

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00688 vom 23. März 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-03-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00688

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00688 du 23 mars 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00688 del 23 marzo 2011

Regeste

Baubewilligung | Bewilligung für den Neubau eines Bau- und Gartenmarkts: Parkplatzzahl; Höhe der vorinstanzlichen Gerichtsgebühr. Das Vorhaben ist nicht als überdurchschnittlicher Emittent im Sinn der Rechtsprechung zu qualifizieren (E. 6). Die Gemeinde hat ihre Nutzungsplanung im Sinn des kantonalen Massnahmeplans angepasst, indem sie innerhalb der Industriezone eine speziell gekennzeichnete Zone für verkehrsintensive Einrichtungen ausgeschieden hat (E. 6.4). Da diese vorliegend einen relativ geringen Anteil der Industriezone ausmacht, können sich nur wenige publikumsintensive Einrichtungen ansiedeln, weshalb mit dieser Massnahme auch eine Limitierung des von diesen verursachten Verkehrs einhergeht (E. 6.5). Die von der Vorinstanz vorgenommene Verhältnismässigkeitsprüfung ist nicht zu beanstanden (E. 7). Das einzureichende Detailkonzept der Parkplatzbewirtschaftung muss die Trennung der Kunden- und Beschäftigtenparkplätze aufzeigen (E. 8). Angesichts der vom Beschwerdeführer beantragten massiven Reduktion der Parkplatzzahl durfte die Vorinstanz bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr von einem sehr grossen Streitinteresse ausgehen. Die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts wird damit nicht übermässig erschwert (E. 9). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2013.00688 Urteil der 1. Kammer vom 16. Januar 2014 (berichtigt gemäss Art. 334 ZPO analog) Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiber Markus Lanter. In Sachen Verkehrsclub der Schweiz (VCS), vertreten durch VCS-Sektion Zürich, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen 1. C AG, vertreten durch RA D, 2. Gemeinderat Affoltern am Albis, vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat Affoltern am Albis erteilte der C AG mit Beschluss vom 21. Januar 2013 die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Bau- und Gartenmarkts mit 428 Parkplätzen (392 Kunden- und 36 Angestelltenparkplätze) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der F-Strasse in Affoltern am Albis. II. Der Verkehrsclub der Schweiz (VCS) rekurrierte gegen diesen Entscheid an das Baurekursgericht und beantragte eine Beschränkung des Parkplatzangebots auf 205 (eventualiter 219) Kunden- und 36 Angestelltenparkplätze. Das Baurekursgericht wies den Rekurs mit Entscheid vom 3. September 2013 ab. III. Mit Eingabe vom 4. Oktober 2013 erhob der VCS Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte die Aufhebung des angefochtenen Rekursentscheids und die Ergänzung der Baubewilligung mit einer Nebenbestimmung, wonach das Parkplatzangebot auf maximal

219 Kunden- und 36 Angestelltenparkplätze begrenzt werde und die entsprechend geänderten Pläne vor Baubeginn einzureichen und bewilligen zu lassen seien. Eventualiter sei die Baubewilligung aufzuheben und die Sache zur Ergänzung der Baubewilligungsunterlagen und zu neuem Entscheid mit einer auf das Maximum der korrekt nach kantonaler Wegleitung unter Anwendung der Berechnungsweise für "Spezialnutzungen Einkaufszentren" limitierten Parkplatzzahl für die Angestelltenplätze einerseits und die Kundenparkplätze andererseits an den Gemeinderat Affoltern am Albis zurückzuweisen. Die Kosten des Rekursverfahrens seien der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen und diese sei zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für das Rekursverfahren eine angemessene Umtriebsentschädigung zu bezahlen. Subeventualiter sei für den Fall, dass die Beschwerde materiell ganz oder teilweise abgewiesen würde, Disp.-Ziff. II des Rekursentscheids aufzuheben und die Gerichtsgebühr auf Fr. 4'000.- zu reduzieren; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft. Das Baurekursgericht schloss am 22. Oktober 2013 auf Abweisung der Beschwerde. Die C AG stellte am 8. November 2013 den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des VCS. Der Gemeinderat Affoltern am Albis beantragte am 8. November 2013 die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des VCS. Mit Replik vom 12. Dezember 2013 hielt der VCS an seinen Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz zuständig.

E. 1.2

Das Beschwerdeverfahren betrifft die Baubewilligung für einen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehenden Neubau eines Einkaufszentrums. Der Beschwerdeführer ist eine gesamtschweizerische Umweltschutzorganisation, die zur Anfechtung von Entscheiden über UVP-pflichtige Anlagen legitimiert ist (Art. 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG] in Verbindung mit Art. 1 sowie dem entsprechenden Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 [VBO]).

E. 1.3

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

auf und liegt in einem Teil der Industriezone, in dem gemäss Art. 9.4 der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Affoltern am Albis vom 21. Juni 2004 (BZO) verkehrsintensive Einrichtungen zulässig sind.

E. 3

Das Bauvorhaben soll in ein lufthygienisch übermässig belastetes Gebiet zu liegen kommen. Unbestritten ist auch, dass die übermässige Luftbelastung zu einem erheblichen Teil durch den motorisierten Individualverkehr und von einer Vielzahl von Quellen zusammen verursacht wird (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.5.2; Beurteilung des

Umweltverträglichkeitsberichts der Koordinationsstelle für Umweltschutz [KofU] vom 22. Dezember 2010).

E. 3.1

Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Massnahmenplan; Art. 44a Abs. 1 USG). Solche Massnahmenpläne sind für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Sie unterscheiden Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, von solchen, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind (Art. 44a Abs. 2 USG). Diese Anforderungen gelten insbesondere für übermässige Immissionen von Fahrzeugen oder Verkehrsanlagen (vgl. Art. 9 Abs. 4, Art. 19 und Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV]).

E. 3.2

Der Massnahmenplan Lufthygiene (Luftprogramm 1996; Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 1996 mit Ergänzung vom 30. April 2002) sah unter "PV2 Parkraumbewirtschaftung" Massnahmen zur Beschränkung des Parkplatzangebots vor, insbesondere die Empfehlung an die Gemeinden, "ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen der Baudirektion vom Oktober 1997 anzupassen" (Regierungsratsbeschluss vom 12. November 1997). Diese im Massnahmenplan vorgesehenen Beschränkungen konnten die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bei überdurchschnittlichen Emittenten auch ohne ihre Umsetzung im kantonalen oder kommunalen Recht als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinn von Art. 11 Abs. 3 USG direkt im Baubewilligungsverfahren anordnen (BGE 124 II 272 E. 5c, BGr. 9. Juni 1998, URP 1998 Nr. 36, E. 3b; BGr. 14. Februar 2002, URP 2002 Nr. 30, E. 6; VGr. 7. November 2007, VB.2007.00091, E. 2.1.1). Der Massnahmenplan vom 19. Juni 1996 wurde durch den Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 ersetzt (Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2009). Diesem liegt das "Szenario Fortschritt" zugrunde. Das Senken der Luftbelastung soll sich primär auf die Förderung des technischen Fortschritts abstützen (Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008, Kurzfassung, S. 16, www.luft.zh.ch). Raumplanerische Massnahmen sollen zudem für eine möglichst gute Anbindung von verkehrsintensiven Einrichtungen an das öffentliche Verkehrsnetz sorgen (S. 16). Zudem sah Massnahme "V4 Parkierung und Verkehrserschliessung" vor, dass die Erfordernisse der Luftreinhaltung bei der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zu den Parkierungsvorschriften und publikumsintensiven Einrichtungen zu berücksichtigen sowie die Siedlungsentwicklung auf die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln abzustimmen seien (Grundlagenbericht zum Massnahmenplan, Anhang 1, S. 14 [Massnahmenblatt V4]). Die erwähnte Massnahme PV2 des aktualisierten Luftprogramms 1996 sollte jedoch bis zum Beschluss der kantonalen Parkierungsvorschriften im Rahmen der Teilrevision des PBG weiterhin gelten. Die Massnahme wurde also nicht realisiert oder abgeschrieben. Vielmehr sollte sie in aktualisierter Form weitergeführt werden (Grundlagenbericht zum Massnahmenplan, S. 55, sowie Anhang 1, S. 14 und Anhang 2, S. 6). Gemäss Disp.-Ziff. I.B.1.e Abs. 4 des Regierungsratsbeschlusses vom 9. Dezember 2009 betreffend Neufestsetzung des Massnahmenplans Luftreinhaltung wird den Gemeinden daher weiterhin "empfohlen, ihre

kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen der Baudirektion vom Oktober 1997 anzupassen." Hintergrund der Teilmassnahme, wonach die Erfordernisse der Luftreinhaltung bei der Teilrevision des PBG zu den Parkierungsvorschriften und publikumsintensiven Einrichtungen berücksichtigt werden sollten, bildet zum einen der Umstand, dass die Wegleitung formell nur empfehlenden Charakter hat und für die Gemeinden nicht verbindlich ist. Dies ist mit Blick auf die mangelnde Rechtssicherheit sowie Planungs- und Investitionssicherheit unbefriedigend. Zum anderen führt die Anwendung der Wegleitung dazu, dass mit öffentlichen Verkehrsmitteln weniger gut erschlossene Gebiete für die Investoren von verkehrsintensiven Einrichtungen attraktiver werden, was sowohl aus lufthygienischen als auch raumplanerischen Gründen unerwünscht ist. Entsprechend sollen solche Anlagen mit raumplanerischen Instrumenten an zentrale, gut erschlossene Standorte gelenkt werden, was Leitlinie 2 des kantonalen Richtplans entspricht (Grundlagenbericht zum Massnahmenplan, Anhang 1, S. 16). Dementsprechend sieht der vom Kantonsrat am 26. März 2007 festgesetzte kantonale Richtplan, Teilplan Verkehr, die Bezeichnung von Eignungsgebieten für verkehrsintensive Einrichtungen vor (Ziff. 4.4.3 lit. b). Die vom Regierungsrat mit Beschluss vom 28. März 2007 festgelegten Revisionsziele für die Teilrevision des PBG zu den Parkierungsregelungen und publikumsintensiven Einrichtungen sehen eine Vereinheitlichung der kommunalen Parkplatzbestimmungen für den ganzen Kanton vor. Für besondere Nutzungen und für genau bezeichnete Gebiete sollen diese Vorgaben allerdings über- oder unterschritten werden können. Den Gemeinden soll zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, anstelle der Zahl von Parkplätzen das Verkehrsaufkommen mittels Fahrtenmodell zu regeln (Grundlagenbericht zum Massnahmenplan, Anhang 1, S. 17).

E. 3.3

Der Massnahmenplan hat den Charakter einer behördenverbindlichen Verwaltungsverordnung und bildet für sich allein keine Grundlage für behördliche Massnahmen gegenüber Privaten. Wie erwähnt (E. 3.2), lassen sich entsprechende Massnahmen aber direkt auf das USG abstützen, wenn sie den Charakter von Verkehrs- oder Betriebsvorschriften im Sinn von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG haben (BGE 125 II 129 E. 7b; 124 II 22 E. 4; VGr, 14. September 2011, VB.2011.00055, E. 3.3 mit Hinweisen). Der Massnahmenplan enthält ausdrücklich lediglich eine Empfehlung an die Gemeinden, ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung anzupassen (Disp.-Ziff. I.B.1.e Abs. 4 des Regierungsratsbeschlusses vom 9. Dezember 2009 betreffend Neufestsetzung des Massnahmenplans Luftreinhaltung). Eine in der Fassung des Massnahmenplans vom 19. Juni 1996 ursprünglich enthaltene verbindlichere Formulierung zog der Regierungsrat zurück, weil er zur Auffassung gelangt war, sie verletze die den Gemeinden bei der Umsetzung von § 242 PBG zustehende Autonomie (vgl. BGr, 3. Dezember 2004, 1A.189/2004, E. 3.2; VGr, 5. Juli 2004, VB.2004.00234, E. 4.6.3). Die Wegleitung enthält folglich keine verbindlichen Anordnungen. Ihr kommt lediglich richtunggebende Bedeutung zu, indem sie zeigt, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten (VGr, 7. November 2007, VB.2007.00091, E. 2.2.1). Dementsprechend geht das Verwaltungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung denn auch von einer blossen Befugnis der kommunalen Behörden aus, direkt gestützt auf das USG eine Reduktion der Parkplatzzahl im Sinn der Wegleitung anzuordnen (vgl. dazu

30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 3.2.3 mit Hinweisen = BEZ 2012 Nr. 37). Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, rechtfertigt keine Abweichung von dieser Rechtsprechung. Insbesondere war die Frage, ob eine Pflicht bestehe, die kantonale Wegleitung anzuwenden, im Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2009.00091 vom 23. September 2009, auf das der Beschwerdeführer verweist, nicht zu beantworten. Der Streit drehte sich dabei vielmehr darum, ob die zu beurteilende Anlage als Neuanlage zu qualifizieren war (VGr, 23. September 2009, VB.2009.00091, E. 3). Nachdem die Baurekurskommission dies bejaht hatte, ermittelte sie die bewilligungsfähige Parkplatzzahl anhand der kantonalen Wegweisung, was die Bauherrschaft vor Verwaltungsgericht nicht beanstandete (VGr, 23. September 2009, VB.2009.00091, E. 4).

E. 3.4

Das Bundesgericht erwog in BGE 124 II 272 E. 5, es erscheine "fraglich, ob ein gänzlicher Verzicht auf Parkplatzbeschränkungen auch für Bauvorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen bis zum Ablauf der den Gemeinden eingeräumten Umsetzungsfristen ermessensfehlerfrei wäre" (E. 5d). Die Frage, ob die Gemeinde zur Anwendung der Richtlinie hätte verpflichtet werden können, brauchte das Bundesgericht in jenem Fall jedoch nicht abschliessend zu beantworten. Auch das Bundesgericht schloss die Ermittlung der zulässigen Parkplatzzahl in Anwendung der Richtlinie jedenfalls dann aus, wenn die anwendbaren kommunalen Vorschriften die "Konkretisierung des kantonalen Massnahmenplans hinsichtlich der angestrebten Parkraumbeschränkung" darstellen (BGr, 3. Dezember 2004, 1A.189/2004, E. 3.4).

E. 3.5

Vorliegend steht eine individuell-konkrete Massnahme zur verschärften Emissionsbegrenzung zur Diskussion. Eine solche ist nach der Rechtsprechung nur zulässig, wenn es sich bei der zu beurteilenden Anlage um einen überdurchschnittlichen Emittenten handelt (vgl. BGE 124 II 272 E. 4a mit Hinweisen; VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 3.2.1 = BEZ 2012 Nr. 37). Dieses Kriterium basiert auf den Grundsätzen der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtssicherheit. Diese verlangen, dass Emissionsbegrenzungen grundsätzlich nicht isoliert anzuordnen, sondern durch einen Massnahmenplan (vgl. vorstehend, E. 3.1) zu koordinieren sind. Die Begrenzung von Emissionen, die typischerweise mit Anlagen in einer bestimmten Zone verbunden sind, erfordert daher in der Regel die Anpassung der Nutzungsplanung. Es sind mithin in erster Linie raumplanerische Festlegungen gefragt. Ist jedoch eine Anlage zu beurteilen, deren Emissionen über den in der betroffenen Zone zu erwartenden Durchschnitt hinausgehen, steht eine isolierte Anordnung von Emissionsbegrenzungsmassnahmen im Baubewilligungsverfahren nicht im Widerspruch zum Rechtsgleichheitsgebot und zur Planbeständigkeit. Kann sich eine solche Anordnung zudem auf einen Massnahmenplan abstützen, wird auch den Grundsätzen der Koordination und der Lastengleichheit Rechnung getragen (zum Ganzen: VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 3.2.1 = BEZ 2012 Nr. 37).

E. 4

Der Beschwerdeführer verlangt die Ermittlung der zulässigen Anzahl Parkplätze nach der Wegleitung der Baudirektion des Kantons Zürich zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen von Oktober 1997 (Wegleitung). Zunächst begründet der Beschwerdeführer dies damit, dass der Gemeinderat die fragliche Richtlinie in einem anderen Fall angewendet habe, weshalb das Gebot der Rechtsgleichheit verlange, die

Richtlinie auch im vorliegenden Fall zur Anwendung zu bringen (dazu sogleich, E. 5). Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, das Bauvorhaben sei als überdurchschnittlicher Emittent im Sinn der massgeblichen Rechtsprechung zu qualifizieren, weshalb verschärfte Emissionsbegrenzungsmassnahmen anzuordnen seien (E. 6).

E. 5

Gemäss Art. 30.3 BZO "wird die erforderliche Anzahl von Abstellplätzen von Fall zu Fall, gestützt auf die Wegleitung der kant. Baudirektion (Oktober 1997), festgelegt." Zwischen den Parteien ist umstritten, ob daraus eine Parkplatzbeschränkung abzuleiten ist, ob die Bestimmung mithin nicht nur das erforderliche Minimum an Abstellplätzen, sondern auch das zulässige Maximum regelt.

E. 5.1

Die Vorinstanz führte diesbezüglich zutreffend aus, es handle sich bei dieser Vorschrift um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht, bei dessen Anwendung und Auslegung der örtlichen Baubehörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukomme (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.4; vgl. auch VGr, 29. Mai 2013, VB.2012.00860, E. 4.5 mit Hinweisen). Es trifft auch zu, dass sowohl der Wortlaut als auch die systematische Stellung von Art. 30.3 BZO nahelegen, dass lediglich der Pflichtbedarf an Abstellplätzen geregelt werden soll. Eine Maximalzahl wird hingegen nicht festgelegt.

E. 5.2

Aus der ein anderes Bauvorhaben betreffenden Bewilligung des Gemeinderats Affoltern am Albis vom 8. Juli 2013 kann der Beschwerdeführer nicht ableiten, der Gemeinderat habe Art. 30.3 in anderen Fällen "entsprechend der kantonalen Massnahmenplanung" dahingehend interpretiert, dass sie auch die zulässige Maximalzahl an Parkplätzen regle. Der Gemeinderat führte in jener Bewilligung – wie auch in der vorliegend zu beurteilenden – aus, welcher Parkplatzbedarf sich aus der Wegleitung ergebe und welche konkrete Zahl die Bauherrschaft beantragt hatte. Da diese Zahl in jenem Fall innerhalb des Rahmens der Wegleitung lag, brauchte sich der Gemeinderat – soweit keine entsprechenden Anhaltspunkte bestanden – nicht dazu zu äussern, ob die kantonale Massnahmenplanung eine Reduktion verlange. Der Fall ist insofern nicht mit dem vorliegenden vergleichbar.

E. 5.3

Dass Art. 30.3 BZO (auch) in Bezug auf die maximal zulässige Anzahl von Parkplätzen auf die Wegleitung verweisen würde, ist nach dem Gesagten – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht ersichtlich. Dies kann sich insbesondere nicht aus der Wegleitung selber ergeben. Auch ein ausdrückliches Wegbedingen der Wegleitung durch den kantonalen Gesetzgeber war dementsprechend nicht erforderlich. Aus Art. 30.3 BZO kann somit keine Pflicht abgeleitet werden, die Parkplatzzahl zu reduzieren. Es bleibt hingegen zu prüfen, ob die umweltrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts bzw. die kantonale Massnahmenplanung vorliegend eine Reduktion der Parkplätze verlangt.

E. 6

Der Gemeinderat Affoltern am Albis lehnte eine – vom AWEL bzw. der KofU beantragte – auf die erwähnte Wegleitung gestützte Reduktion der Parkplatzzahl mit der Begründung ab, dass das Baugrundstück in demjenigen Teil der Industriezone liege, in dem verkehrsintensive Einrichtungen gestützt auf Art. 9.4 BZO zulässig seien. Diese

Festsetzung basiere auf eingehenden Abklärungen und einer aufeinander abgestimmten Entwicklung von Siedlung und Verkehr. Art. 9.4 BZO enthalte denn auch die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung eines genügenden Verkehrsflusses und zur Einhaltung der umweltrechtlichen Vorgaben. Insbesondere enthalte Art. 9.4 BZO verbindliche Fahrtenbeschränkungen und sehe Massnahmen zu deren Durchsetzung vor. Die Frage, ob überdurchschnittliche Schadstoffemissionen zu erwarten seien, dürfe nicht mit Blick auf die ganze Industriezone beantwortet werden. Massgeblich sei nur jener Teil, in dem verkehrsintensive Einrichtungen zugelassen seien. Die Vorinstanz bestätigte, dass nur auf die in der Zone für verkehrsintensive Einrichtungen durchschnittlich zu erwartenden Emissionen abzustellen sei. Es sei nicht von einem überdurchschnittlichen Emittenten auszugehen, weshalb kein Grundlage für die unmittelbare Anwendung der Wegleitung bestehe (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.5.4).

E. 6.1

Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe ausgeblendet, dass auch in jenem Teil der Industriezone, in dem verkehrsintensive Einrichtungen zulässig blieben, auch nicht verkehrsintensive Nutzungen weiterhin zulässig seien. Diesen gegenüber sei das strittige Projekt ein überdurchschnittlicher Emittent.

E. 6.2

Die Vorinstanz stütze sich massgeblich auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2011.00624 vom 30. Mai 2012. Soweit der Beschwerdeführer die dortigen Erwägungen des Verwaltungsgerichts als fragwürdig erachtet, ist vorweg festzuhalten, dass das Bundesgericht eine dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen hat (BGr, 12. September 2013, 1C_405/2012). Es besteht keine Veranlassung, die einlässlich begründeten Erwägungen zur Frage des überdurchschnittlichen Emittenten, die das Verwaltungsgericht im angesprochenen Entscheid machte (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 3.2 = BEZ 2012 Nr. 37), in grundsätzlicher Weise zu überdenken. Hingegen bleibt zu prüfen, ob die tatsächliche Ausgangslage im vorliegenden Fall zu einer abweichenden Beurteilung führen muss.

E. 6.3

Das Bundesgericht erwog im erwähnten Entscheid (BGr, 12. September 2013, 1C_405/2012, E. 3.2.2), soweit es rechtmässig sei, innerhalb einer Nutzungszone eine Sondernutzungszone zu errichten, in der grösstenteils publikumsintensive Einrichtungen angesiedelt würden, sei es grundsätzlich auch nicht ausgeschlossen, für die Einstufung der Emissionsintensität eines Bauprojekts auf den Durchschnitt der Sondernutzungszone abzustellen. Da dies allerdings zwangsläufig zu erhöhten Emissionswerten führe, sei durch anderweitige geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass die Emissionen insgesamt ein lufthygienisch vertretbares Mass nicht überschritten. Wenn eine solche Emissionsbegrenzung gewährleistet sei, komme es aus Sicht des Bundesrechts nicht darauf an, ob sich die getroffenen Massnahmen strikt nach den kantonalen Vorgaben (wie der Zürcherischen Wegleitung) richteten oder eine andere geeignete Lösung getroffen werde.

E. 6.4

Vorliegend hat die Gemeinde Affoltern am Albis innerhalb der Industriezone eine speziell gekennzeichnete Zone für verkehrsintensive Einrichtungen bezeichnet. Verkehrsintensive Einrichtungen – wie das zu beurteilende Bauvorhaben – sind nur innerhalb dieser Zone zulässig (Art. 9.4.1 BZO). Für die Definition solcher Einrichtungen verweist die BZO auf

Pt. 4.4.1.a des kantonalen Richtplans (Verkehr). Demnach gelten als verkehrsentensive Einrichtungen im Grundsatz Einzelobjekte und Anlagen mit räumlich oder erschliessungstechnisch zusammenhängenden Gebäuden, die wesentliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt haben und an mindestens 100 Tagen pro Jahr mehr als 3'000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) von Personenwagen erzeugen. Gemäss Art. 9.4.3 BZO sind bis zur Realisierung einer zweiten Autobahnquerung beim Anschluss Affoltern am Albis auch in der speziellen Zone für verkehrsentensive Einrichtungen nur solche zulässig, die höchstens 4'000 Fahrten pro Tag erzeugen. Wird diese Fahrtenzahl an mehr als 25 Tagen pro Jahr überschritten, hat die Baubehörde die erforderlichen Massnahmen anzuordnen, damit die maximale Fahrtenzahl wieder eingehalten wird. Als mögliche Massnahme zählt Art. 9.4.3 BZO unter anderem die Erhöhung der Parkgebühren im Rahmen der Parkplatzbewirtschaftung, die Reduktion der Parkplätze und die Dosierung der Ausfahrten von den Fachmarktbetreibern auf. Die von der Gemeinde Affoltern am Albis ausgeschiedene Zone für verkehrsentensive Einrichtungen erstreckt sich nur über einen kleinen Teil der Industriezone, in der stark störende Betriebe und Anlagen, insbesondere auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig sind, wobei Verkaufsgeschäfte für Güter des täglichen Bedarfs oder Zusammenfassungen von solchen insgesamt höchstens 500 m² Verkaufsfläche aufweisen dürfen (Art. 9.1 und 9.2 BZO). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist in den Bestimmungen unter Art. 9.4 BZO damit mit der Vorinstanz eine – nicht unwesentliche – Beschränkung von verkehrsentensiven Einrichtungen zu erblicken (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.5.4). Die kommunalen Behörden haben damit den Vorgaben des Massnahmenplans Rechnung getragen, indem sie die Zulässigkeit verkehrsentensiver Einrichtungen auf die Zone für verkehrsentensive Einrichtungen beschränkt haben. Nicht beantwortet ist damit allerdings die Frage, ob die Emissionen insgesamt ein lufthygienisch vertretbares Mass nicht überschreiten (vgl. vorstehend, E. 6.3; BGr, 12. September 2009, 1C_405/2012, E. 3.2.1) bzw. der hervorgerufene Verkehr auf ein umweltverträgliches Mass limitiert wird (BGr, 12. September 2009, 1C_405/2012, E. 3.2.2). Insofern ist es nicht widersprüchlich, dass die Vorinstanz festgehalten hat, die nutzungsplanerischen Massnahmen stünden mit dem Massnahmenplan sowie der Richtplanung im Einklang, würden den lufthygienischen Anforderungen jedoch nicht hinreichend gerecht (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.5.5). Insbesondere ging die Vorinstanz zutreffend nicht von einer emissionsbeschränkenden Wirkung einer Ausfahrtdosierung und Fahrtenbeschränkung aus. Diese ist verkehrstechnisch motiviert, weshalb die mit Beschluss des Gemeinderats vom 4. November 2013 vorgenommene wiedererwägungsweise Änderung von Disp.-Ziff. I.6 der angefochtenen Baubewilligung für das vorliegende Verfahren nicht von Bedeutung ist. Dasselbe gilt dementsprechend für die diesbezüglichen Ausführungen des Beschwerdeführers in seiner Replik.

E. 6.5

Die Zuweisung von in der Industriezone überdurchschnittlichen Emittenten in einen speziell ausgeschiedenen Teil derselben allein vermag die Emissionen insgesamt noch nicht zu reduzieren. Eine solche Wirkung ist erst dann zu erwarten, wenn etwa – wie im erwähnten Fall VB.2011.00624 – der Bau von zusätzlichen Verkaufsflächen begrenzt und so der von diesen hervorgerufene Verkehr auf ein umweltverträgliches Mass limitiert wird (BGr, 12. September 2013, 1C_405/2012, E. 3.2.3). Dieselbe Wirkung darf erwartet werden, wenn die Spezialnutzungszone für verkehrsentensive Einrichtungen im Verhältnis zur gesamten Industriezone derart klein ist, dass sich nur wenige (überdurchschnittliche

Emissionen auslösende) publikumsintensive Einrichtungen ansiedeln können. Wenn sich in der Spezialnutzungszone deutlich weniger verkehrsintensive Einrichtungen ansiedeln können, als ohne dieselbe in der gesamten Industriezone zu erwarten gewesen wären, geht mit der erwähnten Beschränkung von verkehrsintensiven Einrichtungen (vorstehend E. 6.4) auch eine Limitierung des von diesen verursachten Verkehrs einher. Der massgebliche Emissionsdurchschnitt steigt in der Spezialnutzungszone weniger stark, als er im Rest der Industriezone sinkt. Dementsprechend kann der massgebliche Emissionsdurchschnitt in der Spezialnutzungszone nicht gleich sein wie in der gesamten Industriezone. Verschärfte Emissionsbegrenzungsmassnahmen für einzelne Anlagen müssen vielmehr erst dann angeordnet werden, wenn diese deutlich mehr Verkehr verursachen als andere verkehrsintensive Anlagen. Nur bei solchen würden das Rechtsgleichheitsgebot und die Planbeständigkeit mit einzelfallbezogenen Emissionsbegrenzungsmassnahmen nicht infrage gestellt (vgl. BGE 124 II 272 E. 4c/ee). Gerade dass die Spezialnutzungszone im Verhältnis zur gesamten Industriezone "deutlich untergeordnet" ist, führt nach dem Gesagten zu einer emissionsbegrenzenden Wirkung. Es kann darin daher weder eine Umgehung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung noch eine Vereitelung von Bundesrecht erblickt werden. Dass ein Fachmarkt wie der vorliegend zu beurteilende bezogen auf die ganze Industriezone als überdurchschnittlicher Emittent zu qualifizieren wäre, ändert daran nichts. Vielmehr wäre dann eine Vielzahl solcher Einrichtungen möglich gewesen, weshalb eine lastengleiche Emissionsbegrenzungsmassnahme angebracht gewesen wäre. Durch die Ausscheidung der für verkehrsintensive Einrichtung vorgesehenen Zone wird die Anzahl solcher Einrichtungen vermindert, weshalb (weitere) Emissionsbegrenzungsmassnahmen einer besonderen Begründung bedürften.

E. 6.6

Für den vorliegenden Fall hat die Vorinstanz zutreffend auf die relativ geringe Ausdehnung der fraglichen Zone und auf den Umstand hingewiesen, dass das Bauvorhaben bereits mehr als einen Fünftel der Fläche derselben ausmacht und der Gemeinderat bereits die Erstellung eines weiteren Gewerbegebäudes bewilligt hat. Dieses Projekt betrifft das Grundstück Kat.-Nr. 02 das sich über rund 38'000 m² erstreckt (gemäss GIS-ZH). Das vorliegend zu beurteilende Bauvorhaben, bei dem montags bis freitags mit durchschnittlich etwa 2'980 Fahrten und samstags mit durchschnittlich rund 3'780 Fahrten gerechnet wird (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.5.3), kann unter diesen Umständen nicht als überdurchschnittlicher Emittent qualifiziert werden, zumal nach der Realisierung der zweiten Autobahnquerung und der Verlegung von Buslinien auch Einrichtungen erlaubt sein werden, die mehr als 4'000 Fahrten erzeugen. In der – auf die Verkehrsplanung abgestimmten – Zone für verkehrsintensive Einrichtungen sind nach dem Gesagten zwar nicht alle solchen unbesehen als nicht überdurchschnittliche Emittenten zu betrachten. Beim vorliegend zu beurteilenden Bauvorhaben hat dies die Vorinstanz jedoch zu Recht bejaht (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.5.4, S. 12). Der Einwand des Beschwerdeführers, dass in der Zone für verkehrsintensive Einrichtungen auch nicht verkehrsintensive Nutzungen weiterhin zulässig seien, erweist sich damit als unbegründet.

E. 7

Die Vorinstanz erachtete eine Reduktion der Fahrzeugabstellplätze in Anwendung der kantonalen Wegleitung selbst dann als unnötig, wenn es sich bei der projektierten Anlage um einen überdurchschnittlichen Emittenten im Sinn der Rechtsprechung handeln würde (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6). Die von der Bauherrschaft zur Ermittlung der

Parkplatzzahl beigezogene VSS-Norm SN 640 281 stelle nach der Rechtsprechung ein geeignetes Instrument zur Ermittlung eines zweckmässigen Parkplatzangebots dar, das grundsätzlich auch den umweltrechtlichen Anliegen Rechnung trage. Eine (weitere) Reduktion der Parkplatzzahl könne nur soweit verlangt werden, als diese Massnahme auch tatsächlich wirksam und verhältnismässig sei (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6.2). Eine ins Gewicht fallende Steigerung der an sich schon geringen absoluten Anzahl ÖV/LIV (langsamer Individualverkehr)-Kunden sei unter den vorliegenden Gegebenheiten unwahrscheinlich und jedenfalls mit grossen Unsicherheiten behaftet. Demgegenüber bestehe das erhebliche Risiko, dass weniger Parkplätze zu unerwünschten Effekten (Rückstau, Suchverkehr, Ausweichfahrten) führen und das Ziel, die Emissionen zu beschränken, verfehlt würde (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6.7). Damit sei im vorliegenden Fall nicht sichergestellt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen einer weiter gehenden Parkplatzreduktion und der Schwere der damit offensichtlich verbundenen Nachteile gewahrt sei.

E. 7.1

Die von der Vorinstanz vorgenommene Verhältnismässigkeitsprüfung ist nicht zu beanstanden. Auf die entsprechenden Erwägungen kann daher verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die Vorinstanz stützte sich dabei auf die im Auftrag des BAFU und des ARE erarbeitete Wirkungsanalyse von Ernst Basler + Partner / Interface Politikstudien vom 25. September 2012 (im Folgenden: Wirkungsanalyse BAFU/ARE) sowie auf das Rundschreiben der beiden Bundesämter zum Projekt "Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen" vom 9. April 2013 (im Folgenden: Rundschreiben BAFU/ARE; beide Dokumente publiziert auf www.bafu.admin.ch). Dass die Vorinstanz in diesem Zusammenhang von einem "peripheren" Standort sprach, an dem der Verkehr zu einer verkehrsintensiven Einrichtung in erster Linie Autoverkehr sei (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6.6), ist – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht zu beanstanden. Diese Begriffsverwendung entspricht jener der dabei zitierten Wirkungsanalyse (Wirkungsanalyse BAFU/ARE, S. 10). In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass bei der Verkehrsmittelwahl weniger von Bedeutung ist, was tatsächlich eingekauft wird und meistens in zwei Tragtaschen Platz findet, sondern was möglicherweise eingekauft wird (spontaner Grosseinkauf; vgl. Wirkungsanalyse BAFU/ARE, S. 2 und 7). Angesichts der zu Recht betonten Unsicherheit bezüglich der von einer Parkplatzreduktion zu erwartenden Wirkung hat die Vorinstanz die Verhältnismässigkeit einer solchen zu Recht verneint (vgl. dazu auch Christoph Meyer/Felix Hafner, Anforderungen an umweltrechtliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung bei verkehrsintensiven Einrichtungen, AJP 2013, S. 1495 ff., 1501 mit Hinweisen). Dabei durfte sie auch die vorhandene bzw. geplante Ausgestaltung der ÖV-Erschliessung würdigen (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6.6). Ihre diesbezüglichen Ausführungen, mit welchen sie nicht infrage stellte, dass die Anforderungen der ÖV-Güteklasse C erfüllt sind, geben denn auch – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – zu keinen Beanstandungen Anlass.

E. 7.2

Der Einwand des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe der Stellungnahme der KofU, die sich für eine Reduktion der Parkplätze in Anwendung der Wegleitung ausgesprochen habe, zu Unrecht nicht als sachverständige Stellungnahme zum Parkplatzbedarf bezeichnet, ist

unbegründet. Von gesicherten Erkenntnissen in Bezug auf Parkraumbeschränkungen kann – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht gesprochen werden (vgl. etwa Wirkungsanalyse BAFU/ARE, S. 2; Metaevaluation, S. 26 f.). Dementsprechend trifft es nicht zu, dass von der Beurteilung der KofU nicht ohne triftige Gründe abgewichen werden dürfte (VGr, 14. September 2011, VB.2011.00055, E. 7.1). Hinzu kommt, dass sich der Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichts der KofU vom 22. Dezember 2010 bzw. der entsprechenden Stellungnahme des AWEL vom 23. November 2010 keine Begründung dafür entnehmen lässt, weshalb das Parkplatzangebot gemäss der kantonalen Wegleitung zu begrenzen sei. Ebenso wenig finden sich Ausführungen betreffend die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme.

E. 7.3

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers hat sich die Vorinstanz nicht über die im Kanton Zürich geltende Rechtslage hinweggesetzt indem sie die VSS-Norm SN 640 281 als geeignetes Instrument zur Ermittlung eines zweckmässigen Parkplatzangebots bezeichnete, das grundsätzlich auch den umweltrechtlichen Anliegen Rechnung trage. Dies folgt zunächst aus dem nicht verpflichtenden Charakter der Wegleitung (vorstehend, E. 3.3). Sodann ist zu berücksichtigen, dass die Wegleitung als Anleitung zur Ausarbeitung kommunaler Parkplatzverordnungen konzipiert war, wobei von einer relativ raschen Umsetzung ausgegangen worden sein dürfte. Zu den diesbezüglichen vom Beschwerdeführer zitierten Erwägungen der Baurekurskommission IV (heute: Baurekursgericht) vom 14. Mai 2009 (BEZ 2010 Nr. 12 E. 4.3), wonach es unerheblich sei, dass die der Wegleitung inhaltlich zugrunde liegende VSS-Norm SN 641 400 mittlerweile durch die neue VSS-Norm SN 640 281 ersetzt worden sei, hatte das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 2. Dezember 2009 (VB.2009.00326) im Übrigen – entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers – nicht zu befinden (VGr, 2. Dezember 2009, VB.2009.00326, E. 4).

E. 7.4

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz zu Unrecht eine unzulässige Voranwendung des Gesetzesentwurfs zur PBG-Revision vor. Die Vorinstanz wies im Rahmen der vorzunehmenden Verhältnismässigkeitsprüfung lediglich auf die grosse Bedeutung raumplanerischer Massnahmen hin, denen bei der PBG-Revision Rechnung getragen werden sollte (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6.5). Dies kommt denn auch im Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2013 (RRB Nr. 1424/2013, publiziert auf www.rrb.zh.ch) zum Ausdruck, mit dem auf die Revision des PBG in Bezug auf Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugende Nutzungen verzichtet wurde.

E. 7.5

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall nicht unterbleiben darf (vgl. Rundschreiben BAFU/ARE, S. 3). Der Beschwerdeführer geht daher zu Unrecht davon aus, die emissionsbeschränkende Wirkung der Parkplatzreduktion durch die Anwendung der kantonalen Wegleitung als solcher sei im Einzelfall nicht zu überprüfen. Dem Antrag des AWEL lässt sich denn auch keine "konkrete Verhältnismässigkeitsprüfung" in Bezug auf den vorliegenden Fall entnehmen. Dementsprechend hat die Vorinstanz richtigerweise darauf hingewiesen, dass die emissionsbeschränkende Wirkung einer weiter gehenden Parkplatzreduktion im vorliegenden Fall nicht abschätzbar sei (Entscheid der Vorinstanz, E. 3.6.7). Dabei kommt

der Frage, ob von einem ÖV/LIV-Kunden-Anteil von 5 % oder von 10 % ausgegangen wird, keine entscheidende Bedeutung zu.

E. 8

Der Beschwerdeführer macht geltend, aus Gründen der Rechts- und Vollzugssicherheit müsse die Maximalzahl der projektierten Beschäftigtenparkplätze in der Baubewilligung selbst festgehalten werden.

E. 8.1

Die Beschwerdeantworten der Beschwerdegegnerschaft gehen auf diesen Punkt nicht ein. Auch die Vorinstanz hatte sich zu dieser bereits im Rekurs aufgeworfenen Frage nicht geäußert.

E. 8.2

Gemäss Disp.-Ziff. I.1.14 der Baubewilligung ist die Bauherrschaft verpflichtet, vor Baubeginn das Detailkonzept der Parkplatzbewirtschaftung der Hochbauabteilung zur Prüfung und zur Genehmigung einzureichen. Dieses Konzept hat auch die Trennung der Kunden- und Beschäftigtenparkplätze aufzuzeigen.

E. 8.3

Aus der Baueingabe ergibt sich zwar die von der Bauherrschaft projektierte Anzahl von 36 Beschäftigtenparkplätzen (Baugesuchsformular, S. 2). In den bewilligten Plänen werden diese jedoch nicht ausgedeutet. Im Verkehrsplan findet sich vielmehr sowohl bei den 270 Abstellplätzen in der Tiefgarage wie auch bei den 158 Abstellplätzen im Freien der Vermerk "Kunden + Personal". Die Festlegung der Parkplatzzahl für Kunden und Beschäftigte hat jedoch im Rahmen der Baubewilligung zu erfolgen. Sie kann nicht etwa erst bei der Detailkonzipierung gemäss Disp.-Ziff. I.1.14 der Baubewilligung vorgenommen werden. Dementsprechend ist Disp.-Ziff. I.1.14 der Baubewilligung dahingehend zu ergänzen, dass das einzureichende Detailkonzept der Parkplatzbewirtschaftung auch die Trennung der 392 Kunden- und 36 Beschäftigtenparkplätze aufzuzeigen hat.

E. 9

Der Beschwerdeführer beanstandet die von der Vorinstanz festgesetzte Gerichtsgebühr von Fr. 11'000.-. Der Beschwerdeführer habe ausschliesslich in Übereinstimmung mit dem diesbezüglichen Antrag der kantonalen Umweltschutzfachstellen die Reduktion der Parkplatzzahl verlangt. Von einem sehr grossen Streitinteresse, wie es die Vorinstanz behauptete, könne keine Rede sein. Die Baukosten von Fr. 20'000'000.- seien zur Beurteilung des Streitinteresses im vorliegenden Fall irrelevant. Das finanzielle Interesse an 173 Kundenparkplätzen sei weder aktenkundig noch von der Vorinstanz näher substantiiert. Umso grösseres Gewicht komme dem Umstand zu, dass der Beschwerdeführer ausschliesslich den öffentlichen Interessen des Umweltschutzes zum Durchbruch verhelfen wolle.

E. 9.1

Gemäss § 338 PBG legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Die Gerichtsgebühr beträgt in der Regel Fr. 500.- bis Fr. 50'000.-. Die Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010

(GebV VGr), die auch für das Baurekursgericht zur Anwendung gelangt (§ 1 Abs. 1 GebV VGr), nennt dieselben Bemessungsfaktoren (§ 2 GebV VGr). Gemäss § 3 Abs. 1 GebV VGr richtet sich die Gerichtsgebühr in Verfahren mit bestimmbarem Streitwert nach diesem, wobei Abs. 1 eine Tabelle enthält, welche der Streitwerthöhe, abgestuft in neun Klassen, einen "Regel-Gerichtsgebühren-Rahmen" (Marginalie: Grundgebühr) zuordnet. In Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert beträgt die Gerichtsgebühr gemäss § 3 Abs. 3 GebV VGr in der Regel Fr. 1'000.- bis Fr. 50'000.-. Gemäss § 4 Abs. 1 GebV VGr kann die Gerichtsgebühr in besonders aufwendigen Verfahren vor Verwaltungsgericht verdoppelt werden. Wird ohne materielle Prüfung der Begehren entschieden, kann die Gebühr bis auf einen Fünftel herabgesetzt werden (§ 4 Abs. 2 GebV VGr). Wird der Entscheid nicht schriftlich oder nur summarisch begründet, kann die Gebühr bis auf die Hälfte herabgesetzt werden (§ 4 Abs. 3 GebV VGr). Die Behörden verfügen bei der Gebührenbemessung im Einzelfall über einen weiten Ermessensspielraum (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 13 N. 8; vgl. auch VGr, 26. November 2008, VB.2008.00309, E. 8.1).

E. 9.2

Die Bestimmung des tatsächlichen Streitinteresses ist regelmässig schwierig. Dem trägt § 3 Abs. 3 GebV VGr durch den Verzicht auf eine Abs. 1 entsprechende Abstufung Rechnung. Dies ändert aber nichts daran, dass zunächst das tatsächliche Streitinteresse zu ermitteln und danach die Gerichtsgebühr wie in Fällen mit entsprechendem Streitwert festzusetzen ist. Zwar spricht der Wortlaut von § 2 GebV VGr, welche Bestimmung die für die Bemessung der Gerichtsgebühr massgeblichen Faktoren nennt, für deren Gleichwertigkeit. Aus § 3 Abs. 1 GebV VGr ergibt sich jedoch, dass bei Verfahren mit bestimmbarem Streitwert zunächst allein aufgrund desselben ein Gebührenrahmen zu ermitteln und den übrigen Faktoren in der Regel nur innerhalb dieses Rahmens Rechnung zu tragen ist. Der Tragweite eines Entscheids bzw. einer Streitsache kommt mithin zentrale Bedeutung für die Festsetzung der Gerichtsgebühr zu. Dies muss auch bei den Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert gelten. Ungeachtet der Schwierigkeiten, welche die Ermittlung des tatsächlichen Streitinteresses mit sich bringen kann, hat die festgesetzte Gerichtsgebühr dazu in einem angemessenen Verhältnis zu stehen (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.5.2).

E. 9.3

Die Vorinstanz berücksichtigte gemäss Erwägung 5 ihres Entscheids auf der einen Seite, dass "das tatsächliche Streitinteresse an 173 Kundenabstellplätzen für einen mit rund Fr. 20 Mio. Baukosten veranschlagten Fachmarkt sehr gross" sei. Auf der anderen Seite trug sie der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Rechnung, wonach "die Gerichtsgebühren für Verbände gegebenenfalls reduziert anzusetzen [seien], weil diese öffentliche Interessen vertreten" würden. In ihrer Vernehmlassung führte die Vorinstanz diesbezüglich sodann aus, das tatsächliche Streitinteresse an den 173 strittigen Kundenparkplätzen bestehe darin, die für den wirtschaftlichen Betrieb des Fachmarkts erforderlichen Kundenfrequenzen und Erträge zu erreichen. Die Baukosten von Fr. 20 Mio. würden einen Anhaltspunkt zu den erheblichen finanziellen Interessen darstellen, die mit dem Vorhaben verbunden seien, und folglich auch zur Tragweite eines reduzierten Parkplatzangebots, das die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens womöglich auf Jahrzehnte hinaus schmälere. Im Weiteren sei die Gerichtsgebühr durch den hohen Zeitaufwand und die komplexen Fragestellungen gerechtfertigt.

E. 9.4

Der Hauptantrag des Beschwerdeführers richtete sich im Rekursverfahren auf eine Reduktion der bewilligten Kundenparkplätze um 187 Plätze. Dies entspricht einer Reduktion um gut 43 %. Ungeachtet der nicht exakt feststellbaren wirtschaftlichen Auswirkungen stellt dies eine erhebliche Einschränkung dar, weshalb die Vorinstanz zu Recht ein dementsprechend grosses tatsächliches Streitinteresse annehmen durfte. Dabei durfte die Vorinstanz berücksichtigen, zu was für einem Projekt die umstrittenen Parkplätze gehören. Dies tat die Vorinstanz, ohne das tatsächliche Streitinteresse damit mit jenem gleichzusetzen, von dem auszugehen gewesen wäre, wenn der Beschwerdeführer die Aufhebung der Baubewilligung beantragt hätte. Wäre die erteilte Bewilligung für den Bau- und Gartenmarkt umfassend angefochten worden, so hätte sich – ohne Beachtung der besonderen Interessenslage im Verbandsbeschwerderecht (vgl. sogleich E. 9.5) – eine wesentliche höhere Gebühr als Fr. 11'000.- rechtfertigen lassen. So hatte das Verwaltungsgericht denn auch im vom Beschwerdeführer angeführten Vergleichsfall eine Gerichtsgebühr von Fr. 22'000.- nicht grundsätzlich beanstandet (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.7). Unter Berücksichtigung des hier massgeblichen Streitinteresses (massive Reduktion der Kundenparkplätze) liegt die Gerichtsgebühr von Fr. 11'000.- zwar am oberen Rand, jedoch noch innerhalb des der Vorinstanz diesbezüglich zustehenden weiten Ermessensspielraums. Es bleibt damit zu prüfen, ob das Verbandsbeschwerderecht nach einer Reduktion der vorinstanzlichen, durch das Streitinteresse grundsätzlich gerechtfertigten Gerichtsgebühr ruft.

E. 9.5

Ob die Festsetzung der Gerichtsgebühr die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts übermässig erschwert, ist nicht eine Frage des massgeblichen Streitinteresses. Die im erwähnten Fall VB.2011.00624 vom Verwaltungsgericht vorgenommene Korrektur der vorinstanzlichen Gerichtsgebühr wurde allein damit begründet, dass die damals festgesetzte Gerichtsgebühr von Fr. 22'000.- dem hauptsächlich kostenpflichtigen Beschwerdeführer die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts übermässig erschwere (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.7.6). Für den Beschwerdeführer verwirklichte sich im damaligen Rekursverfahren bei einer Auflage von zwei Dritteln der Kosten und unter Hinzurechnung der Parteientschädigung von Fr. 2'400.- ein Prozessrisiko von etwa Fr. 17'200.-. In der vorliegenden Sache verwirklichte sich für den Beschwerdeführer bei der Gerichtsgebühr von Fr. 11'000.- im Rekursverfahren unter Hinzurechnung der Zustellkosten sowie der Parteientschädigung von Fr. 2'000.- ein Kostenrisiko von Fr. 13'150.-. Diese Summe liegt klar unter dem vom Verwaltungsgericht im Vergleichsfall als übermässig beanstandeten Betrag von rund Fr. 17'200.-. Dass bereits dieser Betrag von insgesamt knapp über Fr. 13'000.- die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts übermässig erschweren würde, macht der Beschwerdeführer letztlich nicht substantiiert geltend und ist auch nicht ersichtlich. Der Beschwerdeführer vermag auch nichts Entscheidendes daraus abzuleiten, dass die im Parallelfall vorgenommene Korrektur der Gerichtsgebühr durch das Verwaltungsgericht schliesslich dazu führte, dass der Verband im Rekursverfahren unter Hinzurechnung der Parteientschädigung nur mehr knapp Fr. 10'000.- zu bezahlen hatte. Denn das Verwaltungsgericht korrigierte die Kosten nicht auf den höchstzulässigen Wert; vielmehr wurde die vom Baurekursgericht festgesetzte Gebühr aufgehoben und durch das Verwaltungsgericht im Rahmen seines eigenen Ermessens neu festgesetzt (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.7.7; vgl. dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11). Eine

übermässige Erschwerung des Verbandsbeschwerderechts ist vorliegend zu verneinen.

E. 10.1

Die Beschwerde erweist sich zusammengefasst als teilweise begründet. Demgemäss ist Disp.-Ziff. I.1.14 der Baubewilligung dahingehend zu ergänzen, dass das einzureichende Detailkonzept der Parkplatzbewirtschaftung auch die Trennung der 392 Kunden- und 36 Beschäftigtenparkplätze aufzuzeigen hat. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 10.2

Die der Klarheit halber vorgenommene Ergänzung von Disp.-Ziff. I.1.14 der Baubewilligung, gegen welche sich die Beschwerdegegnerschaft nicht zur Wehr setzte, ist von derart untergeordneter Bedeutung, dass es – sowohl für das Rekurs- als auch für das Beschwerdeverfahren – nicht angezeigt erscheint, einen Teil der Kosten der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen. Die Kosten sind damit dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 10.3

Der Beschwerdeführer ist zudem zu verpflichten, der privaten Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Dem an der Seite eines privaten Beschwerdegegners obsiegenden Gemeinwesen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen; vorbehalten sind Fälle, in denen es in besonderer Weise betroffen ist, beispielsweise wenn die Aufhebung einer Bewilligung durch die Vorinstanz eine kommunale Regelung oder Planung infrage stellt (VGr, 23. März 2011, VB.2010.00479, E. 8.2; 16. Januar 2008, VB.2007.00382, E. 4.2). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Durch eine allfällige Verpflichtung, die Parkplatzzahl im vorliegenden Fall im Sinn einer verschärften Emissionsbegrenzung zu reduzieren, würde die kommunale Verkehrsplanung nicht infrage gestellt. Dem Gemeinderat Affoltern am Albis ist daher keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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