

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00725 vom 28. November 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-11-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00725

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00725 du 28 novembre 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00725 del 28 novembre 2024

Regeste

Baubewilligung | Neubau Einkaufszentrum; Qualifikation der Erschliessungsqualität; Anzahl Parkplätze unterschiedlicher Kategorien; Parkplatzbewirtschaftung

Beschwerdelegitimation des VCS (E. 1.2). Während bei der Bestimmung der Parkplatzzahl die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten zweckmässig ist, sind bei der Beurteilung der ÖV-Erschliessung regelmässig auch ausserhalb des jeweiligen Gemeindegebiets liegende Umstände zu berücksichtigen, wie hier das Einzugsgebiet des geplanten Einkaufszentrums. Es ist folglich nicht ausgeschlossen, dass ein Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der genügenden Erschliessung bzw. Zugänglichkeit (§ 236 f. PBG) beurteilt und dem Standort eine ÖV-Gütekategorie zugewiesen wird und bei der Ermittlung der erforderlichen Anzahl der Fahrzeugabstellplätze (§ 242 f. PBG) auf der Grundlage der gleichen grundsätzlichen Erschliessungsqualität örtliche Besonderheiten berücksichtigt werden (E. 3.3). Das Einkaufszentrum ist ein überdurchschnittlicher Emittent und liegt in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet; es ist nicht nur vorsorglichen, sondern verschärften Emissionsbegrenzungen zu unterstellen (E. 4.2). Die revidierte Parkplatzverordnung der Stadt Wetzikon verfolgt als Hauptziel eine Reduktion von Parkplätzen an gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen. Es handelt sich um einen kommunalen Erlass, der die vorsorgliche und die verschärfte Emissionsbegrenzung in Form herabgesetzter Parkplatzzahlen bei verkehrserzeugenden Anlagen auf dem Stadtgebiet verbindlich regelt (E. 4.2.3). Die bewilligte Anzahl Parkplätze aller Kategorien bewegt sich innerhalb der Bandbreite des massgeblichen Bedarfs gemäss Parkplatzverordnung. Innerhalb der Bandbreite liegt die Bestimmung der Anzahl Parkplätze im Ermessen der Bewilligungsbehörde (E. 4.3.1.3). Als unrechtmässig erweist sich indes die Bewilligung für 80 Parkplätze für die Öffentlichkeit, da diesbezüglich der Bedarf nicht ausgewiesen ist (E. 4.3.2.6). Der Ermessensspielraum bei der Festlegung der Gebührenerhöhe wird nach unten dadurch begrenzt, dass die Höhe der Gebühr geeignet sein muss, um mit einer Verminderung der Fahrtenzahl zum Ziel einer geringeren Luftbelastung beizutragen (E. 5.2). Die vom VCS beantragte höhere Gebühr würde kaum die angestrebte Wirkung - eine Reduktion der Fahrten - zeitigen. Vielmehr erscheint es plausibel, dass es zu Suchfahrten und zu einer Abwanderung zur Konkurrenz der privaten Beschwerdeführerin nach Hinwil oder Pfäffikon ZH käme, wo keine oder geringere Parkgebühren erhoben werden (E. 5.6). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2023.00725 Urteil der 1. Kammer vom 28. November 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident Peter Sprenger (Vorsitz), Verwaltungsrichter José Krause,

Verwaltungsrichter Josua Raster, Gerichtsschreiberin Regina Meier. In Sachen Verband A, vertreten durch Verband A Sektion Zürich, dieser vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen 1. Firma C, vertreten durch RA D, 2. Bauausschuss Wetzikon, vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 1. Februar 2023 erteilte der Bauausschuss Wetzikon der Firma C nach einem ersten Rekursverfahren erneut die baurechtliche Bewilligung für den Abbruch des bestehenden Einkaufszentrums "F" (Vers.-Nrn. 01 und 02) sowie den Neubau eines Einkaufszentrums mit aufgesetzten Wohnnutzungen (Arealüberbauung) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03 (bisher: Grundstücke Kat.-Nrn. 04 und 05) an der G-Strasse 06 und 07 bzw. H-Strasse 08 und 09 in Wetzikon. II. Gegen diese Bewilligung gelangte der Verband A mit Rekurs vom 8. März 2023 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte diesem im Wesentlichen die Aufhebung der Baubewilligung und Rückweisung zum Neuentscheid an die Vorinstanz. Mit Entscheid vom 1. November 2023 wies das Baurekursgericht den Rekurs ab. III. Mit Beschwerde vom 5. Dezember 2023 liess der Verband A dem Verwaltungsgericht folgende Anträge stellen: "1. Der Entscheid des Baurekursgerichts BRGE III Nr. 0181/2023 vom 1. November 202[3] sei aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung zur Überarbeitung zurückzuweisen. 2. Eventualiter sei die Baubewilligung vom 1. Februar 2023 im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung wie folgt zu ändern und zu ergänzen: 2.1. Es seien total maximal 350 Parkplätze für das Einkaufszentrum inklusive Dienstleistungen, Wohnungen und Dritte zu bewilligen, wovon maximal 211 Parkplätze für die Kundinnen und Kunden des Einkaufszentrums (inklusive Dienstleistungen) und Besucherinnen und Besucher der Wohnungen, 42 Parkplätze für die Beschäftigten, 51 Parkplätze für die Bewohnerinnen und Bewohner und 46 Parkplätze für Nachbargrundstücke. 2.2. Die Bewilligung der 80 Parkplätze "für die Allgemeinheit" sei aufzuheben und zu verweigern. 2.3. Es seien die Mindestgebühren der Bewirtschaftung der Kundenparkplätze (Gebührenpflicht ab der 1. Minute, keine Gratisparkplätze) gemäss Dispositivziffer 4.1 der Baubewilligung wie folgt zu ändern: - Für die 1. Stunde CHF 2.00 - Für die 2. Stunde zusätzlich CHF 1.50 - Über 2 Stunden für jede weitere Stunde zusätzlich je CHF 1.00. 3. Es seien die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das vorinstanzliche Verfahren ausgangsgemäss neu festzulegen. 4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft. Die Vorinstanz beantragte am 15. Dezember 2023 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantworten vom 23. Januar 2024 liessen die Firma C und der Bauausschuss Wetzikon je beantragen, die Beschwerde des Verbands A sei abzuweisen und die angefochtene Baubewilligung zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen bzw. unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die 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.

E. 3.1

Zunächst ist bezüglich des Baugrundstücks die Qualifikation der Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr (nachfolgend öV bzw. ÖV) im Sinne von § 237 Abs. 1 Satz 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) bzw. ihre normative Bedeutung für die Ermittlung der zulässigen Zahl an Parkplätzen umstritten.

E. 3.1.1

Der Beschwerdeführer bringt vor, der Standort des neuen Einkaufszentrums weise eine ÖV-Güteklasse B gemäss der kantonalen Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen vom Oktober 1997 (nachfolgend: Wegleitung 1997) und damit eine ausreichende Erschliessung mit dem öV auf. Dies müsse sich auch in der Berechnung der Anzahl Parkplätze (vgl. dazu die nachfolgende E. 4) niederschlagen bzw. sei es widersprüchlich, in der Berechnung der Parkplatzzahl unterschiedlich gewichtete und insbesondere schlechtere ÖV-Güteklassen zur Anwendung zu bringen. Wäre von einer schlechten Erschliessung mit dem öV auszugehen, müsste der Standort als für ein Einkaufszentrum ungeeignet bezeichnet werden.

E. 3.1.2

Die Bewilligungsbehörde sah die gute Erreichbarkeit mit dem öV im Sinne von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG in Verbindung mit § 12 Abs. 2 lit. a BBV II für das streitbetreffene Vorhaben als gewährleistet an, was die Vorinstanz aufgrund der Vorbringen des heutigen Beschwerdeführers, der bereits im Rekursverfahren von einer ÖV-Güteklasse B ausging, als nicht in Frage gestellt ansah. Einen Widerspruch zwischen der dem Vorhaben attestierten ÖV-Erschliessungsqualität im Sinne von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG und der Berechnung des Parkplatzbedarfs unter Anwendung verschiedener, unterschiedlich gewichteter ÖV-Güteklassen erkannte die Vorinstanz nicht.

E. 3.2

Gemäss § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG muss bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öV gewährleistet sein. Das Erfordernis des öV gilt auch für grössere neue Überbauungen im bereits besiedelten Gebiet (Markus Lanter/Peter Bösch in: Christoph Fritzsche et al. [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A., Wädenswil 2024, S. 944). Die in § 237 PBG verlangte Erschliessung mit öV steht im Dienst der in Art. 44a USG vorgesehenen Massnahmenplanung, welche übermässige Luftverunreinigungen im Sinn von Art. 11 Abs. 3 und Art. 14 USG beheben soll (VGr, 7. November 2007, VB.2007.00136, E. 2.1 unter Hinweis auf BGr, 14. Februar 2002, 1A.54/2001, E. 1.2.3).

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind auch die Anforderungen an die Erschliessung eines Bauvorhabens durch den öV nach der konkreten Situation, insbesondere nach der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen zu beurteilen (vgl. § 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Erreichbarkeit setzt dabei namentlich voraus, dass der Zugang auf die entsprechende Nutzung abgestimmt ist. Bei einer Anlage mit besonders grossem Publikumsverkehr bedeutet dies, dass der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verfügt und eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr darstellt. Die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr muss dabei bezüglich aller massgeblichen Richtungen gegeben sein (VGr, 26. Januar 2005, VB.2004.00361, E. 5.3). Ob die Versorgung durch den öffentlichen Verkehr ausreichend ist, beurteilt sich anhand der Betriebszeiten, des Kursangebots und der Kapazitäten der eingesetzten Betriebsmittel (BEZ 2015 Nr. 56 E. 5.4.1). Zur Beurteilung der Erschliessungsqualität mit dem öV im Sinne von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG kann auf die Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr [PVG, LS 740.1] und Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr [Angebotsverordnung, LS 740.3]) sowie die Wegleitung 1997 abgestellt werden (VGr, 26. Januar 2005, VB.2004.00361, E. 5.3.1), auch wenn diese andere Regelungszusammenhänge aufweisen (Lanter/Bösch, a.a.O., S. 943 f.). Darauf hat bereits die Vorinstanz zu Recht hingewiesen.

E. 3.3

Mit Bezug auf die Rüge des Beschwerdeführers ist indessen entscheidend, dass es sich bei § 237 Abs. 1 PBG um eine kantonale Vorschrift zu den Grundanforderungen von Bauten und Anlagen handelt, die im ganzen Kanton einheitlich ausgelegt und angewandt werden muss (VGr, 7. November 2007, VB.2007.00136, E. 2.6). Während bei der Bestimmung der Parkplatzzahl die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten zweckmässig ist, sind bei der Beurteilung der ÖV-Erschliessung regelmässig auch ausserhalb des jeweiligen Gemeindegebiets liegende Umstände zu berücksichtigen, wie hier das Einzugsgebiet des geplanten Einkaufszentrums, welches offenkundig weit über Wetzikon hinaus reicht. Es ist folglich – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – auch nicht ausgeschlossen, dass ein Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der genügenden Erschliessung bzw. Zugänglichkeit (§ 236 f. PBG) beurteilt und dem Standort eine ÖV-Güteklasse zugewiesen wird und bei der Ermittlung der erforderlichen Anzahl der Fahrzeugabstellplätze (§ 242 f. PBG) auf der Grundlage der gleichen grundsätzlichen Erschliessungsqualität örtliche Besonderheiten berücksichtigt werden. Die diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz sind deshalb im Grundsatz nicht zu beanstanden, soweit sie die Unterschiede zwischen der Beurteilung der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und der Ermittlung des Parkplatzbedarfs aufzeigen. Nicht gefolgt werden kann den Erwägungen, soweit sie eine Gleichsetzung zwischen der Beurteilung der Erreichbarkeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln und der Anwendung gewichteter ÖV-Güteklassen bei der Parkplatzberechnung darzulegen scheinen. Bei der Anwendung von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG ist die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr Voraussetzung für die Errichtung einer grösseren Überbauung, bei § 242 PBG ist das Angebot des öffentlichen Verkehrs Kriterium für die Festlegung der Zahl der Abstellplätze, was – wie ausgeführt – nicht das Gleiche ist.

E. 3.4

Im Ergebnis erweist sich die Rüge betreffend die Qualifikation der Erschliessungsqualität als unbegründet.

E. 4.1

In zweiter Linie ist umstritten, wie viele Fahrzeugabstellplätze (nachfolgend auch Parkplätze bzw. PP) das Bauvorhaben aufweisen darf bzw. muss. Bezüglich der nach einem ersten Rekursverfahren reduzierten Anzahl von 499 bewilligten PP beantragt der Beschwerdeführer – mit Ausnahme der 46 PP für die Nachbargrundstücke aufgrund von grundbuchlichen Verpflichtungen – hinsichtlich aller PP-Kategorien (Kundinnen und Kunden des Einkaufszentrums, Personal, Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen, Benützung durch die Öffentlichkeit) weitere Reduktionen auf insgesamt 350 PP. Zum einen hält der Beschwerdeführer die Anwendung von verschiedenen und unterschiedlich gewichteten ÖV-Güteklassen bei der Berechnung der Parkplätze für unzulässig und zum andern bringt er vor, die Ermittlung der Parkplatzzahl müsse sich am Minimum des massgeblichen Bedarfs orientieren. Zudem rügt er die 80 PP für die Öffentlichkeit.

E. 4.2

Bei der Neuerstellung von Bauten und Anlagen sind gemäss § 243 Abs. 1 lit. a PBG im gebotenen Ausmass Parkplätze zu schaffen. Nach § 241 Abs. 1 PBG richtet sich die Zahl der Parkplätze nach der Bau- und Zonenordnung oder einer entsprechenden kommunalen Verordnung. Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, insbesondere auch des Schutzes der Luft, kann die Zahl der erforderlichen Plätze tiefer angesetzt und die Gesamtzahl begrenzt werden (§ 242 Abs. 2 Satz 2 PBG). Nach dem Umweltschutzrecht des Bundes sind Anlagen wie das streitbetreffene Einkaufszentrum gestützt auf Art. 10a in Verbindung mit Art. 7 Abs. 7 USG sowie Art. 1 in Verbindung mit Ziff. 80.5 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt, weil sie Umweltbereiche erheblich belasten können, sodass zur Einhaltung der Umweltschutzvorschriften voraussichtlich projekt- oder standortspezifischen Massnahmen nötig sind. Bei der Errichtung solcher Anlagen kann deshalb die Anzahl der Parkplätze im Sinne einer Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 in Verbindung mit Art. 12 USG im Baubewilligungsverfahren durch Verfügung begrenzt werden. Vorliegend ist gemäss Umweltverträglichkeitsbericht anerkannt, dass das Vorhaben in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet liegt und dass deshalb verschärfte Vorkehren zur Emissionsminderung zu treffen sind. Zu Recht ist bereits im ersten Rekursentscheid vom 17. August 2022 festgestellt worden, dass es sich beim Einkaufszentrum um einen überdurchschnittlichen Emittenten handelt. Das Vorhaben ist mithin nicht nur vorsorglichen, sondern verschärften Emissionsbegrenzungen zu unterstellen (Art. 11 Abs. 3 USG, Art. 9 Abs. 4 und Art. 31 ff. Luftreinhalte-Verordnung [LRV, SR 814.318.142.1]).

E. 4.2.1

Im Kanton Zürich liegt die Schadstoffbelastung in städtischen Gebieten und entlang der Hauptverkehrsachsen regelmässig über den bundesrechtlichen Grenzwerten (Ausgangslage gemäss Bericht "Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teilrevision 2016" [hrsg. von der Baudirektion des Kantons Zürich, Januar 2016, S. 5], welche freilich die jüngsten Messresultate des nationalen Beobachtungsnetzes für Luftfremdstoffe [NABEL] gemäss dem Bericht "Luftqualität 2023" [hrsg. vom Bundesamt für Umwelt BAFU und der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt Empa, Bern 2024] noch nicht berücksichtigt). Gestützt auf Art. 44a USG sowie Art. 31 LRV) ist der Kanton Zürich deshalb verpflichtet, einen Massnahmenplan zur Verminderung der Schadstoffbelastung zu erarbeiten. Zur Reduktion der Luftschadstoffbelastung beschloss der Regierungsrat mit

RRB Nr. 21/2016 vom 13. Januar 2016 die Teilrevision 2016 des Massnahmenplans Luftreinhaltung, der letztmals mit RRB Nr. 1979/2009 vom 9. Dezember 2009 festgesetzt worden war. Gleichzeitig passte er die dazugehörige Verordnung an. Gemäss § 1 Abs. 1 der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung (VML, LS 713.11) setzt der Regierungsrat den Massnahmenplan gemäss Art. 31 LRV für das gesamte Kantonsgebiet fest.

E. 4.2.2

Als Massnahme im Bereich Verkehr wurde die Baudirektion beauftragt (Dispositiv Ziffer I.B.1.e), bei der Aktualisierung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen (vom Oktober 1997) den Erfordernissen der Luftreinhaltung angemessene Rechnung zu tragen (Massnahme Nr. V4 "Parkierung und Verkehrserschliessung"). Mit Beschluss Nr. 1424/2013 entschied der Regierungsrat am 11. Dezember 2013, auf eine geplante Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes zu den Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugenden Nutzungen zu verzichten. Stattdessen beauftragte er die Baudirektion, eine Überarbeitung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen (vom Oktober 1997) zu prüfen. Eine Aktualisierung der Wegleitung im Sinne der Massnahme Nr. V4 steht bis heute aus. Es wurde zwar Mitte 2018 eine aktualisierte Parkplatzwegleitung in die Vernehmlassung gegeben und am 1. November 2018 veröffentlicht. Zu einem verbindlichen Abschluss kam das Verfahren jedoch bis heute nicht. Den Gemeinden ist es derzeit freigestellt, ob sie sich auf die geltende Wegleitung von 1997 oder auf die Vernehmlassungsversion von 2018 stützen wollen (vgl. Standortbericht zur Massnahmenplanung Luftreinhaltung des Kantons Zürich, hrsg. v. Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich, 30. Dezember 2022, S. 28).

E. 4.2.3

Als weitere Massnahme im Bereich Verkehr wurde den Gemeinden überdies empfohlen, ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen anzupassen (Dispositiv Ziffer I.B.4). Die Stadt Wetzikon erliess am 26. Juni 2017 eine revidierte Parkplatzverordnung (PPVO), die am 28. September 2017 von der Baudirektion genehmigt wurde (BDV Nr. 1180/17) und am 1. Januar 2018 in Kraft trat. Als Hauptziel verfolgte die Revision eine Reduktion von Parkplätzen an gut mit dem öV erschlossenen Lagen. Im Rahmen eines mehrjährigen Genehmigungsverfahrens wurden – wie sich der Sachverhaltsdarstellung in der Genehmigungsverfügung entnehmen lässt – die Grenzwerte zur Bestimmung des massgeblichen Bedarfs (Art. 5 Abs. 2 PPVO) reduziert, weil sie in den beiden ersten zur Genehmigung vorgelegten Versionen zu hoch angesetzt waren. Ihre Reduktionsvorgaben begründete die Baudirektion damit, dass die Stadt Wetzikon gemäss kantonalem Richtplan entlang der G-Strasse von Unter- bis Oberwetzikon einem kantonalen Zentrumsgebiet zugewiesen worden war. Zentrumsgebiete sollen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des kantonalen Modalsplit-Ziels leisten, wonach der öV mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses zu übernehmen hat, der nicht auf den Fuss- oder Veloverkehr entfällt (vgl. kantonaler Richtplan, Textteil, Pte. 2.3.1, 4.1.1 b und 4.1.3 a). Die genehmigte Fassung wurde schliesslich als mit den Vorgaben des kantonalen Richtplans "konform" beurteilt. Mithin liegen für die Stadt Wetzikon gestützt auf § 242 Abs. 1 PBG kommunale Parkierungsvorschriften im Sinne der Empfehlung des Massnahmeplans Luft vor und stellen diese die Konkretisierung des kantonalen

Massnahmenplans hinsichtlich der angestrebten Parkraumbeschränkung dar. Somit gilt die Parkplatzverordnung als kommunaler Erlass, der die vorsorgliche und die verschärfte Emissionsbegrenzung in Form herabgesetzter Parkplatzzahlen bei verkehrserzeugenden Anlagen auf Stadtgebiet verbindlich regelt (BGr, 3. Dezember 2004, 1A.189/2004, E. 3.4; VGr, 16. Januar 2014, VB. 2013.00688, E. 3.4).

E. 4.2.4

Soweit die Vorinstanz diesbezüglich in ihrem ersten Rekursentscheid vom 17. August 2022 im Sinne einer akzessorischen Normenkontrolle zu einem gegenteiligen Ergebnis gelangte und die PPVO nicht als Grundlage für eine verschärfte Emissionsbegrenzung gelten liess, ist ihr nicht zu folgen. Zum einen hat sie für ihren Entscheid lediglich auf die Unterschiede zwischen PPVO und Wegleitung 1997 bezüglich des Grenzbedarfs für Bewohnerinnen und Bewohner bei Wohnnutzungen sowie für Beschäftigte bei Dienstleistungsbetrieben abgestellt und die weiteren Kategorien nicht berücksichtigt; zum andern hat sie das Zusammenspiel mit den weiteren Bestimmungen der PPVO und insbesondere den einschränkenden Vorgaben zur Bestimmung des massgeblichen Bedarfs nicht geprüft. Das reicht nicht aus, um der PPVO die emissionsbegrenzende Wirkung abzuspochen und ihr die Anwendung zu versagen. Ein wesentliches Element der Emissionsbegrenzung liegt nämlich darin, dass die Wegleitung für Gemeinden des Typs 2, das sind Zentrums- und Arbeitsplatzgemeinden mit ausgeprägten Zielgebieten, zu denen auch Wetzikon gehört (Wegleitung 1997, S. 6), neben der Festlegung eines reduzierten Pflichtbedarfs aufgrund der ÖV-Erschliessungsgüte auch die Festlegung einer höchstzulässigen Parkplatzzahl vorsieht. Das ist vorliegend umgesetzt: Die in Art. 5 Abs. 2 PPVO statuierten oberen Grenzwerte stimmen mit denjenigen der Wegleitung 1997 überein. Die Anzahl Parkplätze ist deshalb nach der Parkplatzverordnung der Stadt Wetzikon zu bestimmen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Verwaltungsverordnungen grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen über- und untergeordneter Verwaltungseinheit Wirkung entfalten, d.h., es können nicht allein gestützt auf sie Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Bürger geregelt werden und sie sind für Gerichte nicht verbindlich (s. statt vieler VGr, 29. Februar 2024, VB.2023.00027, E. 5.2).

E. 4.3

Mit Ausnahme der 46 PP für die Nachbargrundstücke aufgrund von grundbuchlichen Verpflichtungen ist die bewilligte Anzahl aller PP-Kategorien (Besucherinnen und Besucher sowie Kundinnen und Kunden des Einkaufszentrums, Personal, Bewohnerinnen und Bewohner, Benützung durch die Öffentlichkeit) umstritten. Der Beschwerdeführer beantragt für alle Kategorien Reduktionen (Antrag 2.1.), weshalb die bewilligte Anzahl nachfolgend unter Anwendung der kommunalen Parkplatzverordnung zu überprüfen ist.

E. 4.3.1

Der Grenzbedarf an Parkplätzen ist gemäss Art. 3 in Verbindung mit Art. 2 PPVO zu bestimmen, wobei Art. 3 PPVO die Bedarfswerte für verschiedene Nutzungen und Art. 2 PPVO weitere Berechnungsgrundlagen regelt. Der massgebliche Bedarf an Parkplätzen wird sodann gemäss Art. 5 Abs. 1 PPVO ausgehend vom Grenzbedarf gemäss Art. 3 PPVO, der ÖV-Güteklasse sowie anhand der Reduktionswerte in Art. 5 Abs. 2 PPVO berechnet.

E. 4.3.1.1

Während der massgebliche Bedarf für die Parkplätze des Personals sowie der Bewohnerinnen und Bewohner nunmehr im Sinne des ersten Rekursentscheids vom 17. August 2022 unter Anwendung der ÖV-Gütekategorie B berechnet und bewilligt wurde, stellten die Vorinstanzen für die Ermittlung des massgeblichen Bedarfs an Parkplätzen für Besucherinnen und Besucher bzw. Kundinnen und Kunden auf die von der Bauherrschaft ermittelten korridorabhängigen, gewichteten ÖV-Gütekategorien ab, welche alle Verbindungen zum und vom zu beurteilenden Standort berücksichtigen und nach Massgabe des jeweiligen Anteils an Kundinnen und Kunden gewichtet wurden. Dies führte zu folgenden gewichteten ÖV-Gütekategorien: 28 % Anteil ÖV-Gütekategorie B, 42 % Anteil ÖV-Gütekategorie C und 30 % Anteil ÖV-Gütekategorie D. Der Beschwerdeführer hält – wie schon im Rekursverfahren – die Anwendung gewichteter ÖV-Gütekategorien bei der Berechnung der Anzahl Parkplätze nicht zuletzt gestützt auf die Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichts durch die Baudirektion (Koordinationsstelle für Umweltschutz [KofU] in der Abteilung Koordination Bau und Umwelt [KOBUE]) vom 2. November 2021 (nachfolgend: Beurteilung UVB) für unzulässig. Dem ist zuzustimmen. Nach Art. 5 Abs. 1 PPOV berechnet sich der massgebliche Bedarf an Abstellplätzen namentlich anhand der Gütekategorie des öffentlichen Verkehrs. Die Tabelle zur Ermittlung der erforderlichen bzw. der maximal zulässigen Parkplätze in Art. 5 Abs. 2 PPOV weist in der Vorspalte die Gütekategorie der ÖV-Erschliessung aus (Kategorie A; Kategorie B; Kategorie C, D; Keine Kategorie) und setzt diese in Beziehung zu den Benutzerkategorien. Diese eindeutige und insofern abschliessende Zuordnung lässt keinen Raum für eine gewichtete Anwendung verschiedener Gütekategorien. Entsprechend enthält der Anhang 1 der PPOV für das vereinfachte Verfahren (Art. 5 Abs. 5 PPOV) eine planliche Einteilung des Baugebiets bzw. des Gemeindegebiets in die Gütekategorien A–C,D der ÖV-Erschliessung. Eine solche Gebietsbegrenzung verdeutlicht den Grundsatz, dass ein Gebiet einer Kategorie zugewiesen wird. Mithin ist im vorliegenden Fall bei Anwendung der kommunalen Parkplatzverordnung (anders, da unter Zugrundelegung der Wegleitung, VGr, 7. November 2007, VB.2007.00091, E. 2.2.1) auch für die Parkplätze für Besucherinnen und Besucher bzw. Kundinnen und Kunden ausschliesslich auf die ÖV-Gütekategorie B abzustellen.

E. 4.3.1.2

Die Bauherrschaft liess als Aktenergänzung für die Neubeurteilung ihres Baugesuchs nach dem ersten Rekursentscheid umfangreiche Parkplatzberechnungen erstellen. Diese enthalten auch eine Berechnungsvariante, welche für alle hier interessierenden PP-Kategorien auf der ÖV-Gütekategorie B beruht (a.a.O., S. 15) und die im Grundsatz auch vom Beschwerdeführer anerkannt wird: PP-Kategorie bzw. Nutzergruppe PP PP-Bedarf reduziert bewilligt von bis Besucherinnen und Besucher/Kundinnen und Kunden 265 211 282 Personal 49 42 63 Bewohnerinnen und Bewohner 59 51 74 Total 373 304 419 Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich geltend, dass die zulässige Anzahl Parkplätze für alle Kategorien bzw. Nutzergruppen auf das Minimum und damit auf insgesamt 304 PP zu reduzieren sei; sie stützt sich auch diesbezüglich im Wesentlichen auf die Beurteilung UVB.

E. 4.3.1.3

Entscheidend ist vorliegend, dass sich die bewilligte Anzahl Parkplätze aller Kategorien bzw. Nutzergruppen innerhalb der Bandbreite des massgeblichen Bedarfs gemäss Art. 5 Abs. 2 PPVO bewegt. Die Anwendung dieser Begrenzung des massgeblichen Bedarfs ist bereits Folge der verschärften Emissionsbegrenzung. Innerhalb der Bandbreite liegt

zumindest die Anzahl der Parkplätze für das Personal sowie für die Bewohnerinnen und Bewohner in der unteren Hälfte, was auch angesichts der Stellungnahme der KofU in der Beurteilung UVB, wonach sich die Parkplätze am Minimum zu orientieren haben, nicht zu beanstanden ist. Einzig die Anzahl für die Besucherinnen und Besucher bzw. Kundinnen und Kunden liegt in der oberen Hälfte, was dazu führt, dass die bewilligte Anzahl an Parkplätzen dieser Kategorien insgesamt leicht über dem Mittelwert des massgeblichen Bedarfs liegt. Innerhalb der Bandbreite liegt die Bestimmung der Anzahl Parkplätze im Ermessen der Bewilligungsbehörde, zumal die indirekte Steuerung des motorisierten Individualverkehrs durch die Anzahl der zur Verfügung gestellten Abstellplätze keine präzise Methode zur Emissionsverminderung darstellt (Andreas Kapp, in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich etc. 2016, Rz. 3.629). Wenn bei der Ausübung dieses Ermessens die unterschiedliche Erreichbarkeit mit dem öV bezüglich aller massgeblichen Richtungen leicht erhöhend berücksichtigt wird, weil nicht alle Richtungen gleich gut bedient sind, ist das nicht zu beanstanden. Für eine weitere Reduktion im beantragten Sinne besteht somit kein Anlass.

E. 4.3.2

Die Gesamtzahl der 499 bewilligten Parkplätze umfasst auch 80 PP für die Benützung durch die Allgemeinheit bzw. Öffentlichkeit. Der Beschwerdeführer verlangt diesbezüglich die Aufhebung der Bewilligung (Antrag 2.2.) und führt zur Begründung im Wesentlichen und sinngemäss aus, dass die Entscheide der damaligen Baurekurskommission III sowie des Verwaltungsgerichts von 2009, welche diese 80 PP bereits einmal zum Gegenstand hatten, zur Begründung der Zulässigkeit nicht ohne Weiteres herangezogen werden könnten: zum einen sei der Wortlaut einer Dienstbarkeit betreffend Mitbenutzung nicht richtig berücksichtigt worden, weil diese keinen Anspruch auf eine bestimmte Anzahl Parkplätze vermittele, und zum andern sei der Bedarf für 80 PP nicht konkret ausgewiesen worden. Genau besehen würden diese nicht abgesonderten Parkplätze während des Tages dem Einkaufszentrum zugutekommen, womit die verschärften Emissionsbegrenzungen unterlaufen würden.

E. 4.3.2.1

Die kommunale Baubehörde bewilligte die umstrittenen 80 PP entgegen dem Antrag der KofU in der Beurteilung UVB. Zur Begründung führte sie aus, dass in Oberwetzikon ein Mangel an Parkplätzen für die Öffentlichkeit bestehe. Der Besucherparkplatz beim Stadthaus mit lediglich 14 PP sei seit der Erweiterung der regionalen Dienstleistungen im Stadthaus zu klein und könne nicht erweitert werden. Bereits 2006 habe die Stadt Wetzikon bei der privaten Beschwerdegegnerin die Bereitstellung von 80 PP bestellt. Die Bereitstellung von Parkplätzen für die Öffentlichkeit im Zuge von Bauvorhaben in der Nähe seien gescheitert; der in Wetzikon flächendeckend hohe Grundwasserspiegel führe dazu, dass bei Neubauten meist nur die für das betreffende Vorhaben erforderlichen Parkplätze erstellt werden könnten.

E. 4.3.2.2

Die Vorinstanz schützte die 80 PP für die Allgemeinheit mit der identischen Begründung wie schon im ersten Rekursentscheid vom 17. August 2022. Im Wesentlichen stützte sie sich auf den Entscheid BRKE III Nr. 0003/2009 vom 21. Januar 2009, in welchem festgehalten wurde, dass der Bedarf von 80 PP für die verschiedenen öffentlichen Einrichtungen im Umfeld des Einkaufszentrums und als Ausgleich für den generellen

Parkplatzmangel im Zentrum von Oberwetzikon nicht als offenkundig übersetzt erscheine. Da der Bedarf als ausgewiesen anzusehen sei, sei davon auszugehen, dass diese Parkplätze auch ihrer Zweckbestimmung entsprechend benutzt und der Kundschaft des Einkaufszentrums mithin entzogen würden. Es sei auch nicht ausgeschlossen, dass zeitweise mehr als 80 PP nicht im Zusammenhang mit dem Einkaufszentrum benutzt würden und deshalb dessen Bedarf temporär sogar unterschritten werden könnte. An den damaligen Ausführungen sei festzuhalten, da keine Anhaltspunkte für einen seither verminderten Bedarf an öffentlichen Parkplätzen an dieser Lage bestehen würden. Zudem ergebe sich weder aus der Wegleitung 1997 noch aus § 242 PBG, dass auf einem Baugrundstück nur Abstellplätze erstellt werden dürften, die der Nutzung auf dem Baugrundstück selbst dienen. Das ergebe sich aus § 244 Abs. 1 PBG, wonach Pflichtabstellplätze auch in nützlicher Entfernung zum Baugrundstück liegen dürften und diese dann eben nicht dem entsprechenden Drittgrundstück dienen würden. Unter dem Vorbehalt der Zonenkonformität dürfen auf einem Grundstück Parkplätze erstellt werden, die anderen Nutzungen dienen, so auch öffentliche Parkplätze für die Allgemeinheit. Der Parkplatzbedarf ergebe sich aus der spezifischen Nutzung. Die Wegleitung 1997 stehe im Zusammenhang mit den Vorschriften betreffend die Erstellung von Fahrzeugabstellplätzen gestützt auf §§ 242 ff. PBG; auf die Erstellung von öffentlichen Parkplätzen seien diese Bestimmungen und damit auch die Wegleitung nicht anwendbar. Die Mitbenutzung der Parkierungsanlage durch die Öffentlichkeit sei somit nicht zu beanstanden.

E. 4.3.2.3

Zum Bedarf führt der Beschwerdegegner 2 im Beschwerdeverfahren ergänzend aus, dass allein für die reformierte Kirche, die über keine eigenen Abstellplätze verfüge, ein Bedarf von 50 Abstellplätzen bestehen würde. Die kirchlichen Anlässe würden nicht nur an Sonntagen und Abenden stattfinden, was insbesondere für Beerdigungen gelte. Zur Kirche gehöre auch das alte Pfarrhaus an der Usterstrasse 8, das von der Kirchgemeinde als Gemeindezentrum mit Sitzungsräumen, Büros und Jugendräumen genutzt werde. Hinzuweisen sei sodann auch auf das Stadthaus in seiner Funktion als regionales Dienstleistungszentrum mit dem Zivilstandsamt für die Gemeinden Gossau, Grüningen, Hinwil, Seegräben und Wetzikon, das 2023 an 48 Tagen rund 120 Trauungen durchgeführt habe, sowie dem Betreibungsamt für die Gemeinden Bäretswil, Seegräben und Wetzikon. Zum Stadthaus gehöre auch ein Stadthausaal, welcher jährlich rund 100 Veranstaltungen beherberge. Im Zentrum befinde sich ferner das Notariat, Grundbuch- und Konkursamt für die Gemeinden Hinwil, Seegräben und Wetzikon. Zu erwähnen sei auch noch der Sozialdienst. Es sei offenkundig, dass für all diese Nutzungen Parkplätze erforderlich, aber ausserhalb des bestehenden Einkaufszentrums nur in ungenügendem Umfang vorhanden seien. Deshalb würde heute die Parkierungsanlage des Einkaufszentrums auch von zahlreichen Kundinnen und Kunden sowie Besucherinnen und Besucher der öffentlichen Dienste und des Zentrums von Oberwetzikon genutzt.

E. 4.3.2.4

Ungeachtet des Entscheids der Vorinstanz von 2009, mit dem damals die 80 Abstellplätze für die Allgemeinheit geschützt wurden, und ungeachtet der Grunddienstbarkeit, die auch nach den Ausführungen der privaten Beschwerdegegnerin nur die Mitbenutzung der Parkierungsanlage regelt, ist vorliegend zu prüfen, ob die angefochtene Bewilligung in diesem Punkt einer Überprüfung nach geltendem Recht standhält. Klärend ist anzufügen, dass das Verwaltungsgericht die Fragen bezüglich der 80 PP für die Öffentlichkeit

offenliess (VGr, 23. September 2009, VB.2009.00091, E. 4 a.E.).

E. 4.3.2.5

Der geltende Verkehrsplan I der Stadt Wetzikon, der 2012 festgesetzt wurde und die Festlegungen für den motorisierten Individualverkehr sowie den öffentlichen Verkehr enthält, weist am Standort des streitbetroffenen Einkaufszentrums als Festlegung eine bestehende Parkierung im öffentlichen Interesse aus. Im Bericht zum kommunalen Richtplan von 2012 wird bezüglich der Parkierung im öffentlichen Interesse zum einen die erwähnte Festlegung wie folgt umschrieben (S. 101): "Firma C, F (Option zur Mitbenutzung bei öffentlichen Anlässen) 100+ PP bestehend". Erläuternd wird dazu ausgeführt (Bericht, S. 102): "Von öffentlichem Interesse sind insbesondere Parkplätze für Erholungssuchende, für Kunden der Gemeindeverwaltung und anderen öffentlichen Einrichtungen. Bei Gemeindeversammlungen und anderen grösseren öffentlichen Veranstaltungen hat die Gemeinde das Recht, das Parkhaus der Firma C mitzubেনutzen. Deshalb ist diese private Parkierungsanlage – im Gegensatz zu anderen – im Plan enthalten. Ein neues, öffentliches Parkhaus ist nicht geplant. Stattdessen sind im Zentrumsgebiet vertragliche Regelungen bei privaten Parkhäusern anzustreben." Die umstrittenen Parkplätze für die Öffentlichkeit verfügen demnach über eine Grundlage im kommunalen Richtplan (§ 31 PBG). Die Festlegung im Richtplan zeigt jedoch nur den generellen Bedarf und die Zwecksetzung der an diesem Standort bestehenden öffentlichen Parkierungsanlage auf. Aufgrund ihrer lediglichen Behördenverbindlichkeit ist die quantitative Festlegung von "100+ PP" im Bewilligungsverfahren für die Ersatzanlage nicht bindend. Zudem liegt die Festlegung bereits 13 Jahre zurück. Nach Art. 9 Abs. 3 RPG sind Richtpläne alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten.

E. 4.3.2.6

Die Vorinstanz hat die §§ 242 ff. PBG sowie die Wegleitung 1997 als für öffentliche Parkplätze nicht einschlägig bezeichnet. Es ist allerdings nicht einzusehen, weshalb der Grenzbedarf an Parkplätzen für die vom Beschwerdegegner 2 aufgezählten öffentlichen Nutzungen nicht auch nach der Parkierungsverordnung der Stadt Wetzikon zu bestimmen ist. Diese enthält in Art. 3 Ziff. 4 PPVO einen Grenzbedarfswert für Parkplätze für Kundinnen und Kunden von kundenintensiven Dienstleistungsbetrieben, zu denen sie beispielhaft auch die öffentliche Verwaltung zählt. Danach ist ein Parkplatz pro 100 m² Geschossfläche zu erstellen. Für übrige Nutzungen, wozu auch die Kirche und der Stadthausaal zu zählen sind, ist der Grenzbedarf von Fall zu Fall "ausgehend von den Berechnungsangaben der VSS-Normen" zu bestimmen (Art. 3 Ziff. 9 PPVO; vgl. dazu auch die Wegleitung 1997, welche bei der Nutzungsart "Spezialnutzung" öffentliche Bauten aufzählt und ebenfalls auf die einschlägige VSS-Norm verweist). Der Bedarf von 80 PP für die Allgemeinheit ist im bisherigen Verfahren nie quantitativ hergeleitet worden, worauf der Beschwerdeführer zu Recht hinweist. Aufgrund der dargelegten Verhältnisse ist – wie nachfolgend zu zeigen ist – nicht auszuschliessen, dass die Anzahl von 80 PP deutlich zu hoch ist. Die reformierte Kirche im nahen Umfeld des streitbetroffenen Einkaufszentrums verfügt auch heute – wie schon 2009 – über keine Parkplätze und weist gemäss öffentlich zugänglicher Angaben ein Platzangebot von 450 Sitzplätzen auf (Benützungsbedingungen für die Kirche gemäss Reglement und Tarifordnung zur Raumvermietung der evang.-ref. Kirchgemeinde Wetzikon). Wird bei Kultusbauten nach der einschlägigen Norm VSS 40 281:2019 von einem Bedarf von 0,1 Parkplätzen pro Sitzplatz ausgegangen (vgl. dazu auch VGr SG, 24. März 2015, B 2014/18, E. 2.5), ergibt sich für die Kirche ein Grenzbedarf von

45 PP bzw. aufgrund der ÖV-Gütekategorie B ein massgeblicher Bedarf von 27 PP für Besucherinnen und Besucher. Zum Stadthausaal liegen zwar keine Angaben zu den Sitzplätzen vor. Wenn für die Saalnutzung ein massgeblicher Bedarf von 13 PP angenommen würde, entspräche dies bei einer Rückwärtsrechnung unter Anwendung der angegebenen VSS-Norm, die für Sitzungs- bzw. Konferenzsäle von einem Bedarf von 0,12 Parkplätzen pro Sitzplatz ausgeht, einer Bestuhlung des Saals mit 180 Sitzplätzen. Für die verbleibenden 40 PP müssten – ebenfalls rückwärts gerechnet – öffentliche kundenintensive Verwaltungsnutzungen im Umfang von einer Geschossfläche von 6'600 m² vorliegen. Das entspricht einem viergeschossigen Bau mit einer Fläche von 1'650 m² je Geschoss, der damit bereits deutlich über das Angebot an Verwaltungsflächen im Stadthaus hinausgeht, das gemäss Angaben im kantonalen GIS-Browser eine Grundfläche von lediglich 1'182 m² ausweist und nicht durchgängig über vier Geschosse verfügt. Zudem gilt der Wert von einem Parkplatz pro 100 m² Geschossflächen nach der Umschreibung in Art. 3 Ziff. 4 PPVO nur für die kundenintensiven Bereiche der Verwaltung, zu denen längst nicht alle Flächen im Stadthaus zählen. Auch mit den weiteren vom Beschwerdegegner 2 erwähnten Verwaltungsnutzungen wird dieser Umfang an Geschossflächen für Verwaltungsnutzungen nicht erreicht. Der Bedarf an 80 PP ist deshalb klarerweise nicht ausgewiesen.

E. 4.3.3

Damit erweist sich die Bewilligung bezüglich der 80 PP für die Öffentlichkeit bzw. Allgemeinheit als unrechtmässig. Im Ergebnis hat die Vorinstanz in diesem Umfang die Anzahl bewilligter Parkplätze zu Unrecht geschützt, weshalb die Baubewilligung in diesem Punkt aufzuheben und zum Neuentscheid an den Beschwerdegegner 2 zurückzuweisen ist (vgl. nachfolgende E. 6).

E. 5.1

Schliesslich ist die Bewirtschaftung der Kundenparkplätze, genauer die Höhe der zu erhebenden Gebühren umstritten. Die Baubehörde hat diese ab der ersten Minute auf Fr. 1.- pro angebrochene Stunde festgelegt. Der Beschwerdeführer beantragt eine differenzierte Erhöhung (Antrag 2.3.) und begründet diese im Wesentlichen wie folgt: Selbst wenn den Vollzugsbehörden bei der Ausgestaltung der Parkplatzbewirtschaftung ein grosser Ermessensspielraum offenstehe, so seien nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur solche Massnahmen als Emissionsbegrenzungen nach Art. 12 USG zu begreifen, die auch tatsächlich geeignet seien, die Emission einer Anlage zu begrenzen. Das habe auch die Vorinstanz zu Recht erkannt. Im Widerspruch dazu habe die Vorinstanz jedoch die Frage dahingehend gestellt, ob eine höhere Gebühr unter Berücksichtigung aller massgeblicher Faktoren wirksamer und mit Blick auf den Grundsatz der Lastengleichheit bzw. der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden als verhältnismässig erscheine. Eine solche Relativierung sei jedoch nur innerhalb der Bandbreite anerkannter Lenkungswirksamkeit zu prüfen. Diese Bandbreite liege gestützt auf die Beurteilung UVB und die bundesgerichtliche Rechtsprechung zwischen Fr. 2.– und 4.–, jeweils ab der ersten Minute.

E. 5.2

Die Anordnung einer Parkplatzbewirtschaftung mit Gebührenpflicht ist eine gestützt auf den Massnahmenplan zulässige und unter den hier gegebenen Umständen notwendige Betriebsvorschrift. Das Bundesumweltrecht enthält indessen zur konkreten Ausgestaltung keine Regeln (vgl. BGE 125 II 129 E. 8 und 9; BGr, 30. August 2012, 1C_463/2011, E. 3.4.1). Den kommunalen Bewilligungsbehörden kommt bei der Bestimmung der

Gebührenhöhe ein Ermessensspielraum zu, den die Rechtsmittelinstanzen zu beachten haben (BGE 131 II 81 E. 6.6; BGr, 24. März 2009, 1C_412/2008, E. 3.3; VGr, 14. September 2011, VB.2011.00055, E. 7.1). Der Ermessensspielraum bei der Festlegung der Gebührenhöhe wird nach unten dadurch begrenzt, dass die Höhe der Gebühr geeignet sein muss, um mit einer Verminderung der Fahrtenzahl zum Ziel einer geringeren Luftbelastung beizutragen. Ob dies zutrifft, ist im Zusammenhang mit den übrigen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung, das heisst mit der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und der Begrenzung der Parkplatzzahl, zu beurteilen.

E. 5.3

Der Spielraum der Behörden ist dabei nach unten nicht durch eine Mindestgebühr von Fr. 2.– pro Stunde beschränkt. Dies ergibt sich ohne Weiteres aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (vgl. VGr, 14. September 2011, VB.2011.00055, E. 7.1, mit Hinweisen). Daran ändert auch nichts, dass nach der Beurteilung UVB der KofU die Gebührenhöhe mindestens Fr. 2.– pro Stunde beantragen soll. Bestehen auf einem Gebiet keine gesicherten Kenntnisse und Erfahrungswerte und beruhen Entscheidungen auf Ermessen, so kann den Vorschlägen bzw. Anträgen einer Fachstelle nicht die Bedeutung einer amtlichen Expertise zugemessen werden, auf welche die Rechtsmittelinstanz ohne Weiteres abstellen dürfte (BGE 131 II 81 E. 6.5). Dass bezüglich der Lenkungswirkung von Parkplatzgebühren bzw. der dafür erforderlichen Gebührenhöhe kein gesichertes Fachwissen besteht, belegen die verschiedenen – inzwischen alle mehr als 10 Jahre alten – Studien, welche auch die Vorinstanz herangezogen hat. Gestützt auf diese Grundlagen lässt sich jedenfalls nicht sagen, eine Parkplatzgebühr müsse ab der ersten Minute immer mindestens Fr. 2.– pro Stunde betragen. Die Vorinstanz wies daher zu Recht darauf hin, dass der Antrag der KofU, der sich ohne Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse auf ein bundesgerichtliches Präjudiz von 2005 stützt (BGr, 21. September 2005, 1A.125/2005, E. 11.3), nicht das Ergebnis einschlägigen Fachwissens sei. Gleichzeitig ergibt sich daraus, dass entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch keine Bandbreite anerkannter Lenkungswirksamkeit für Parkierungsgebühren besteht, innerhalb derer der Grundsatz der Lastengleichheit und die Vermeidung spürbarer Wettbewerbsverzerrungen zulässigerweise berücksichtigt werden dürfte. Wie die Vorinstanz unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGr, 30. August 2011, 1C_463/2011, E. 3.4.3) zu Recht ausführte, ist die Lenkungswirkung abhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalls. Das ergibt sich auch aus dem Rundschreiben der Bundesämter für Umwelt (BAFU) und für Raumentwicklung (ARE) vom 9. April 2013, in welchem diese als Ergänzung der Vollzugshilfe "Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan: Empfehlungen zur Standortplanung" von 2006 (abrufbar unter: www.bafu.admin.ch à Themen à Umweltverträglichkeitsprüfung à Publikationen und Studien à Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, S. 2 f.) ausführen, dass aufgrund der abnehmenden Luftschadstoffe des Verkehrs die Bedeutung von verkehrsintensiven Einrichtungen als Ursache für übermässige Immissionsbelastungen abnehme, weshalb lokale Faktoren im Einzelfall an Gewicht gewinnen würden. Deshalb sei die Anordnung von verkehrslenkenden Massnahmen, die sich auf die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes abstützen, und ihre Verhältnismässigkeit jeweils im Einzelfall zu prüfen (so auch VGr, 16. Januar 2014, VB.2013.00688, E 7.5).

E. 5.4

Bei der Ermittlung der Parkgebühr sind deshalb alle massgeblichen Faktoren, so unter anderem auch der Grundsatz der Lastengleichheit bzw. der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden (Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]), mit einzubeziehen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden gilt zwar nicht absolut und schliesst nicht aus, aus Gründen des Umweltschutzes bestimmte umweltverträgliche Verfahren oder Produkte zu begünstigen. Spürbare Wettbewerbsverzerrungen sind aber zu vermeiden, was eine Interessenabwägung impliziert (vgl. zum Ganzen VGr, 14. September 2011, VB.2011.00055, E. 7.2–7.4 mit Hinweisen auf BGE 125 II 129, bestätigt mit BGr, 30. August 2012, 1C_463/2011, E. 3.4.2). Davon ist richtigerweise auch die Vorinstanz ausgegangen. Das Verwaltungsgericht hat wiederholt darauf hingewiesen, es widerspreche dem Grundsatz der Lastengleichheit, Verschärfungen der Emissionsbegrenzungen allein bei neuen Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 4.2.3, mit weiteren Hinweisen). Dies gilt umso mehr, als es – bei aller Unsicherheit über den tatsächlichen Effekt von Parkgebühren – als gesichert gelten kann, dass die von höheren Gebühren erwartete Reduktion der Fahrleistung nur bei einer flächendeckenden Einführung der Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen im gewünschten Umfang eintritt, während bei einer isolierten Einführung der Umsteigeeffekt gering bleibt (ASTRA/SVI [Hrsg.], Parkplatzbewirtschaftung bei "Publikumsintensiven Einrichtungen" – Auswirkungsanalyse, 2002, S. 127 und 138).

E. 5.5

Dagegen wendet der Beschwerdeführer ein, die Parkplatzbewirtschaftung als grundsätzlich wirksame Massnahme zur Emissionsbegrenzung könnte nie angeordnet werden, wenn vollumfänglich auf die Gleichbehandlung Rücksicht genommen werde. Bestehe in einer Gemeinde keine generelle Bewirtschaftungspflicht, sei es systemimmanent, dass von der Massnahme vorab neue Anlagen betroffen seien. Im Zug der umfassenden Erneuerung älterer Anlagen, deren Parkplätze noch nicht lenkungswirksam bewirtschaftet würden, würden sich die Verhältnisse nach und nach angleichen. Zudem sei klar, dass von der Pflicht zur Einführung einer Parkplatzbewirtschaftung nur solche Anlagen betroffen seien, welche in lufthygienisch belastetem Gebiet stehen würden, nicht aber konkurrierende Anlagen ausserhalb desselben. Es gehe sodann nicht an, eine nicht lenkungswirksame Gebühr zu bewilligen, nur weil Zweifel an der Wirksamkeit einer höheren Gebühr bestehen würden. Diese Zweifel seien unbegründet. Zum einen sei das Angebot der Läden bzw. Supermärkte in der näheren Umgebung nicht vergleichbar mit demjenigen im Einkaufszentrum der privaten Beschwerdegegnerin. Zum andern würden 64 Prozent der motorisierten Fahrten zum streitbetroffenen Einkaufszentrum aus einer Entfernung von weniger als zwei Kilometer stammen. Bei diesen 64 Prozent bestehe ein hohes Umsteigepotenzial, das durch die Parkplatzgebühr beeinflusst werden könne. Wer in Wetzikon wohne, werde nicht zum Einkaufen nach Pfäffikon ZH oder Hinwil fahren. Damit würden der auswärtigen Kundschaft ausreichend Parkplätze zur Verfügung stehen.

E. 5.6

Dabei verkennt der Beschwerdeführer zunächst, dass es im vorliegenden Fall ohnehin nicht darum gehen kann, ob die Gleichbehandlung "vollumfänglich" berücksichtigt wird. Der privaten Beschwerdegegnerin wird als Betriebsvorschrift eine Bewirtschaftungspflicht mit – im Vergleich zum Umfeld – höheren Gebühren auferlegt, obwohl es im Umfeld Parkierungsmöglichkeiten gibt, die während der ersten Stunde gratis und bei längerer

Belegung günstiger sind als die geplanten Parkplätze der privaten Beschwerdegegnerin. Vorliegend geht es deshalb richtigerweise um die Frage, ob noch höhere Gebühren im Sinne des Antrags des Beschwerdeführers die Lenkungswirkung verstärken würden. Sodann hat bereits die Vorinstanz dargelegt, dass es im Zusammenhang mit der Wirksamkeit höherer Gebühren auf den Umsteigeeffekt nicht entscheidend sei, ob die alternativen Einkaufsmöglichkeiten mit günstigeren Parkplätzen vollständig vergleichbar seien. Damit setzt sich der Beschwerdeführer nicht auseinander. Ferner ist der vom Beschwerdeführer lediglich behauptete Umsteigeeffekt bezüglich der 64 Prozent motorisierter Fahrten von weniger als zwei Kilometer nicht geeignet, die Zweifel an der Wirksamkeit einer erhöhten Gebühr zu beseitigen. Die durch die Vorinstanz bestätigten Ausführungen der Bewilligungsbehörde zum unerwünschten Suchverkehr und den Ausweichfahrten, welche als zusätzliche Fahrten dem "Umweltschutzgedanken" entgegenstehen würden, werden dadurch nicht widerlegt. Die in der Beurteilung UVB erwähnte "Aktenergänzung vom 22. März 2021", aus welcher die Angabe entnommen wurde, dass 64 Prozent der erwarteten Fahrten des motorisierten Individualverkehrs weniger als zwei Kilometer betragen sollen, lässt sich anhand der vorliegenden Akten nicht nachvollziehen. Diese Aktenergänzung ist im Verzeichnis der massgebenden Unterlagen für die Beurteilung UVP nicht aufgeführt. Selbst wenn dieser Anteil als belegt anzusehen wäre, ist den Überlegungen des Beschwerdeführers nicht zu folgen: Beim geplanten Einkaufszentrum mit Parkhaus handelt es sich um einen Ersatzbau. Wer bisher aus geringer Distanz mit dem eigenen Fahrzeug zum Einkaufen gefahren ist, wird das auch bei Gebühren in der beantragten Höhe tun, da die Verhaltensänderung keinen Vorteil bringt. Ein grösserer Einkauf wiegt mehrere Kilos und wird in der Regel nicht mit dem öV nach Hause gebracht. Zudem dürfte ein nicht unerheblicher Teil der Kundinnen und Kunden aus Unterwetzikon oder dem Morgenquartier, deren Fahrten diesem Anteil von 64 Prozent zuzurechnen ist, mindestens die Fahrt nach Hinwil auf sich nehmen, wo sie in vergleichbarer Distanz zum streitbetroffenen Einkaufszentrum ein entsprechendes Sortiment mit kostenloser Parkierungsmöglichkeit vorfinden. Die angestrebte Verhaltensänderung ist damit unwahrscheinlich, wie das die Vorinstanz zutreffend begründet. Deshalb ist davon auszugehen, dass die beantragte Verpflichtung, eine Parkgebühr von mindestens Fr. 2.– für die erste angebrochene Stunde und für die zweite Stunde eine um Fr. 1.50 erhöhte Gebühr zu erheben, kaum die angestrebte Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl zeitigen und zur Reduktion der Fahrten führen würde. Vielmehr erscheint es plausibel, dass es zu Suchfahrten und zu einer Abwanderung zur Konkurrenz der privaten Beschwerdeführerin nach Hinwil oder Pfäffikon ZH käme, wo keine oder geringere Parkgebühren erhoben werden.

E. 5.7

Die Vorinstanz ist daher zu Recht zum Ergebnis gelangt, der Bauausschuss Wetzikon habe seinen Ermessensspielraum sachgerecht gehandhabt. Eine Rechtsverletzung ist nicht ersichtlich.

E. 6

Im Ergebnis ist die Beschwerde sowohl hinsichtlich der Rügen betreffend die Qualifikation der Erschliessungsqualität (E. 3) als auch betreffend die Höhe der Parkierungsgebühren (E. 5) unbegründet. Bezüglich der Anzahl der bewilligten Parkplätze (E. 4) dringt der Beschwerdeführer einzig mit seiner Rüge zur Anzahl der Parkplätze für die Öffentlichkeit bzw. Allgemeinheit durch, was zu einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde führt.

Demgemäss ist die Baubewilligung vom 1. Februar 2023 insoweit aufzuheben, als damit 80 Parkplätze für die Öffentlichkeit bzw. Allgemeinheit bewilligt worden sind. Es ist eine Sprungrückweisung an den Beschwerdegegner 2 zur Abklärung der Anzahl Parkplätze dieser Kategorie bzw. Nutzergruppe angezeigt (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 4). Der Beschwerdegegner 2 wird diesbezüglich im Sinn der Erwägungen ergänzende Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen und neu über die Parkplätze zu entscheiden haben.

E. 7

Gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen die Verfahrensbeteiligten die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung ist in Bezug auf die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2, mit Hinweisen). Da die Rückweisung jedoch nur in einem Punkt erfolgt, der gemessen an den übrigen gestellten Anträgen des Beschwerdeführers als untergeordnet erscheint und der überdies im Interesse der Beschwerdegegners 2 liegt, ist dies bei der Kostenaufgabe angemessen zu berücksichtigen. Der privaten Beschwerdegegnerin 1 sind deshalb weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren Kosten aufzuerlegen. Die Kosten des Rekursverfahrens wie auch des Beschwerdeverfahrens sind demgemäss dem Beschwerdeführer zu drei Vierteln und dem Beschwerdegegner 2 zu einem Viertel aufzuerlegen. Mangels überwiegenden Obsiegens steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren zu und ist ihm eine solche auch für das vorinstanzliche Verfahren (weiterhin) nicht zuzusprechen. Er ist hingegen zu verpflichten, der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin 1 für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erweist sich eine Entschädigung von Fr. 2'000.-. Dem Beschwerdegegner 2 steht bei diesem Verfahrensausgang von vornherein keine Parteientschädigung zu.

E. 8

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Rückweisungen werden grundsätzlich als Zwischenentscheide qualifiziert und können somit nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ans Bundesgericht weitergezogen werden (BGE 134 II 137 E. 1.3.2). Gegen die Teilrückweisung zum Neuentscheid betreffend die Zahl der Parkplätze für die Öffentlichkeit bzw. Allgemeinheit kann folglich Beschwerde erhoben werden, sofern der Entscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (Bst. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Soweit es sich im Übrigen aufgrund der vor Baubeginn zu erfüllenden Auflagen nicht ebenfalls um einen Zwischenentscheid handelt (BGE 149 II 170 E. 1), liegt wohl ein Teilentcheid vor, der ohne die eben genannten Einschränkungen ebenfalls mit Beschwerde weitergezogen werden kann (Art. 91 BGG).