen angeht; vgl. dazu nachfolgende Ausführungen) und beruhen Entscheidungen auf Ermessen, so kann den Vorschlägen einer Fachstelle auch nicht die Bedeutung einer amtlichen Expertise zugemessen werden, von der nicht ohne triftige Gründe abgewichen werden dürfte (vgl. BGE 131 II 81, E. 6.5). 6.4.8 Die Bauherrschaft stellt bei der Bestimmung der Parkplatzzahl auf die VSS-Norm SN 640 281 ab. Auch im Fall jenes Fachmarktes, der dem bereits mehrfach zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 30. Mai 2012 zugrunde lag (VB.2011.00624 = BEZ 2012 Nr. 37), berechnete die Baubehörde das zulässige Parkplatzangebot entsprechend der genannten VSS-Norm, auf die die anwendbare BZO verwies. Dies war gemäss der Beschwerdeinstanz nicht zu beanstanden. Für das Einkaufszentrum «Länderpark» in Stans (Lebensmittel, Bekleidung etc.), das in einem lufthygienischen Belastungsgebiet liegt, eine Verkaufsfläche von 19500 m<sup>2</sup> aufweist und als überdurchschnittlicher Emittent gilt, wurde die Parkplatzzahl aufgrund der VSS-Norm SN 640 290 (ersetzt im Jahr 2006 durch SN 640 281) ermittelt, die kraft Verweises in der Vollziehungsverordnung zum Baugesetz des betreffenden Kantons als Richtlinie anzuwenden war. Der resultierende Minimalbedarf für Kunden- parkplätze wurde aus umweltschutzrechtlichen Gründen nochmals um ca.

## **E. 11**

Prozent reduziert. Das Bundesgericht hielt dazu fest, dass die Reduktion der Parkplatzzahl auf den Mindestbedarf (Pflichtplätze) oder sogar unter diesen als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 USG gelten dürfe (BGr 1A.318/2005 vom 27. Februar 2007, E. 9.2.). Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die VSS-Norm SN 640 281 ein geeignetes Instrument zur Ermittlung eines zweckmässigen Parkplatzangebotes darstellt, welches grundsätzlich auch den umweltrechtlichen Anliegen Rechnung trägt. Für das vorliegend streitige Projekt resultiert bei einer Verkaufsfläche von 15374 m<sup>2</sup> und dem Standort-Typ C, d.h. unter Berücksichtigung der öV-Erschliessung, als Richtwert ein Bedarf von 269 bis 430 Kundenparkplätzen. Die beantragte und bewilligte Zahl von 392 Kundenparkplätzen liegt klar innerhalb dieser Bandbreite. Unter Einbezug der Mitarbeiterparkplätze ergibt sich gemäss VSS-Norm eine Spanne von insgesamt 373 bis 580 Parkplätzen. Für die Mitarbeiter sind nur 36 Parkplätze geplant, weit weniger als das

Minimum von 104 Parkplätzen gemäss VSS-Norm. Total sind 428 Mitarbeiter- und Kundenparkplätze vorgesehen. Die Differenz zum Minimalbedarf gemäss VSS-Norm wird mit einem für den geplanten Fachmarkt spezifischen Kundenverhalten begründet. Die Nachfrage nach Parkplätzen variere stark im Tages- und Wochenverlauf und sei saisonal unterschiedlich (Bau- und Gartenbauartikel). Aufgrund des Warenangebots ergebe sich eine über- durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Kundschaft im Markt von durch- schnittlich einer Stunde. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs sei hoch, da sperrige, grosse oder schwere Waren nur umständlich oder nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln transportiert werden könnten. Die Bauherrschaft stützt sich bei der Schätzung des Verkehrsaufkommens auf die Erfahrung mit einigen ihrer bestehenden, vergleichbaren Fachmärkte.

- 14- 6.4.9 Eine Reduktion der Parkplatzzahl zur Beschränkung der Emissionen kann nur soweit verlangt werden, als diese Massnahme auch tatsächlich wirksam ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen steht. Durch die Beschränkung des Parkplatzangebots für eine verkehrsintensive Einrichtung soll eine Begrenzung der Fahrtenzahl des motorisierten Individualverkehrs von und zu der Einrichtung bewirkt werden. Dabei wird die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln berücksichtigt. Die angestrebte Wirkung ist indirekt: Durch die Verknappung des Parkplatzangebots wird versucht, Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl, auf den Zeitpunkt der Fahrt (ausserhalb der Spitzenzeiten) oder auf die Häufigkeit der Fahrten zu nehmen (vgl. die Wirkungsanalyse BAFU/ARE, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts geht davon aus, dass eine Beschränkung der Parkplatzzahl aus dem Gesichtswinkel der Luftreinhaltung nur insoweit wirksam ist, als diese Massnahme von einer Verstärkung des Angebots des öffentlichen Verkehrs begleitet wird (BGE 131 II 103, E. 3.3; BGr 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002, E. 6.3). Der Zu- sammenhang zwischen der Qualität der öV-Erschliessung und dem Parkplatzangebot schlägt sich in der VSS-Norm SN 640 281 dahingehend nieder, dass das Parkfelder-Angebot mit zunehmender Qualität der öV- Erschliessung reduziert wird.

6.4.10 Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und für Umwelt (BAFU) haben sich im Rahmen des Projekts «Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei VE» u.a. mit der Wirksamkeit von Parkraumbeschränkungen befasst (Rundschreiben BAFU/ARE an die kantonalen Ämter für Umwelt und für Raumplanung vom 9. April 2013, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)). Die in diesem Rahmen erstellte, bereits erwähnte Wirkungsanalyse BAFU/ARE differenziert zwischen zentralen und peripheren Standorten (die Summe von Einwohnern und Beschäftigten im Umkreis von 1 km der VE beträgt mehr als 15000 Personen bzw. liegt zwischen 5000 und 15000 Personen). Sodann wird bezüglich Wirkung unterschieden nach Mikroebene (unmittelbare Wirkung im Umfeld der einzelnen Nutzung) und Makroebene (Wirkungen im Einzugsgebiet der entsprechenden Nutzung, mittel- und langfristige Wirkungen). Bezüglich der Beschränkung der Parkplatzzahl ergab die Studie Folgendes: Die Massnahme wirke sich im Wirkungsbereich Luft an peripheren und zentralen Standorten auf der Mikroebene aus. Ein wenig restriktives Parkplatzangebot im Bereich der gemäss VSS-Norm SN 640 281 empfohlenen Anzahl führe in erster Linie zu einer zeitlichen Verlagerung und in geringem Ausmass auch zu einer Verlagerung auf andere Verkehrsmittel. Grossräumigere Auswirkungen (Makroebene) seien nicht zu erwarten. Eine restriktivere Beschränkung, d.h. um einen Viertel unter der gemäss VSS-Norm empfohlenen Anzahl, zeige an peripheren Standorten auf der Mikroebene gegensätzliche Effekte: Einerseits zusätzliche Emissionen durch Rückstau und Suchverkehr, andererseits eine Verlagerungswirkung auf andere

Verkehrsmittel. Grossräumig (Makroebene) komme es zu kürzeren oder längeren Ausweichfahrten. An zentralen Lagen werde mit einer Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr gerechnet, deren Angebot gut ausgebaut ist, teilweise auch mit einer räumlichen Verlagerung (Mikroebene). Insgesamt könne durch die Beschränkung der Anzahl Parkplätze eine Bündelung von Fahrten oder ein Umsteigeeffekt weg vom motorisierten Indi-

- 15-vidualverkehr und damit eine Reduktion der Emissionen erzielt werden.

Voraussetzung für den Umsteigeeffekt sei eine entsprechend attraktive Erschliessung des Standorts mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Zudem sei die spezifische Nutzung entscheidend, denn nicht jede Einkaufsfahrt lasse sich gleich gut verlagern. Ein mangelnder Umsteigeeffekt könne zu Parkplatzsuchverkehr und Parkierungsdruck auf die Umgebung und zu unerwünschten Verkehrsverlagerungen führen. Ferner bestehe die Gefahr, dass potenzielle Kunden auf weiter entfernte Anbieter mit attraktiverer Parkplatzsituation ausweichen (s. Wirkungsanalyse BAFU/ARE, S. A2-8 ff.). 6.4.11 Dem Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 liegt das Szenario «Fortschritt» zugrunde. Dies bedeutet, dass sich das Senken der Luftbelastung primär auf die Förderung des technischen Fortschritts abstützt. Von Massnahmen, welche einschneidende Verhaltensänderungen bedingen, wird weitgehend abgesehen. Technische Verbesserungen werden mit finanziellen Anreizsystemen, Vorschriften oder Branchenvereinbarungen eingeleitet, dabei geht die kantonale Verwaltung mit gutem Beispiel voran. Raumplanerische Massnahmen sorgen zudem für eine möglichst gute Anbindung von verkehrsintensiven Einrichtungen an das öffentliche Verkehrsnetz (Massnahmenplan, Kurzfassung, S. 16). 6.4.12 Nach den Erkenntnissen der Wirkungsanalyse BAFU/ARE könnte bei den vorliegenden Gegebenheiten – wenn überhaupt – der öV-/LIV-Anteil der Kunden von 5 Prozent nur mit einer restriktiven Einschränkung des Parkplatzangebotes, d.h. mind. 1/4 unter dem Richtwert gemäss VSS-Norm, gesteigert werden. Eine ins Gewicht fallende Steigerung der an sich schon geringen absoluten Anzahl öV-/LIV-Kunden ist aber unter den vorliegenden Gegebenheiten unwahrscheinlich und jedenfalls mit grossen Unsicherheiten behaftet. Demgegenüber besteht das erhebliche Risiko, dass weniger Parkplätze – insbesondere an Spitzentagen – zu unerwünschten Effekten führen (Rückstau, Suchverkehr, Ausweichfahrten) und das Ziel, die Emissionen zu beschränken, verfehlt wird. Dies stünde letztlich im Widerspruch zu den Zielen des Massnahmenplans, der Raumplanung auf kantonaler und regionaler Ebene und schlussendlich der kommunalen Nutzungsplanung in Bezug auf verkehrsintensive Einrichtungen. Aus dem Gesagten folgt, dass die emissionsbeschränkende Wirkung einer weitergehenden Parkplatzreduktion im hier zu beurteilenden Fall nicht annäherungsweise abschätzbar ist. Damit ist nicht sichergestellt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen dieser Massnahme und der Schwere der damit offensichtlich verbundenen Nachteile gewahrt ist. Unter diesen Voraussetzungen liesse sich eine Reduktion der Anzahl Parkplätze nicht rechtfertigen. Demzufolge ist der Rekurs auch in diesem Punkt abzuweisen.

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