

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00091 vom 23. September 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-09-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2009.00091](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00091)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00091 du 23 septembre 2009

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00091 del 23 settembre 2009

## Regeste

Baubewilligung | Erweiterung des Parkhauses eines Einkaufszentrums: Reduktion der Parkplatzzahl bei bestehenden Anlagen. Das im Jahre 1977 zusammen mit dem Einkaufszentrum erstellte Parkhaus soll um zwei zusätzliche Parkebenen erweitert werden, wobei die neu geschaffenen Parkplätze vorwiegend fremden Nutzungen dienen sollen. Die Vorinstanz hat die Erweiterung des Parkhauses zum Anlass genommen, die einstmals bewilligte Anzahl an Parkplätzen, die zum Einkaufszentrum gehören, zu reduzieren (E. 2.1). Die Frage, ob Parkplatzbeschränkungen in lufthygienischen Sanierungsgebieten auch auf bestehende Anlagen ausgedehnt werden sollen, ist im kantonalen Massnahmenplan zu erörtern und bedarf der Umsetzung im kantonalen Recht. Da eine solche Umsetzung im Kanton Zürich fehlt, kann für die vorliegende Altanlage nur dann eine Beschränkung der Parkplatzzahl verfügt werden, wenn eine wesentliche Änderung im Sinn von Art. 2 Abs. 4 LRV vorliegt und demzufolge die Emissionsbegrenzungen für neue Anlagen Anwendung finden (E. 3.1). Die infrage stehende Änderung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 USG bzw. Art. 2 Abs. 4 LRV muss in einem engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhang mit einer sanierungsbedürftigen Anlage stehen, damit eine gleichzeitige Sanierung verlangt werden kann. Zur Abgrenzung zwischen Anlageteilen, die einer Anlage zuzurechnen, und Einzelanlagen, die selbständig zu behandeln sind, ist ebenfalls das Kriterium des engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhangs der einzelnen Anlageteile massgeblich (E. 3.3). Vorliegend bilden das Parkhaus und das Einkaufszentrum eine einheitliche Anlage, womit alle wesentlichen Änderungen, die das Einkaufszentrum selbst oder das Parkhaus betreffen, unter die Bestimmungen von Art. 18 Abs. 1 USG bzw. Art. 2 Abs. 4 LRV fallen. Die geplante Erweiterung des Parkhauses um zwei zusätzliche Parkebenen stellt keine selbständige Neuanlage dar. Sie steht in einem derart engen räumlichen Zusammenhang mit der gesamten Altanlage, dass die gleichzeitige Sanierungunabhängig vom Vorliegen eines funktionalen Zusammenhangs gerechtfertigt ist. Die Vorinstanz durfte deshalb die Parkplatzzahl für das Einkaufszentrum neu überprüfen (E. 3.4). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

Der Beschwerdegegner bringt zunächst vor, die Beschwerdeführerin hätte ihre Sachverhaltsschilderung bereits vor der Vorinstanz vortragen und die diesbezüglichen zahlreichen Beweismittel bereits dort einreichen müssen. Die Vorbringen in der Beschwerde seien neu und dürften daher nach § 52 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) nicht berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführerin befand sich im vorinstanzlichen Verfahren nicht in der Rolle der Rekurrentin. Sie sah sich erst mit dem Entscheid der Baurekurskommission, mit welchem

die Anzahl bewilligter Abstellplätze reduziert wurde, zur Beschwerde veranlasst. An die aus § 52 Abs. 2 VRG folgende Obliegenheit der beschwerdeführenden Partei, tatsächliche Behauptungen vor einer als gerichtliche Instanz geltenden Rekursbehörde schon im Rekursverfahren vorzubringen, sind in Fällen, in denen nach (teilweiser) Guttheissung des Rekurses der frühere Rekursgegner Beschwerde erhebt, nicht die gleichen strengen Massstäbe anzusetzen wie in Fällen, in denen ein erfolglos gebliebener Rekurrent Beschwerde führt. Ob die Tatsache, dass die Rekursinstanz einen "Neuentscheid" getroffen hat, dafür ausreicht, die Novenbeschränkung von § 52 Abs. 2 VRG nicht mehr zulasten des neu beschwerdeführenden Rekursgegners eingreifen zu lassen (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 52 N. 13), braucht hier nicht abschliessend beurteilt zu werden, denn die Beschwerdeführerin hat bereits in ihrer Rekursvernehmlassung vom 25. August 2008 die wesentlichen Einwände vorgebracht, welche sie im Beschwerdeverfahren lediglich präzisiert und dafür neue Beweismittel einreicht. Dem Antrag des Beschwerdegegners, auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin sei nicht einzutreten, ist nicht zu entsprechen.

### **E. 2.1**

Am 22. Juni 1977 wurde das Einkaufszentrum D mit insgesamt 450 Abstellplätzen bewilligt, wovon 390 in einem Parkhaus und 60 im Freien realisiert wurden. In der Folge mussten mehrere Abstellplätze im Parkhaus und im Freien wieder aufgehoben werden. Das umstrittene Bauvorhaben der Beschwerdeführerin sieht gemäss Baugesuch vor, das bestehende Parkhaus um zwei zusätzliche Parkebenen zu erweitern, sodass auf dem ganzen Areal des Einkaufszentrums D 558 Parkplätze vorhanden wären. Gemäss Umweltverträglichkeitsbericht vom 26. März 2007 sind 46 Parkplätze als Ersatz für auf Nachbargrundstücken entfallende Abstellplätze vorgesehen; diese werden in einem abgeschrankten Bereich erstellt. Die übrigen 62 Abstellplätze sollen als öffentliche Parkplätze der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Die Baukommission bewilligte das Bauvorhaben unter gewissen Bedingungen und Auflagen. Sie verfügte, der Parkplatz Nr. 170 auf der Ebene 2 dürfe nicht als solcher bezeichnet werden, weil dieser im Fluchtwegbereich liege. Im Ergebnis bewilligte sie damit insgesamt 557 Parkplätze. Die Vorinstanz reduzierte die Höchstzahl an Parkplätzen auf maximal 452. Davon wurden ebenfalls 46 Parkplätze für die Nachbargrundstücke zugestanden. Neu wurden 32 Abstellplätze für die Realerfüllung von Pflichtparkplätzen, für die bisher eine Ersatzabgabe erhoben wurde, und 80 Parkplätze zugunsten der Öffentlichkeit zugelassen. Die Anzahl Abstellplätze für das Einkaufszentrum D wurde auf 294 festgelegt.

### **E. 2.2**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz verlange zu Unrecht eine Reduktion der einstmals bewilligten 450 Parkplätze bzw. der heute bestehenden 403 Parkplätze für das Einkaufszentrum D. Wie schon im Rekursverfahren bestreitet sie, dass die betroffene Anlage sanierungspflichtig sei und die Anzahl Parkplätze des Einkaufszentrums D reduziert werden müsse. Sie bringt vor, das Einkaufszentrum selbst werde weder erweitert noch umgebaut, es gehe lediglich um die Aufstockung des Parkhauses, wobei keine zusätzlichen Abstellflächen für das Einkaufszentrum D geplant seien. Die bestehenden Abstellplätze des Einkaufszentrums D seien nicht Gegenstand des Baugesuchs und müssten daher nicht angepasst werden. Die Vorinstanz führte in ihrem Entscheid aus, die Luftreinhalteverordnung unterscheide zwar zwischen Emissionsbegrenzungen bei neuen

und – wozu das infrage stehende Parkhaus zähle – bei bestehenden stationären Anlagen. Andererseits werde in Art. 2 Abs. 4 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV) jedoch bestimmt, dass als neu auch (bestehende) Anlagen gelten, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden. Dies unter anderem dann, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind, was durch die merkliche Erweiterung eines zu einem Einkaufszentrum gehörenden Parkhauses bzw. die damit verbundene erhöhte Zahl von Fahrzeugbewegungen klarerweise der Fall sei. Die von der Beschwerdeführerin vertretene Auffassung, wonach das Einkaufszentrum D weder erweitert noch umgebaut oder umgenutzt, sondern lediglich die Parkieranlage angepasst werde, und die bestehende Gesamtanlage die umweltrechtliche Bestandesgarantie daher nicht verliere, sei unbegründet (Entscheid der Vorinstanz, E. 4.2 f.).

### **E. 3.1**

Die Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) gelten sowohl für neue wie auch für bestehende Anlagen. Gemäss Art. 16 Abs. 1 USG müssen Anlagen, die den Vorschriften des Umweltschutzgesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, saniert werden. Insbesondere darf gemäss Art. 18 Abs. 1 USG eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert wird. Der Grundsatz der Gleichbehandlung von neuen und alten Anlagen bedarf jedoch der Umsetzung im Ausführungsrecht. So hat der Bundesrat Vorschriften über die (zu sanierenden) Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen, die Fristen und das Verfahren zu erlassen (Art. 16 Abs. 2 USG). Soweit in der Luftreinhalteverordnung Emissionsbegrenzungen vorgesehen sind, gelten diese somit auch für Altanlagen. Vorbehalten bleiben Erleichterungen im Einzelfall und Fristerstreckungen für Sanierungen (Art. 7–11 und 18 f. LRV). Parkplatzbeschränkungen sind in der Luftreinhalteverordnung allerdings nicht geregelt. Die Anordnung von Parkplatzbeschränkungen für bestehende Einkaufszentren oder andere Anlagen mit grossem Verkehrserzeugungspotenzial erscheinen nicht von vornherein als unzulässig. Weder dem Umweltschutzgesetz noch der Luftreinhalteverordnung lässt sich jedoch direkt entnehmen, ob Parkplatzbeschränkungen in lufthygienischen Sanierungsgebieten auch auf bestehende Anlagen ausgedehnt werden sollen; diese Frage ist daher in der kantonalen Massnahmenplanung zu erörtern und bedarf der Umsetzung im kantonalen Recht (vgl. zum Ganzen BGE 131 II 103 E. 2.1.2, mit weiteren Hinweisen). Der kantonale Massnahmenplan Lufthygiene (Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 1996, mit Ergänzung vom 30. April 2002; nachfolgend Massnahmenplan) sieht im Teilplan Personen- und Güterverkehr unter "PV2 Parkraumbewirtschaftung" Massnahmen zur Beschränkung des Parkplatzangebots vor. Diese Beschränkungen können die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bei überdurchschnittlichen Emittenten als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinn von Art. 11 Abs. 3 USG direkt im Baubewilligungsverfahren anordnen. Eine nachträgliche Anordnung von Parkplatzbeschränkungen für bereits errichtete Bauten ist im Massnahmenplan jedoch nicht vorgesehen (vgl. BGE 124 II 272 E. 5d). Allerdings bestimmt Art. 2 Abs. 4 LRV als Ausführungsvorschrift zu Art. 18 Abs. 1 USG, dass als neue Anlagen auch Anlagen gelten, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, wenn dadurch höhere Emissionen zu erwarten sind (lit. a) oder mehr als die Hälfte der Kosten aufgewendet wird, die eine neue Anlage verursachen würde (lit. b). Das Einkaufszentrum D mit Parkhaus wurde vor Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes bewilligt und es ist unbestritten, dass er den heute geltenden Umweltschutzvorschriften

nicht entspricht. Damit handelt es sich um eine Altanlage, für die eine Beschränkung der Parkplatzzahl nur verfügt werden kann, wenn das strittige Bauvorhaben unter die Bestimmung von Art. 2 Abs. 4 LRV fällt und demzufolge die Emissionsbegrenzungen für neue Anlagen Anwendung finden.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin lässt vorbringen, das Bauvorhaben sehe keine zusätzlichen Parkplätze für das Einkaufszentrum D vor. Vielmehr solle die Zahl der für das Einkaufszentrum D zur Verfügung stehenden Parkplätze – selbst unter Einbezug der für das Einkaufszentrum D relevanten Parkplätze auf den neuen Ebenen – reduziert werden. Aus diesem Grund seien mit der Erstellung von Parkplätzen für das Einkaufszentrum auch keine höheren oder anderen Emissionen im Sinn von Art. 2 Abs. 4 lit. a LRV verbunden. Mit dem Bauvorhaben würden die Nutzflächen im Einkaufszentrum D weder erweitert noch umgebaut oder umgenutzt werden. Mit dem Wegfall von Parkplätzen des Einkaufszentrums seien offenkundig nicht höhere Emissionen verbunden, sondern geringere. Deshalb gelte das Vorhaben auch nicht als neue Anlage mit der Folge, dass die umweltrechtliche Bestandesgarantie für die Parkplätze des Einkaufszentrums auf den bestehenden Parkebenen und die Aussenplätze wegfallen würden. Abgesehen davon seien diese Parkebenen und deren Nutzung gar nicht Gegenstand des vorliegenden Baugesuchs. Der Beschwerdegegner wendet demgegenüber ein, das Einkaufszentrum D sei zusammen mit dem Parkhaus eine stationäre Anlage im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a und b LRV. Insgesamt handle es sich beim Einkaufszentrum mit Parkhaus, Parkplätzen im Freien und Zufahrten auf dem Grundstück um eine einheitliche Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG, deren Einwirkungen gesamthaft beurteilt werden müssten, wobei alle Emissionen zu berücksichtigen seien, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Gesamtanlage verursacht werden. Mit der Erweiterung des Parkhauses werde die Gesamtanlage gestützt auf Art. 2 Abs. 4 LRV umweltrechtlich zur Neuanlage, welche die Bestandesgarantie verliere.

### **E. 3.3**

Die infrage stehende Änderung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 USG bzw. Art. 2 Abs. 4 LRV muss in einem engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhang mit einer sanierungsbedürftigen Anlage stehen, damit eine gleichzeitige Sanierung verlangt werden kann. Nur wenn die Änderung nicht Teil einer Altanlage, sondern eine selbständige Neuanlage ist, hat sie die Vorschriften für Neuanlagen einzuhalten, ohne dass die Altanlage gleichzeitig saniert werden muss (vgl. zum Ganzen André Schrade/Heidi Wiestner, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2001, Art. 18 N. 12). Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass hier nur das Einkaufszentrum allein, ohne das Parkhaus, eine Altanlage im oben dargestellten Sinn darstellt, und damit nur Änderungen am Einkaufszentrum selbst eine Beurteilung nach den Regeln für Neuanlagen rechtfertigen. Demgegenüber geht die Beschwerdegegnerin von einem umfassenderen Anlagebegriff aus, und sieht das Einkaufszentrum mit dem Parkhaus als eine Gesamtanlage an. Anlagen sind gemäss der Legaldefinition von Art. 7 Abs. 7 USG Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen. In der Luftreinhalteverordnung wird zwischen stationären Anlagen, Fahrzeugen und Verkehrsanlagen unterschieden (Art. 2 Abs. 1–3 LRV). Zur Abgrenzung zwischen Anlageteilen, die einer Anlage zuzurechnen, und Einzelanlagen, die selbständig zu behandeln sind, ist ebenfalls das Kriterium des engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhangs der einzelnen Anlageteile massgeblich

(Schrade/Wiestner, Art. 16 N. 15).

#### **E. 3.4**

Hier bildet das Parkhaus aufgrund seines offensichtlich engen räumlichen und darüber hinaus auch funktionalen Zusammenhangs zum Einkaufszentrum mit diesem eine einheitliche Anlage im Sinn der erwähnten Bestimmungen. Somit fallen alle wesentlichen Änderungen, die das Einkaufszentrum selbst oder das Parkhaus betreffen, unter die Bestimmungen von Art. 18 Abs. 1 USG bzw. Art. 2 Abs. 4 LRV. Mit dem strittigen Bauvorhaben ist keine selbständige Neuanlage geplant; vielmehr soll das bestehende Parkhaus mit zwei zusätzlichen Parkebenen erweitert werden. Diese Erweiterung steht in einem derart engen räumlichen Zusammenhang mit der bestehenden Altanlage, dass die gleichzeitige Sanierung, d.h. die Überprüfung und Anpassung der zulässigen Parkplatzzahl, gerechtfertigt ist, unabhängig davon, ob darüber hinaus auch ein funktionaler Zusammenhang zwischen der Erweiterung und der Altanlage besteht. Ob die neu geschaffenen Parkflächen dem Einkaufszentrum oder anderen Zwecken dienen, ist somit entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht entscheidend. Immerhin sei erwähnt, dass zumindest ein Teil der neuen Parkplätze auch für Besucher des Einkaufszentrums zugänglich sein soll. Die Bestandesgarantie steht einer Reduktion der Parkplatzzahl nicht entgegen, weil die Anlage als neu anzusehen ist (BGE 131 II 103 E. 2.1.2). Die geplante Erweiterung führt – wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat (Entscheid der Vorinstanz, E. 4.2) – zu einer erhöhten Zahl von Fahrzeugbewegungen, womit höhere Emissionen zu erwarten sind. Insgesamt ergibt sich damit, dass die Vorinstanz zu Recht auch in Bezug auf das bestehende Einkaufszentrum und die dazugehörigen Abstellplätze im Parkhaus von einer Neuanlage im Sinne von Art. 2 Abs. 4 LRV ausging und die Anzahl der Parkplätze für das Einkaufszentrum überprüfte.

#### **E. 4**

Die Vorinstanz hat die zulässige Anzahl der Parkplätze für das Einkaufszentrum D nach den geltenden Bestimmungen festgelegt. Sie hat es abgelehnt, zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs auf die kommunale Parkplatzverordnung abzustellen, sondern hat die kantonale Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen aus dem Jahr 1997 angewendet (Entscheid der Vorinstanz, E. 6.2). Zunächst hat sie den Grenzbedarf ermittelt (Entscheid der Vorinstanz, E. 6.3–6.6) und diesen entsprechend der Qualität der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr reduziert (Entscheid der Vorinstanz, E. 8). Sie ist zum Schluss gekommen, dass für das Einkaufszentrum D lediglich 294 Parkplätze zulässig sind. Diese Erwägungen hat die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht nicht beanstandet. Da die vorinstanzliche Berechnung nachvollziehbar und keineswegs rechtsverletzend erscheint, ist sie ohne Weiteres zu bestätigen. Die Beschwerdeführerin hat ihren Eventualantrag, es sei die im vorinstanzlichen Entscheid verfügte Auflage aufzuheben, wonach die 32 Parkplätze, die aufgrund der früheren Erhebung der Ersatzabgabe erstellt werden, in einem abgeschrankten Bereich zu errichten seien, in keiner Weise begründet. Nachdem diese Auflage auch nicht offensichtlich unrechtmässig erscheint, ist der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerin ohne Weiteres abzuweisen. Hingegen ist es nicht zulässig, die Anzahl der Parkplätze im Beschwerdeverfahren weiter zu reduzieren (§ 63 Abs. 2 VRG). Die vom Beschwerdegegner aufgeworfene Frage, ob die von der Vorinstanz zugebilligten 80 Parkplätze für die Öffentlichkeit gerechtfertigt sind, kann daher offen bleiben.

## **E. 5**

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteienschädigung steht ihr nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen hat sie den obsiegenden Beschwerdegegner angemessen zu entschädigen. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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