

ZH_BAUREKURSGERICHT BRKE IV Nr. 0001/2007 vom 25. Januar 2007

ZH Baurekursgericht, 2007-01-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRKE IV Nr. 0001_2007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRKE_IV_Nr.0001_2007)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRKE IV Nr. 0001/2007 du 25 janvier 2007

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRKE IV Nr. 0001/2007 del 25 gennaio 2007

Regeste

Ermessen der Gemeinde bei der einzelfallweisen Parkplatzzahl-Beschränkung gemäss der Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfes in kommunalen Erlassen. Auslegung der Wegleitung bei der Bestimmung der Güteklasse der ÖV-Erschliessung als Grundlage zur Ermittlung der zulässigen Anzahl Parkplätze: Es ist zulässig, die unterschiedliche Qualität der ÖV-Erschliessung aus den verschiedenen Einzugsgebieten des Einkaufszentrums zu berücksichtigen und dergestalt eine "gemischte" Güteklasse zu ermitteln. Bestätigung der Parkplatzgebühr von Fr. 1.-- pro Stunde.

Erwägungen

E. 1

Das strittige Projekt beinhaltet die Neuüberbauung des in der Zentrumszone Z4 gelegenen Areals zwischen S-Strasse, S-Strasse und F-Strasse mit einem zwei- geschossigen Einkaufszentrum und vier Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 146 Wohnungen. Unter dem Einkaufszentrum ist eine dreigeschossige Tiefgarage mit insgesamt 721 Abstellplätzen geplant. Hiervon sind 371 Parkplätze für das Ein- kaufszentrum, 300 Parkplätze für die Wohnungen und 50 Parkplätze für eine Park + Ride-Anlage vorgesehen. Die Verkaufsfläche des geplanten Einkaufszentrums be- trägt 17 235 m². Gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht erhöhen sich mit der Ausführung des Vorhabens im Untersuchungsperimeter im Jahre 2009 die NO - X Emissionen (Stickoxide) gegenüber dem Ausgangszustand um rund 370 kg pro Jahr (+ 3,3%), die HC-Emissionen (Kohlenwasserstoffe) um rund 260 kg (+ 9,0%) und die Partikel-Emissionen (PM 10; Staubpartikel bis 10 Mikrometer) um rund 170 kg (+ 17%). Heute steht am fraglichen Ort ebenfalls ein Einkaufszentrum mit insgesamt 430 Parkplätzen. Das Baugrundstück liegt, rund 500 m von der Autobahnausfahrt X ent- fernt, an der nördlichen Peripherie der Stadt X. (...)

E. 3

Strittig ist die zulässige Anzahl der Abstellplätze für das geplante Einkaufs- zentrum und die projektierten Wohnungen. Nicht strittig sind demgegenüber die be- willigten 50 Park + Ride-Abstellplätze. Die Vorinstanz hat (...) statt der geplanten 721 Abstellplätze insgesamt deren 680 bewilligt, nämlich anstelle der projektierten 371 Abstellplätze für das Einkaufs- zentrum 350 Plätze (300 für Kunden und 50 für Beschäftigte) und anstelle der ge-
- 2 - planten 300 Parkplätze für die Wohnungen 280 Plätze (255 für Bewohner und 25 für Besucher), zuzüglich der 50 Park + Ride-Abstellplätze. Der Rekurrent beantragt im Hauptstandpunkt eine Reduktion der bewilligten Abstellplätze für das Einkaufszentrum und für die Wohnnutzung auf insgesamt ma- ximal 418 und im Eventualstandpunkt auf

insgesamt maximal 477 Plätze. Ferner wendet sich der Rekurrent gegen die mit dem angefochtenen Beschluss angeordnete Parkplatzbewirtschaftung, wonach für Kundenparkplätze eine minimale Parkplatzgebühr von Fr. 1.– pro Stunde ab der ersten Minute erhoben wird, mit der Einschränkung, dass die erste Viertelstunde unentgeltlich ist, wenn die Parkierungs- anlage vor deren Ablauf wieder verlassen wird, während im Übrigen für jede ange- brochene Stunde eine Parkgebühr von Fr. 1.– zu erheben ist (...). Der Rekurrent verlangt demgegenüber, dass für Kundenparkplätze eine mini- male Parkplatzgebühr von Fr. 2.– pro Stunde ab der ersten Minute erhoben werde; dies ohne Ausnahme für jede angebrochene Stunde.

E. 4

Beim strittigen Bauvorhaben handelt es sich um eine stationäre Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 lit. a der Luftreinhalteverordnung (LRV), welche Einwirkungen unter anderem in Form von Luftverunreinigungen (Art. 7 Abs. 1 USG) erzeugt. Diese Anlage unterliegt dem Umweltschutzgesetz und den ausführenden Erlassen. 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 mög- lich 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 Emis- sionsgrenzwerten, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Verkehrs- und Betriebsvor- schriften, Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe (Art. 12 Abs. 1 lit. a-e USG). Verschärfte Emissionsbegren- zungen 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 ver- bundenen Nachteile zu wahren ist (BGE 124 II 272 ff. E. 3d cc, 125 II 129 ff. E. 9d). Die Regelung der verschärfte Emissionsbegrenzungen in der Luftreinhaltever- ordnung 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 ver- schärfte Emissionsbegrenzungen (Art. 5 Abs. 1 LRV). Die Emissionsbegrenzungen sind soweit zu ergänzen oder zu verschärfen, dass keine übermässigen Immissio- nen verursacht werden (Abs. 2). Diese Regelung ist dann anwendbar, wenn die übermässigen Immissionen von einer einzelnen stationären Anlage verursacht wer- den (so genannter Grosse mittent; Entscheid des Bundesgerichtes in URP 1995, S. 498 ff., E. 4 a). Wird hingegen die übermässige Luftbelastung durch eine Vielzahl von Anlagen verursacht, sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch ei- nen Massnahmenplan zu koordinieren. Damit soll die übermässige Luftbelastung auf eine koordinierte sowie lasten- und rechtsgleiche Weise reduziert werden (Art. 44a

- 3 - USG und Art. 31 ff. LRV; BGE 125 II 129 ff. E. 7b und 124 II 272 ff., E. 4a).

(Darlegung, dass das Vorhaben in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet liegt, dass das Vorhaben als überdurchschnittlicher Emittent einzustufen ist, dass in der Stadt X eine Anpassung der Parkplatzvorschriften an die Wegleitung bis heute nicht erfolgt ist und dass der Streit über die zulässige Anzahl Parkplätze dem- nach unter Beachtung der kantonalen Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbe- darfs in kommunalen Erlassen zu

entscheiden ist.) 6.4.1. Das Bundesgericht hat in BGE 124 II 272 ff. E. 5d, erwogen, bei der Anwendung des kantonalen Massnahmenplans bestehe ein Ermessensspielraum der kantonalen Behörden, den das Bundesgericht respektieren müsse. Es liege im Ermessen der kantonalen Behörde zu bestimmen, ob sich die unmittelbare Anwendung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfes in kommunalen Erlassen rechtfertige und inwieweit diese eine Beschränkung des Parkraumes verlange (...). Es erscheine (indes) fraglich, ob ein gänzlicher Verzicht auf Parkplatzbewirtschaftung auch für Bauvorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen bis zum Ablauf der den Gemeinden eingeräumten Umsetzungsfristen ermessensfehlerfrei wäre. 6.4.2. Die Baurekurskommissionen urteilen grundsätzlich mit voller Kognition (§ 20 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Damit kommt ihnen nicht nur Rechtskontrolle zu, sondern sie können (und müssen) auch die Ermessensausübung durch die unteren Instanzen in vollem Umfang überprüfen. Dabei bestehen allerdings durch die Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV]) bedingte Einschränkungen. Gemeindeautonomie besteht immer dann, wo der Gemeinde eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zusteht, sei es beim Erlass und Vollzug eigener Vorschriften oder bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts. Eine der praktisch wichtigsten Kompetenzen steht den Gemeinden beim Erlass von Bau- und Zonenordnungen zu (§§ 45 ff. PBG). Dementsprechend überprüfen die Baurekurskommissionen nutzungsplanerische Anordnungen nur mit Zurückhaltung. Die Baurekurskommissionen dürfen nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung auf Grund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht. Im Übrigen heben sie die kommunale Planfestlegung dann auf, wenn deren Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit offensichtlich ist (A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 20 Rz. 17 ff.). Die Massnahme PV 2 zielt in erster Linie auf die Umsetzung der Wegleitung im Rahmen der Anpassung der Bau- und Zonenordnungen ab. Hierbei steht den Gemeinden nach dem Gesagten eine erhebliche planerische Entscheidungsfreiheit zu. Können solche Vorschriften alsdann im Rekursverfahren nur mit Zurückhaltung überprüft werden, so muss diese Zurückhaltung auch dort Platz greifen, wo die Wegleitung unmittelbar im Baubewilligungsverfahren zur Anwendung kommt. Daran vermag auch die (an sich zweifellos zutreffende) Feststellung des Bundesgerichtes nichts zu ändern, dass der Umsetzung der Wegleitung im Baubewilligungsverfahren nach deren Änderung in eine blosser Empfehlung eher noch eine grössere Bedeutung zukomme (BGr 1A.113/1998 vom 9. Juni 1998 = URP 1998 Nr. 36). Ebenso

- 4 - wenig vermögen weder die lufthygienische Situation im Kanton Zürich oder am Standort des Bauvorhabens noch die vom Bauvorhaben zu erwartenden Emissionen zu einer Einschränkung der Gemeindeautonomie zu führen. Besagte Vorgaben haben vielmehr allesamt nicht mehr und nicht weniger als die Beachtung der Wegleitung im Rechtsmittelverfahren zur Folge. Verlangt der Rekurrent, angesichts der teilweise ungenügenden lufthygienischen Verhältnisse müssten nun «in jedem einzelnen Anwendungsfall die notwendigen Massnahmen umso konsequenter umgesetzt werden», kann dem somit nicht gefolgt werden. Gleichermassen kann es entgegen der Auffassung des Rekurrenten für die über eine eigene Umweltschutzfachstelle verfügende (vgl. § 3 der Einführungsverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [EV UVP]) Stadt X nicht massgebend sein, dass die kantonalen Umweltschutzfachstellen, wie vom Rekurrenten behauptet, regelmässig den Antrag stellten, die Parkplatzzahl sei aus lufthygienischen

Gründen auf das Minimum des massgeblichen Bedarfs gemäss Wegleitung bzw. zumindest auf das untere Drittel der Spannweite zwischen minimalem und maximalem Bedarf zu begrenzen (vgl. dazu die nachstehenden Erwägungen Ziffer 8). Auf die diesbezügliche Beweisofferte des Rekurrenten ist daher nicht weiter Bezug zu nehmen.

E. 7

Rekurrentschaft und Vorinstanz bzw. Bauherrschaft sind sich uneins über die Anwendung der Wegleitung bei der Bestimmung der Güteklasse der Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln (ÖV-Erschliessung). Die Güteklasse bildet die Grundlage zur Ermittlung des massgeblichen Abstellplatzbedarfes und damit der zulässigen Anzahl Abstellplätze. Die Vorinstanz geht davon aus, das Einzugsgebiet des geplanten Einkaufszentrums umfasse nebst der Stadt X auch die umliegenden Gemeinden. Dergestalt stammten (nach den vorgesehenen Verbesserungen des öffentlichen Verkehrs) 50% der Kunden aus Gebieten mit der ÖV-Güteklasse B, 32% aus Gebieten mit der ÖV-Güteklasse C und 18% aus Gebieten mit der ÖV-Güteklasse D. Gestützt hierauf hat die Vorinstanz bei der Berechnung der zulässigen Anzahl Parkplätze, namentlich der Kundenabstellplätze, je zur Hälfte die Güteklasse B und die Güteklasse C zu Grunde gelegt.

E. 7.1

Der Rekurrent moniert, für die Ermittlung der Haltestellenkategorie sei gemäss Wegleitung einzig die Hauptlastrichtung und in dieser das beste Angebot (Hervorhebungen gemäss Rekurschrift) massgebend. Nebenrichtungen und weitere Angebote in einer schlechteren Haltestellenkategorie spielten in diesem Zusammenhang keine Rolle. Bei korrekter Anwendung der kantonalen Wegleitung liege ein Vorhaben immer nur in einer einzigen ÖV-Güteklasse, welche durch das beste Angebot in der Hauptlastrichtung bestimmt werde. Vorliegend sei die Hauptlastrichtung jene zum Stadtzentrum von X, welche unbestrittenermassen in der Güteklasse B liege. Dementsprechend seien viel zu viele Parkplätze bewilligt worden. Die Beurteilung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung vermische die auf Grund von § 237 Abs. 1 PBG und der dazu entwickelten Rechtsprechung zu stellenden Anforderungen an die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln mit den Regeln über die Bestimmung der ÖV-Güteklasse. In allen dem Rekurrenten bekannten Fällen seien Einkaufszentren bezüglich der verschiedenen Einzugsgebiete ihrer Kunden mit dem öffentlichen Verkehr unterschiedlich gut erschlossen gewesen. Immer habe

- 5 - es eine besser erschlossene Hauptlastrichtung und übrige, weniger gut erschlossene Richtungen gegeben. In keinem dieser bisher bewilligten Fälle sei für die Berechnung der Parkplatzzahl eine gemischte ÖV-Güteklasse angenommen worden. Stets sei für diese Berechnung einzig die oberste Kategorie in der Hauptlastrichtung massgebend gewesen. Durch die monierte Berechnungsweise werde eine Parkplatzzahl bewilligt, die sogar über dem Maximum der für die ÖV-Güteklasse B vorgegebenen Spannweite liege. Damit werde die von der kantonalen Wegleitung gewollte verkehrsbegrenzende Wirkung eines beschränkten Parkraumangebotes klar unterlaufen. Im Übrigen wäre aus den bereits dargelegten Gründen auch eine Festlegung der Parkplatzzahlen entsprechend dem Maximalwert in der ÖV-Güteklasse B nicht zulässig. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die kantonale Wegleitung hier weniger streng als in Agglomerationsgemeinden wie z.B. Volketswil oder Schlieren angewandt werde. Die Rekursgegnerschaft hält dem entgegen, die fragliche Parkplatzberechnung sei sachadäquat und mit der Wegleitung vereinbar.

E. 7.2

Die Wegleitung legt für die Berechnung des zulässigen Parkplatzmaximums (und des hier keine Rolle spielenden zulässigen Parkplatzminimums) in einem ersten Schritt für jede einzelne Nutzungsart (Wohnen, Verkaufsgeschäfte etc.) den so genannten Grenzbedarf fest (notwendige Anzahl Parkplätze in einem ausschliesslich für Personenwagen erschlossenen Gebiet; Ziffer 1 der Wegleitung). Diese Bedarfswerte stützen sich auf die heute üblichen Normwerte gemäss der VSS-Norm SN 641 400 ab. Sie sind grösstenteils auf die Geschossflächen bezogen. Auf Grund der Qualität der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (Ziffer 2 der Wegleitung) und der Gemeindetypisierung (Ziffer 3 der Wegleitung) wird alsdann in einem zweiten Schritt der Grenzbedarf auf den massgeblichen Bedarf reduziert (Festlegung von minimalem und maximalem Prozentsatz des Grenzbedarfes; Ziffer 4 der Wegleitung). Die Gemeindetypisierung unterscheidet zwischen Gemeinden ohne ausgeprägte Zielgebiete des Verkehrs (vor allem ländliche Wohngemeinden; Typ 1) und Gemeinden mit ausgeprägten Zielgebieten (Zentrums- und Arbeitsplatzgemeinden; Typ 2). Nur für letztere sieht die Wegleitung eine prozentuale Limitierung des massgeblichen Bedarfs nach oben vor. X ist eine Gemeinde des Typs 2. Für die Bestimmung der Güteklasse der ÖV-Erschliessung legt die Wegleitung zwei Kriterien fest, nämlich die Haltestellenkategorie (Bedienungsqualität der Haltestelle) und die Erreichbarkeit der Haltestelle (Fusswegdistanz zur Haltestelle). Die Haltestellenkategorie im Verein mit der Haltestellenerreichbarkeit ergibt die Güteklasse der ÖV-Erschliessung im betreffenden Perimeter um die Haltestelle herum (Klassen A-D). Die Haltestellenkategorie (I-V) richtet sich einerseits nach der Art des Verkehrsmittels (Qualitätsgruppe A [mit Untergruppen Bahnknoten und Bahnlinie] und Qualitätsgruppe B [mit Untergruppe Tram, städtischer Bus und Regionalbus und Untergruppe Ortsbus und Quartierbus]) und andererseits nach dem Kursintervall. Als Kursintervall gilt gemäss der Wegleitung der durchschnittliche Abstand zwischen den Ankünften bzw. Abfahrten (pro Linie jeweils in der Hauptlastrichtung) aller Verkehrsmittel einer Qualitätsgruppe zwischen 6.00 und 20.00 Uhr (Montag bis Freitag) unter Einbezug eventueller Verdichtungen. Gegebenenfalls muss für eine Haltestelle das Kursintervall beider Qualitätsgruppen bestimmt werden; massgebend ist die höhere Haltestellenkategorie.

- 6 - Dergestalt lässt sich jedes Gemeindegebiet planlich in Gebiete mit unterschiedlichen Güteklassen der ÖV-Erschliessung einteilen. In diesen Gebieten gelten alsdann die entsprechenden Werte des massgeblichen Bedarfs. Je besser die Güteklasse der ÖV-Erschliessung ist, desto tiefer veranschlagt die Wegleitung den massgeblichen Bedarf an Abstellplätzen.

E. 7.3

Vorab ist festzustellen, dass das Genügen der ÖV-Erschliessung des strittigen Bauvorhabens nicht in Frage gestellt wird. Unbestritten sind alsdann auch die prozentualen Zuordnungen der Kundenmenge zu einem bestimmten Einzugsgebiet und die Zuordnung der ÖV-Erschliessung des Bauvorhabens aus diesen Einzugsgebieten zu einer bestimmten Güteklasse. Strittig ist hingegen, ob die Vorinstanz mit der fraglichen Güteklassen-«Mischrechnung» die Wegleitung richtig angewendet hat.

E. 7.3.1

Heute wird das bestehende Einkaufszentrum R durch zwei Buslinien erschlossen, nämlich durch die Linie 3 der Stadtbusse, die das Einkaufszentrum in einem durchschnittlichen

9-Minuten-Intervall mit der Stadt X verbinden, und durch die PTT-Linie 676 nach H und Y (1-Stunden-Takt). Diese Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr soll gemäss der Baubewilligung noch verbessert werden, indem für den Stadtbus eine erste Haltestelle vor dem Haupteingang zum Einkaufszentrum und eine zweite vor den Nebeneingängen an der S-Strasse und den Aufgängen zum Wohnungsbereich geschaffen werden. Als dann soll auch die Erschliessung des Bauvorhabens für die Landschaft (Kleingemeinden) verbessert werden, und zwar durch Verdichtung der Buslinien 670, 675 und 676. Zusätzlich sollen die Linien 670 und 675 verlängert und soll eine neue Linie 677 geschaffen werden (Dispositivziffer I.E.1.b des angefochtenen Entscheides). Die fraglichen ÖV-Haltestellen sind allesamt in einer Distanz von weniger als 300 m vom streitbetreffenen Bauvorhaben gelegen bzw. geplant. Dergestalt ergibt sich für das Bauvorhaben mit Bezug auf das Einzugsgebiet der Stadt X eine ÖV-Erschliessung der Güteklasse B und mit Bezug auf das Einzugsgebiet H, D und H zu 32% eine ÖV-Erschliessung der Güteklasse C und zu 18% der Güteklasse D.

E. 7.3.2

Dem Rekurrenten ist insoweit zuzustimmen, als dass, wird die Wegleitung nutzungsplanerisch umgesetzt, ein Baugrundstück immer nur einer einzigen Güteklasse der ÖV-Erschliessung zugeordnet werden kann (vgl. dazu die Erläuterungen zur Wegleitung, insbesondere die planlichen Darstellungen). Dies schliesst indes nicht aus, bei der einzelfallweisen Bewertung der ÖV-Erschliessung eines Vorhabens zur Ermittlung des massgeblichen Abstellplatzbedarfes zu berücksichtigen, dass die ÖV-Erschliessungen aus den verschiedenen Einzugsgebieten unterschiedliche Qualitäten aufweisen. Die einschlägige Passage der Wegleitung, auf die sich der Rekurrent abstützt, steht dem schon deswegen nicht entgegen, weil sie sich einzig auf die Ermittlung der Haltestellenkategorie bezieht; über die Ermittlung des massgeblichen Abstellplatzbedarfes für ein bestimmtes Bauvorhaben besagt sie demgegenüber nichts. Der Rekurrent bezieht sich zur Begründung seines Standpunktes insbesondere auch auf Wortlaut der fraglichen Passage, der da heisst: «Als Kursintervall gilt ge-

- 7 - mäss der Wegleitung der durchschnittliche Abstand zwischen den Ankünften bzw. Abfahrten (pro Linie jeweils in der Hauptlastrichtung) aller Verkehrsmittel einer Qualitätsgruppe zwischen 6.00 und 20.00 Uhr (Montag bis Freitag) unter Einbezug eventueller Verdichtungen. Gegebenenfalls muss für eine Haltestelle das Kursintervall beider Qualitätsgruppen bestimmt werden; massgebend ist die höhere Haltestellenkategorie.» Diesem Wortlaut zufolge ist indes, wird eine Haltestelle von mehreren Linien bedient, zur Bestimmung des Kursintervalles bzw. der Haltestellenkategorie der durchschnittliche Abstand der Ankünfte und Abfahrten aller Linien derselben Qualitätsgruppe und nicht etwa nur jener Linie, die am meisten Personen hin- oder wegbefördert, zu Grunde zu legen. Bei der Durchschnittsberechnung ist auf «alle» Verkehrsmittel einer Qualitätsgruppe abzustellen; zugleich wird die Berücksichtigung der Hauptlastrichtung «pro Linie», also für jede Linie einzeln und damit aller Linien, verlangt. Unter der «Hauptlastrichtung» (pro Linie) ist alsdann jene Richtung einer Linie zu verstehen, aus der die meisten Bewohner, Besucher, Kunden oder Beschäftigte herkommen bzw. in die sie wieder zurückkehren. Im Beispiel in den Erläuterungen zur Wegleitung (S. 3, 1. Schritt: Bestimmung der Haltestellenqualität) ist die Hauptlastrichtung der S4 von Adliswil aus betrachtet also jene von und nach Zürich und nicht etwa jene von und nach Sihlbrugg (die Bestimmung der Hauptlastrichtung ist für die Ermittlung des Kursintervalles demnach dann nicht von

Bedeutung, wenn die Abstände der Ankünfte und Abfahrten aus beiden Richtungen bzw. in beide Richtungen im Durchschnitt gleich sind). Besagt die Wegleitung sodann: «Gegebenenfalls muss für eine Haltestelle das Kursintervall beider Qualitätsgruppen bestimmt werden; massgebend ist die höhere Haltestellenkategorie», so heisst dies, wie sich bereits aus dem vorstehend Gesagten ergibt, nicht mehr und nicht weniger, als dass der durchschnittliche Abstand der Ankünfte bzw. Abfahrten für die beiden Qualitätsgruppen getrennt zu berechnen ist; massgebend ist alsdann die höhere der beiden so ermittelten Haltestellenkategorien. Führen (innerhalb der gleichen Qualitätsgruppe) verschiedene Linien in unterschiedlichen zeitlichen Abständen zu einer bestimmten Haltestelle hin bzw. von dieser weg, so wirken sich diese unterschiedlichen Intervalle der einzelnen Linien, wie dargetan, ab einer gewissen Grösse des Intervalls auf die Haltestellenkategorie und damit auf die Güteklasse der ÖV-Erschliessung aus. Verbinden diese Linien verschiedene Einzugsgebiete mit dem zu erschliessenden Grundstück, wird die unterschiedliche Qualität der ÖV-Erschliessung aus verschiedenen Einzugsgebieten somit bereits bei der Bestimmung der Haltestellenkategorie im Rahmen der nutzungsplanerischen Umsetzung der Wegleitung berücksichtigt. Erst recht muss dies bei der Anwendung der Wegleitung auf ein einzelnes Bauvorhaben zulässig sein. Schon deswegen kann aus der Wegleitung nicht geschlossen werden, vorliegend sei für die Bestimmung des massgeblichen Bedarfes einzig die Güteklasse B massgeblich.

E. 7.3.3

Die Berücksichtigung unterschiedlicher Güteklassen der ÖV-Erschliessung erscheint alsdann unbesehen des fraglichen Wortlautes der Wegleitung auch in hohem Masse sachadäquat. Die Wegleitung ist offensichtlich so konzipiert, dass, je höher die Güte der ÖV-Erschliessung ist, desto weniger Parkplätze zulässig sind, weil diesfalls – bei einer besseren ÖV-Erschliessung – davon ausgegangen werden kann, dass die betreffenden Bewohner, Besucher, Beschäftigten oder Kunden in höherem Masse die Möglichkeit haben, mit dem öffentlichen Verkehr die betreffende

- 8 - Destination aufzusuchen bzw. wieder an den Ausgangsort zurückzukehren, und hiervon auch Gebrauch machen. Dies ermöglicht eine Reduktion der Parkplatzzahl, ohne damit übermässigen Suchverkehr oder eine übermässige Inanspruchnahme des Strassenraumes für den ruhenden Verkehr, die bekanntlich mit den Vorschriften über die Pflichtabstellplätze (§§ 242 ff. PBG) verhindert werden soll, zu evozieren. Mit andern Worten strebt die Wegleitung an, dass die Güte der ÖV-Erschliessung und die Parkplatzzahl eines Bauvorhabens in der beschriebenen Art und Weise miteinander korrelieren. Dies lässt es geboten erscheinen, bei der Bestimmung des Parkplatzbedarfes im Einzelfall nicht nur auf die beste ÖV-Erschliessung abzustellen, sondern auch die schlechteren ÖV-Erschliessungen aus andern Einzugsgebieten entsprechend ihrer Bedeutung angemessen mit zu berücksichtigen, wie dies die Vorinstanz vorliegend zu Recht getan hat. Dieses Vorgehen stellt auch keine unzulässige Vermischung mit den gemäss § 237 Abs. 1 PBG zu stellenden Anforderungen an die ÖV-Erschliessung dar. Im diesem letzteren Kontext stellt sich einzig die Frage, ob ein als «grössere Überbauung» im Sinne von § 237 Abs. 1 PBG einzustufendes Bauvorhaben mit dem öffentlichen Verkehr genügend erschlossen ist. Ist dies zu bejahen, ist die Baubewilligung – in soweit – zu erteilen. Alsdann erfolgt in einem zweiten Schritt die Bestimmung des Abstellplatzbedarfes unter Beachtung der Güte der ÖV-Erschliessung. Fehlt es demgegenüber an einer genügenden ÖV-Erschliessung und ist dieser Mangel mit Nebenbestimmungen nicht

heilbar (§ 321 PBG), ist das Bauvorhaben zu verweigern, womit sich auch die Frage des massgeblichen Abstellplatzbedarfes nicht mehr stellt. Dass mit der strittigen Anwendung der Wegleitung der Massnahmenplan unter- laufen wird, trifft somit nicht zu; vielmehr ist diese Anwendung, wie dargetan, weglei- tungs- und sachadäquat. 8.1. Die Vorinstanz hat, ausgehend von einem (unbestrittenen) Grenzbedarf von 105 Beschäftigtenabstellplätzen und 436 Kundenabstellplätzen, die Reduktions- faktoren der Güteklassen B und C je zur Hälfte zur Anwendung gebracht, was fol- gendes ergibt: 40-58 Beschäftigtenabstellplätze (Mittelwerte von 32 [Minimalwert Gü- teklasse B; 30% von 105] und 47 [Minimalwert Güteklasse C; 45% von 105] bzw. von 47 [Maximalwert Güteklasse B; 45% von 105] und 68 [Maximalwert Güteklasse C; 65% von 105]); 196-305 Kundenabstellplätze (Mittelwerte von 174 [Minimalwert Güte- klasse B; 40% von 436] und 218 [Minimalwert Güteklasse C; 50% von 436] bzw. von 262 [Maximalwert Güteklasse B; 60% von 436] und 349 [Maximal- wert Güteklasse C; 80% von 436]). Hieraus resultiert eine Bandbreite von 236-363 Abstellplätzen für das Einkaufs- zentrum. Bewilligt worden sind 350 Abstellplätze (300 für Kunden und 50 für Be- schäftigte). 8.2.1. Damit hat sich die Vorinstanz nur wenig unterhalb des von der Weglei- tung vorgegebenen Maximalbedarfs gehalten. Der Rekurrent hält dies zum einen auf Grund der lufthygienischen Situation (vgl. die vorstehenden Erwägungen unter Ziffer 6) und zum andern auf Grund der Festlegungen in der Wegleitung selbst für unzu-

- 9 - lässig. Er macht unter Hinweis auf Seite 7 der Wegleitung und Seite 8 der Erläute- rungen zur Wegleitung geltend, die Wegleitung decke eine grosse Bandbreite von Anwendungsfällen ab, sei also nicht spezifisch auf überdurchschnittliche Emittenten zugeschnitten. Innerhalb dieser Bandbreite seien deshalb insbesondere bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen weitere spezielle Verhältnisse zu berücksichtigen, die zu einer zusätzlichen Reduktion des massgeblichen Bedarfs führen könnten, wie namentlich eine übermässige Luftbelastung oder sich abzeichnende Überlas- tungen auf dem übergeordneten Strassennetz. Die Wegleitung weise ausdrücklich darauf hin, dass wegen der hohen Luftbelastung insbesondere in der Stadt X die Luftqualität und Verhältnisse auf dem Strassennetz eine stärkere Beschränkung der Parkplatzzahlen rechtfertigten. Die kantonale Wegleitung gehe also klar davon aus, dass in der Stadt X die Ausschöpfung des Maximums des massgeblichen Bedarfs gemäss Wegleitung nicht zulässig sei, weshalb mindestens die Praxis der kantona- len Fachstellen auch in X gelten müsse. Die Vorinstanz nimmt demgegenüber den Standpunkt ein, die Wegleitung be- lasse ihr den Ermessensspielraum, die nahezu vollständige Ausschöpfung des massgeblichen Bedarfs durch die Bauherrschaft zuzulassen. 8.2.2. Zutreffend ist zwar, dass in der Wegleitung (S. 7) als «Spezialfall» unter anderem stark verkehrserzeugende Nutzungen erwähnt werden. Diese Erwähnung erfolgt jedoch einzig im Kontext mit Gemeinden des Typs 1; es wird empfohlen, dass bei solchen Nutzung auch diese Gemeinden das maximal zulässige Parkplatzange- bot auf der Grundlage der Wegleitung beschränken. Für die Gemeinden des Typs 2 kann hieraus somit nichts geschlossen werden. Alsdann werden unter dem Titel «Berücksichtigung weiterer spezieller Verhältnisse» unter anderem auch eine über- mässige Luftbelastung und sich abzeichnende Überlastungen auf dem übergeordne- ten Strassennetz erwähnt. Indes besagt die Wegleitung bloss, dass solche Verhält- nisse zu einer zusätzlichen Reduktion des massgeblichen Bedarfs führen können. Schliesslich ist den Erläuterungen zur Wegleitung (S. 8) zwar zu entnehmen, in stark belasteten Gemeinden, insbesondere in den Städten Zürich und Winterthur, rechtfertigten die Luftqualität und die Verhältnisse auf dem Strassennetz eine stärke- re Beschränkung der Parkplatzzahlen als nach der Wegleitung

vorgesehen. Auch hierin ist indes lediglich eine Äusserung empfehlenden Charakters zu erblicken. Aus der Sicht der Wegleitung bleibt es diesen Gemeinden demnach anheim gestellt, ob sie die Ausschöpfung des massgeblichen Bedarfes durch ein Bauvorhaben zulassen wollen oder nicht. Demnach hat sich die Vorinstanz bei der Bewilligung der Kunden- und Beschäftigtenabstellplätze im Rahmen der ihr zustehenden Ermessens- und Entscheidungsfreiheit gehalten. Eine Missachtung von Art. 11 Abs. 3 USG bzw. des Massnahmenplanes kann ihr somit nicht vorgeworfen werden. (Darlegung, dass die Anzahl der Parkplätze für die Wohnnutzung ebenfalls nicht zu korrigieren ist.) 8.4. Erweist sich somit die angefochtene Anzahl der Abstellplätze für das Bau- vorhaben als rechtmässig und angemessen, ist auch dem rekurrentischen Stand- punkt, weder der Umweltverträglichkeitsbericht noch die Umweltverträglichkeitsprü- fung und die Baubewilligung äusserten sich konkret zum notwendigen lufthygieni- schen Sanierungsbeitrag des Vorhabens, der Boden entzogen. Der Sanierungsbei- trag besteht vorliegend offensichtlich darin, dass die Parkplätze für das Einkaufs-

- 10 - zentrum mit der Baubewilligung gegenüber der Baueingabe bzw. dem Grenzbedarf wegleitungskonform reduziert worden sind. Mit der Vorinstanz ist alsdann darauf hinzuweisen, dass auch eine erhebliche Reduktion gegenüber den heute vorhande- nen 430 (unbewirtschafteten) Abstellplätzen des bestehende Einkaufszentrum er- folgt; für das geplante Einkaufszentrum sollen nur mehr 350 Abstellplätze zur Verfü- gung stehen. Während heute 6 Kundenparkplätze pro 100 m² Verkaufsfläche beste- hen, sollen neu 1,7 Kundenparkplätze pro 100 m² Verkaufsfläche geschaffen wer- den, was eine markante Verbesserung darstellt. Im Übrigen ist entgegen dem Dafür- halten des Rekurrenten weder der Umweltverträglichkeitsbericht noch die Umwelt- verträglichkeitsprüfung als ungenügend einzustufen; die einschlägigen Vorschriften von Art. 9 UVPV und Art. 9 USG sind eingehalten. Dass schliesslich entgegen der Behauptung des Rekurrenten die Baubewilligung hinreichend begründet ist, ergibt sich schon daraus, dass der Rekurrent ohne weiteres in der Lage war, diese umfas- send anzufechten. 8.5. Insoweit der Rekurrent eine Reduktion der bewilligten Anzahl Abstellplätze verlangt, ist der Rekurs somit vollumfänglich abzuweisen. 9.1. Der Rekurrent macht geltend, die bewilligte Parkplatzbewirtschaftung sei ungenügend. Eine gewisse Gebührenhöhe sei Voraussetzung dafür, damit die Be- wirtschaftung einen umweltrelevanten Effekt zeitige. Das Bundesgericht verweise in BGr 1A.125/2005 vom 21. September 2005 auf eine Studie, welche zum Schluss komme, dass der Preis für einen Parkplatz mindestens Fr. 2.– pro Stunde betragen und von der ersten Minute an erhoben werden solle, womit eine nur leicht reduzierte Wirksamkeit gegenüber einem Preis von Fr. 4.– pro Stunde und gleichzeitig eine hohe Akzeptanz erreicht werde. Mit dem angefochtenen Entscheid werde demge- genüber eine Mindestgebühr von bloss Fr. 1.– festgesetzt. Zudem sei die erste Vier- telstunde unentgeltlich, wenn die Parkieranlage vor deren Ablauf wieder verlas- sen werde. Damit werde die Lenkungswirksamkeit der Parkplatzbewirtschaftung un- terlaufen, indem für Kurzeinkäufe das umweltrechtlich unzulässige Gratisparkieren nach wie vor möglich bleibe. Die Erhebung der Parkierungsgebühr ab der ersten Minute sei nur dann lenkungswirksam, wenn sie ohne Ausnahme erfolge. Ebenso sei nach dem zitierten Bundesgerichtsentscheid eine Mindestgebühr von weniger als Fr. 2.–pro Stunde nicht mehr genügend lenkungswirksam. Demgegenüber bestreitet die private Rekursgegnerin die Wirksamkeit von Parkplatzgebühren. Im Vergleich zu den Nachteilen für den Detailhandel, der auf die «kauffreudige automobile Kundschaft» angewiesen sei, seien Parkplatzgebühren unverhältnismässig. Solche Gebühren seien in der Regel nur bei Neuanlagen durch-

zusetzen, weshalb aus Gründen der Lastengleichheit ein Einschlag gerechtfertigt sei. Gestützt hierauf habe das Verwaltungsgericht in VB.2004.00361 vom 26. Januar 2005, E. 7.2, festgestellt, dass eine Gebühr in der Höhe von Fr. 1.– pro Stunde rechtmässig sei. Die Vorinstanz macht geltend, sie halte schon aus Gründen der Rechtsgleichheit an der Parkplatzbewirtschaftungspflicht fest. Für die Einkaufszentren an der Peripherie gelte eine Gebühr von Fr. 1.– pro Stunde; im Zentrum seien die Gebühren entsprechend höher angesetzt. Diese Differenzierung sei sachgerecht und in früheren Verfahren vom Rekurrenten ausdrücklich anerkannt worden.

- 11 - 9.2. Mit dem angefochtenen Beschluss ist angeordnet worden, dass für Kundenparkplätze eine minimale Parkplatzgebühr von Fr. 1.– pro Stunde ab der ersten Minute erhoben wird, mit der Einschränkung, dass die erste Viertelstunde unentgeltlich ist, wenn die Parkieranlage vor deren Ablauf wieder verlassen wird, während im Übrigen für jene angebrochene Stunde eine Parkgebühr von Fr. 1.– zu erheben ist (...). Die private Rekursgegnerin hat unbeschrieben ihrer grundsätzlichen Vorbehalte diese Anordnung nicht angefochten. 9.3. Zunächst ist festzustellen, dass es bei der Gebührenpflicht von Kundenabstellplätzen um eine Betriebsvorschrift handelt, deren Anordnung ihre gesetzliche Grundlage in Art. 12 Abs. 1 lit. c USG findet (BGE 125 II 129 ff. E. 8 b/e). In BGr 1A.125/2005 vom 21. September 2005, E.11.3, hat das Bundesgericht festgehalten, der Beschwerdeführer weise zu Recht darauf hin, dass eine gewisse Gebührenhöhe Voraussetzung dafür sei, dass die Bewirtschaftung einen umweltrelevanten Effekt zeitige. Die Studie «Parkplatzbewirtschaftung bei <Publikumsintensiven Einrichtungen> – Auswirkungsanalyse» (Forschungsauftrag 40/00 des ARE, BUWAL, Cercl'Air, MGB, SVI/ASTRA, verfasst durch die Metron Verkehrsplanung und Ingenieurbüro AG, Brugg, Neosys AG, Gerlafingen und Hochschule Rapperswil, Januar 2002) komme zum Schluss, dass der Preis für einen Parkplatz mindestens Fr. 2.– pro Stunde betragen und von der ersten Minute an erhoben werden solle. Damit werde eine nur leicht reduzierte Wirksamkeit gegenüber einem Preis von Fr. 4.– pro Stunde und gleichzeitig eine hohe Akzeptanz erreicht. In jenem Fall ging es darum, dass die einschlägige Bestimmung der Bau- und Nutzungsordnung verlangte, dass bei publikumsintensiven Nutzungen im Zeitpunkt der Eröffnung eine kostenpflichtige Benutzung der Parkplätze vorgeschrieben sein müsse. Der Beschwerdeführer erachtete diese Regelung mit der Begründung als ungenügend, dass die fragliche Norm weder konkretisiere, dass die Parkplatzbewirtschaftung ab der ersten Minute zu erfolgen habe, noch lenkungswirksame Gebühren mit Verbot jeglicher Rückerstattung vorschreibe. Das Bundesgericht kam zum Schluss, es genüge, nur die grundsätzliche Pflicht zur Parkplatzbewirtschaftung im Nutzungsplan festzuhalten. Im Übrigen verwies das Bundesgericht auf die vorstehend wiedergegebenen Erkenntnisse der fraglichen Studie, mit dem Bemerkens, bei der Umsetzung der Parkplatzbewirtschaftung würden die neuesten Erkenntnisse zu berücksichtigen sein.

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