



G.-Nrn. R1S.2022.05160 und R1S.2022.05172  
BRGE I Nr. 0022/2024 und 0023/2024

**Entscheid vom 01. März 2024**

Mitwirkende Abteilungspräsident Claude Reinhardt, Baurichterin Michaela Burch, Baurichterin Beatrice Bosshard, Gerichtsschreiber Paul Wegmann

in Sachen

**Rekurrierende**

R1S.2022.05160

Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Aarberggasse 61, Postfach 8676,  
3011 Bern

vertreten durch VCS-Sektion Zürich, Zypressenstrasse 76, Postfach 230,  
8040 Zürich

diese vertreten durch [...]

R1S.2022.05172

A, [...]

vertreten durch [...]

gegen

**Rekursgegnerinnen**

R1S.2022.05160

1. Bausektion der Stadt Zürich, c/o Amt für Baubewilligungen,  
Rechtsabteilung, Amtshaus IV, 8021 Zürich

2. A, [...]

vertreten durch [...]

R1S.2022.05172

1. Bausektion der Stadt Zürich, c/o Amt für Baubewilligungen,  
Rechtsabteilung, Amtshaus IV, 8021 Zürich

## Beigeladener

R1S.2022.05172

2. Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Aarberggasse 61, Postfach 8676, 3011 Bern

vertreten durch VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Zürich, Markus Knauss, Zypressenstrasse 76, Postfach 820, 8040 Zürich  
dieser vertreten durch [...]

betreffend

Beschluss der Bausektion vom 23. August 2022 (Bauentscheid Nr. 1983/22);  
Baubewilligung für Ersatzneubau Siedlung Brunaupark, [...]

---

### hat sich ergeben:

#### A.

Mit Beschluss vom 23. August 2022 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich der A die Bewilligung für den Ersatzneubau der Arealüberbauung Siedlung Brunaupark (Alternativprojekt) und das Provisorium für den Laden während der Bauzeit auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der B-Strasse [...] sowie der C-Strasse [...].

#### B.

Mit Eingabe vom 27. September 2022 erhob der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte folgende Anträge:

" 1. Es sei der Bauentscheid 1983/22 vom 23. August 2022 wie folgt abzuändern bzw. zu ergänzen:

1.1 Ergänzung des Dispositivs Ziffer 60 wie folgt (neue Teile nachfolgend unterstrichen):

[Die Anzahl der Abstellplätze für Personenwagen für Kundinnen und Kunden der Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe wird auf das Minimum der Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze vom 11. Dezember 1996 mit Änderungen bis 16. Dezember 2015 festgesetzt. Für Personenwagen für Kundinnen und

Kunden der Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe trägt die maximal zulässige Anzahl insgesamt 46 Abstellplätze.] Diese Abstellplätze sind von den Abstellplätzen für Angestellte zudem ausreichend baulich und betrieblich zu trennen. Vor Baubeginn hat die Bauherrschaft bzw. verfügungsberechtigte Grundeigentümerschaft dem Amt für Baubewilligungen entsprechend abgeänderte Pläne der Autoabstellplätze einzureichen und bewilligen zu lassen.

- 1.2 Abänderung des Dispositivs Ziffer 61 wie folgt (abgeänderte Teile nachfolgend unterstrichen):

[Die Personenwagen-Abstellplätze für Kundinnen und Kunden der Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe sind von der ersten Minute an gebührenpflichtig und lenkungswirksam zu bewirtschaften.] Spätestens vor Mieterausbau der Gewerbeflächen ist dem Amt für Baubewilligungen ein Antrag auf Festsetzung der Gebührenehöhe einzureichen und diese bewilligen zu lassen.

- 1.3 Ergänzung des Dispositivs um eine zusätzliche Ziffer folgenden Inhalts:

Spätestens vor Mieterausbau der Gewerbeflächen ist dem Amt für Baubewilligungen ein Konzept zur Verhinderung des Missbrauchs der Besucher-Parkplätze für die Wohnnutzung durch Kundinnen und Kunden der Gewerbenutzung und zur Durchführung entsprechender Kontrollen einzureichen und bewilligen zu lassen.

2. Eventualiter seien die Inhalte der Rechtsbegehren 1.1 bis 1.4 [sic] durch Änderungen und Ergänzungen an anderen Stellen oder mit anderem Wortlaut in das Dispositiv aufzunehmen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz, eventualiter der Rekursgegnerin."

Mit Präsidialverfügung vom 29. September 2022 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2022.05160 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

### **C.**

Mit Eingabe vom 28. September 2022 erhob auch die A (im Folgenden: Bauherrschaft) Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte folgende Anträge:

" 1.

- 1.1 Disp.-Ziff. II./B./60 des angefochtenen Entscheids sei ersatzlos aufzuheben und der Rekurrentin sei die gemäss der Baueingabe

vorgesehene Anzahl Autoabstellplätze, insbesondere die 86 Autoabstellplätze für die Nutzweisen 'Verkauf, Gastronomie und Gewerbe' zu bewilligen.

1.2 Eventualiter zu Rechtsbegehren 1.1. sei Disp.-Ziff. II./B./60 des angefochtenen Entscheids aufzuheben und es sei die Angelegenheit zur weiteren Sachverhaltsabklärung und zur Vornahme einer rechtsgenügenden Interessenabwägung, insbesondere einer Eignungsprüfung für die Parkplatzbeschränkungsmassnahme sowie zur anschliessenden Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2.

2.1 Disp.-Ziff. II./B./7 des angefochtenen Entscheids sei ersatzlos aufzuheben und Disp.-Ziff. II./B./1./a) dahingehend anzupassen, als Disp.-Ziff. II./B./7 darin keine Erwähnung findet.

2.2 Eventualiter zu Rechtsbegehren 2.1. sei Disp.-Ziff. II./B./1./a) des angefochtenen Entscheids dahingehend anzupassen, als Disp.-Ziff. II./B./7 darin keine Erwähnung findet und es sei Disp.-Ziff. II./B./7 des angefochtenen Entscheids insoweit aufzuheben, als die Rekurrentin bzw. die verfügungsberechtigte Grundeigentümerschaft damit zur Anmerkung eines Verbots für Wohnbauten im Bereich des Hochhauschattens im Grundbuch verpflichtet wird. Entsprechend sei der Zusatz 'anzumerken bei Kat.-Nr. 2' in Disp.-Ziff. II./B./7 zu streichen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

In prozessualer Hinsicht wurde – unter Verweis auf ein bei der Vorinstanz einzureichendes Wiedererwägungsgesuch – beantragt, der Rekurs sei als vorsorglich eingereicht entgegenzunehmen und das Verfahren zu sistieren, bis eine der Parteien dessen Fortsetzung verlange.

Mit Präsidialverfügung vom 4. Oktober 2022 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2022.05172 Vormerk genommen und das Rekursverfahren antragsgemäss sistiert.

#### **D.**

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 beantragte die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 2. November 2022 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft verzichtete stillschweigend auf Einreichung einer Vernehmlassung.

Mit Replik vom 1. Dezember 2022 und Duplik vom 4. Januar 2023 hielten der Rekurrent und die Vorinstanz an ihren Anträgen fest, während die Bauherrschaft wiederum stillschweigend auf Einreichung einer Duplik verzichtete.

Mit Präsidialverfügung vom 10. Januar 2023 wurde das Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 unter Verweis auf das sistierte Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 von Amtes wegen einstweilen sistiert.

In der Folge legte die Bauherrschaft im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 unaufgefordert eine vom 27. Januar 2023 datierende Eingabe ins Recht, mit welcher in prozessualer Hinsicht die Vereinigung der beiden Verfahren G.-Nrn. R1S.2022.05160 und R1S.2022.05172 beantragt und im Übrigen zu den Ausführungen des Rekurrenten Stellung genommen wurde.

Mit Präsidialverfügung vom 30. Januar 2023 wurde davon Vormerk genommen, dass über den Antrag auf Verfahrensvereinigung im Rahmen des Endentscheids entschieden werde.

## **E.**

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 reichte die Rekurrentin (mithin die Bauherrschaft) mit Schreiben vom 20. April 2023 den Beschluss der Bau-sektion vom 14. März 2023, mit welchem über das Wiedererwägungsgesuch entschieden wurde, ein und beantragte zugleich die Fortsetzung des Rekursverfahrens.

Mit Präsidialverfügung vom 24. April 2023 wurde das Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 fortgesetzt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Auf entsprechendes Gesuch hin wurde der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) mit Präsidialverfügung vom 10. Mai 2023 in das Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 beige-laden.

Mit Vernehmlassung vom 24. Mai 2023 beantragte die Vorinstanz, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der VCS (als Beigeladener) beantragte mit Eingabe vom 2. Juni 2023 die Abweisung der

rekurrentischen Anträge 1.1 und 1.2, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

Mit Replik vom 27. Juni 2023 hielt die Rekurrentin "am Rechtsbegehren 1.1 bzw. eventualiter 1.2, und am Rechtsbegehren 3 des Rekurses" fest. Die Vorinstanz hielt mit Eingabe vom 19. Juli 2023 an ihrem Antrag fest, während die Beigeladene stillschweigend auf Einreichung einer Duplik verzichtete.

#### **F.**

Mit Präsidialverfügung vom 6. Juni 2023 wurde das Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 fortgesetzt und der Rekurrent (VCS) eingeladen, zur Eingabe der Bauherrschaft vom 27. Januar 2023 (vgl. SV, lit. D) Stellung zu nehmen. Im Übrigen wurden die Parteien darauf hingewiesen, dass die Akten, die im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 seitens der Vorinstanz vorgelegt worden waren, mittlerweile ins separat beurteilte Parallelverfahren G.-Nr. R1S.2022.05166 – Nachbarrekurs gegen das gleiche Bauvorhaben – inkorporiert und zufolge Anfechtung jenes Entscheids dem Verwaltungsgericht weitergeleitet worden seien, weshalb die seitens des Baurekursgerichts angeordnete (erneute) Aktenvorlage im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 nun zugleich für das Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 diene.

Mit Eingabe vom 29. Juni 2023 nahm der VCS zur genannten Eingabe der Bauherrschaft vom 27. Januar 2023 Stellung. Diese Stellungnahme wurde den anderen Parteien zur Kenntnisnahme zugestellt.

#### **G.**

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidungsbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

**Es kommt in Betracht:**

## **1.**

Die beiden Rekursverfahren G.-Nrn. R1S.2022.05160 und R1S.2022.05172 betreffen dasselbe Bauvorhaben, wobei eine isolierte Beurteilung der jeweiligen rekurrentischen Rügen – im Gegensatz zum bereits entschiedenen Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05166 (vgl. Sachverhalt, lit. F) – nicht möglich ist. Entsprechend sind die beiden genannten Verfahren – auch aus prozessökonomischen Gründen – zu vereinigen.

## **2.1**

Gemäss Art. 55 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (USG) sind gesamtschweizerisch tätige Umweltschutzorganisationen, die rein ideelle Zwecke verfolgen, zur Beschwerde gegen Verfügungen über Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG erforderlich ist, legitimiert. Das Beschwerderecht erstreckt sich nur auf Rügen in Rechtsbereichen, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der Organisation bilden (Abs. 2). Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen (Abs. 3). Zuständig für die Beschwerdeerhebung ist das oberste Exekutivorgan der Organisation (Abs. 4). Der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) als Rekurrent im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 erfüllt diese Voraussetzungen unbestrittenermassen: Er ist im Anhang zur Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) aufgeführt und die Beschwerdeerhebung ist durch den Zentralvorstand beschlossen worden (vgl. act. 4.2 [im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160]). Das strittige Bauvorhaben erfordert unstreitig eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 10a USG (vgl. Erwägung P.b der Baubewilligung). Die Rügen des VCS betreffen Bau- und Betriebsvorschriften im Zusammenhang mit den geplanten Parkplätzen. Er ist daher zur Rekursorhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 einzutreten.

## **2.2**

Die im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 als Rekurrentin auftretende Bauherrschaft ist als Adressatin der angefochtenen Baubewilligung ohne Weiteres zur Anfechtung derselben (bzw. der entsprechenden

Nebenbestimmungen) legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 einzutreten.

Allerdings hat die Bauherrschaft in ihrer Replik am Rechtsbegehren Ziff. 2 nicht mehr festgehalten, nachdem Dispositiv-Ziffer II.B.7 der angefochtenen Baubewilligung mit – seitens der Bauherrschaft nicht angefochtenem – Beschluss der Bausektion vom 14. März 2023 wiedererwägungsweise aufgehoben und durch eine anders lautende Formulierung ersetzt wurde. Insoweit ist der Rekurs somit als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

### 3.

Das Baugrundstück mit einer Fläche von 39'488 m<sup>2</sup> liegt in der Wohnzone W5 (mit einem Mindestwohnanteil von 60 %) gemäss BZO der Stadt Zürich. Es grenzt im Nordosten an die B-Strasse. Von dieser wegführend verläuft ungefähr mittig innerhalb des Baugrundstücks in der Ost-West-Achse unterirdisch die als Zufahrt zur Tiefgarage des Baugrundstücks (wie auch zu den Parkieranlagen der westlich und östlich angrenzenden Grundstücke Kat.-Nrn. 3 und 2) dienende C-Strasse. Die Grundstücke im Westen und im Norden des Baugrundstücks gehören zur Wohnzone (W2 bis W5), im Süden schliessen sich eine Freihaltezone und eine Zone für öffentliche Bauten an und im Osten finden sich – nach der unmittelbar angrenzenden, zur Zone W5 gehörenden Liegenschaft – Grundstücke der Zentrumszone (Z6 und Z7).

Derzeit befindet sich auf dem Baugrundstück eine Arealüberbauung, von deren Gebäuden (Wohnen 1 bis 4 und Ladenzentrum) lediglich das im Südwesten des Areals liegende Wohngebäude "Wohnen 1" erhalten werden soll. Projektiert ist eine Arealüberbauung mit 512 Wohnungen in acht Gebäuden. Vorgesehen sind weiter – neben gewissen insbesondere im Erdgeschossbereich entlang der B-Strasse angeordneten Gewerbe- und Gastroflächen – Verkaufsflächen im Umfang von 6'764 m<sup>2</sup> (act. 3 Erw. P.b; vgl. auch act. 19 Rz. 8) bzw. 6'746 m<sup>2</sup> (vgl. act. 15.10 S. 1 und act. 15.12 S. 1 [hier und im Folgenden – soweit nicht anders vermerkt – des Verfahrens G.-Nr. R1S.2022.05172]; vgl. im Übrigen auch die Angabe im Umweltverträglichkeitsbericht [act. 15.11 S. 14], wonach sich die Verkaufsfläche auf ca. 5'580 m<sup>2</sup> zuzüglich nicht ertragswirksame Mall von 810 m<sup>2</sup> reduziere). Geplant sind schliesslich 590 (bzw. unter Berücksichtigung der im Bauentscheid

angeordneten Reduktion 550) Parkplätze in Tiefgaragen – wovon 180 bestehend –, die sich wie folgt verteilen: 440 (inkl. der erwähnten 180 bestehenden) für Bewohnende, 40 für Besuchende, 24 für Angestellte der Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe sowie 86 (bzw. unter Berücksichtigung der genannten Reduktion 46) für Kundschaft der fraglichen Nutzweise (vgl. act. 3 Erw. E sowie act. 15.10 S. 2).

Eine erste Baubewilligung für einen Ersatzneubau der Siedlung Brunaupark (Beschluss der Bausektion BE Nr. 411/20 vom 10. März 2020; Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV Nr. 19-1000 vom 17. September 2019) wurde mit Entscheid des Baurekursgerichts BRGE I Nr. 0116/2020, 0117/2020 und 0118/2020 vom 4. September 2020 aus lärmrechtlichen Gründen aufgehoben. Dieser Entscheid wurde mit Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2020.00697 vom 16. September 2021 bestätigt; derzeit ist die Sache am Bundesgericht hängig.

#### 4.1

In der angefochtenen Baubewilligung wird von einem Pflichtbedarf von 401 Fahrzeugabstellplätzen für die Nutzung Wohnen (wovon 40 für Besuchende) und von insgesamt 68 Fahrzeugabstellplätzen für die Nutzungen Dienstleistung, Verkauf, Gastro und bewirtschaftetes Lager ausgegangen, wovon 22 auf Angestellte und 46 auf Kundschaft entfallen (act. 3 Erw. E.a). Mit den geplanten Parkplätzen sei somit der Pflichtbedarf erfüllt. Auch sei die zulässige Anzahl gemäss der Parkplatzverordnung der Stadt Zürich (PPV) eingehalten (Erw. E.c, auch zum Folgenden). Festgehalten wird sodann, "aufgrund der Vorgabe im UVP, vgl. Erwägungen lit. P.e)dd) Verkehrsemissionen" sei die Anzahl Autoabstellplätze für Kunden jedoch auf das Minimum gemäss PPV zu beschränken. In der genannten Erw. P.e wird im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung dargelegt, der Ersatzneubau Brunaupark generiere Verkehrsimmissionen in einem Gebiet, welches übermässige Luftschadstoffbelastungen aufweise und auch in Zukunft aufweisen werde. Obwohl sowohl der projektinduzierte Verkehr als auch die Mehrbeanspruchung der umliegenden Verkehrsanlagen gegenüber dem Ist-Zustand abnehme, sei die verbleibende Verkehrsmenge des Brunauparks bedeutend und beanspruche das umliegende Strassennetz (Erw. P.e.bb). In Erw. P.e.dd wird sodann ausgeführt, die Stadt Zürich sei ein lufthygienisches Sanierungsgebiet; die Luftreinhalteziele würden beim Stickstoffdioxid NO<sub>2</sub> sowie Feinstaub

PM10 und PM2.5 nicht erreicht. Dafür verantwortlich seien vor allem der motorisierte Strassenverkehr, die Feuerungen sowie die Anlagen von Industrie und Gewerbe, wobei der motorisierte Strassenverkehr der Hauptverursacher sei. Im Bereich des umliegenden Strassennetzes des Areals Brunaupark liege die Belastung mit PM2.5 heute und in Zukunft im Grenzwertbereich. Die aktuellen Immissions-Grenzwerte von NO<sub>2</sub> und PM10 würden lokal eingehalten. Dennoch gelte es, die Luftschadstoffbelastung weiter zu senken; die projektinduzierten Luftschadstoffemissionen seien gestützt auf Art. 11 und 12 USG, die Luftreinhalte-Verordnung (LRV) sowie die Massnahmenpläne Luftreinhaltung zu begrenzen. Gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) würden durch das Vorhaben und die darin vorgesehenen Parkplätze knapp 5'000 Fahrten pro Tag generiert. Die Verkehrserzeugung aus dem Einkaufszentrum sei verglichen mit der Wohnzone überdurchschnittlich. Die Berichtsvorfasser würden beim Einkaufszentrum mit einer Verkehrserzeugung von täglich 6,9 Fahrten pro Parkplatz rechnen. Diese Zahl beziehe sich auf die heutige Grösse des Einkaufszentrums und den heutigen hohen Parkplatzbestand. Mit der Verkleinerung der Einkaufsfläche und der Verringerung der Anzahl Parkplätze werde sich das spezifische Verkehrserzeugungspotenzial tendenziell erhöhen. Entsprechend den Vorgaben des USG müssten im Falle von übermässiger Belastung verschärfte Emissionsbegrenzungen zur Anwendung kommen. Auf Stadtgebiet übernehme insbesondere die PPV die Funktion der Begrenzung von Emissionen aus dem motorisierten Strassenverkehr. Aufgrund der verkehrsintensiven Nutzung trage das Bauvorhaben überdurchschnittlich zur übermässigen Belastung bei. Es sei daher erforderlich, dass die Anzahl der Parkplätze bei verkehrsintensiver Nutzung auf das Minimum festzusetzen sei. Aufgrund des hohen spezifischen Verkehrspotenzials der Parkplätze für Verkauf, Gastronomie und Gewerbe sei die Wirkung einer Reduktion auf das Minimum der Parkplätze von entsprechender Bedeutung.

In Umsetzung dieser Erwägungen hat die Vorinstanz im Dispositiv zum einen festgelegt, die Anzahl der Abstellplätze für Personenwagen für Kundinnen und Kunden der Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe werde auf das Minimum der PPV festgesetzt, so dass die maximal zulässige Anzahl insgesamt 46 Abstellplätze betrage (Dispositiv-Ziffer II.B.60). Zum andern wird festgehalten, die Personenwagen-Abstellplätze für Kundinnen und Kunden der Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe seien von der ersten Minute an gebührenpflichtig und lenkungswirksam zu bewirtschaften; die

Festlegung der Preise habe vor der Baufreigabe in Absprache mit dem Tiefbauamt zu erfolgen (Dispositiv-Ziffer II.B.61).

Mit Blick darauf, dass im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 die Anzahl Parkplätze für die Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe und damit die Zulässigkeit von Dispositivziffer II.B.60 als solche strittig ist, während im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 spezifische Ergänzungen betreffend bauliche Ausgestaltung und Nutzungsmodalitäten der Abstellplätze Streitgegenstand bilden, sind im Folgenden vorab die Rügen im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 und erst anschliessend (E. 7 und 8) diejenigen im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 zu behandeln.

#### **4.2**

Die Bauherrschaft (als Rekurrentin) rügt eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung, eine ungenügende gesetzliche Grundlage der angeordneten Massnahme sowie die Unverhältnismässigkeit dieser Massnahme. Konkret führt sie aus, mit dem streitgegenständlichen Alternativprojekt habe sie gegenüber dem Bestand sowohl die Verkaufsfläche (im Bestand ca. 9'750 m<sup>2</sup>) als auch die Anzahl Parkplätze für Kundinnen und Kunden (Reduktion um 184 PP) stark reduziert. Bei der Überarbeitung des ersten Projekts habe sie mit der Reduktion der Verkaufsfläche die hinsichtlich des Verkehrsaufkommens einzig sinnvolle, emissionsbegrenzende Massnahme geprüft und soweit möglich umgesetzt. Eine weitere Reduktion der Parkplätze ohne Verkleinerung der Verkaufsfläche führe lediglich zu Verkehrschaos im Projektperimeter. Spezifisch die Qualifikation als Sanierungsgebiet betreffend macht die Bauherrschaft geltend, obwohl als massgeblicher Ausgangszustand für die Beurteilung der Situation der Zustand mit dem bestehenden Brunaupark gelte, habe die Vorinstanz zu Unrecht nicht berücksichtigt, dass mit dem Bauvorhaben eine enorme Reduktion der Luftschadstoffemissionen gegenüber dem heutigen Zustand erzielt werde; das Bauvorhaben selber sei eine emissionsmindernde Massnahme. Die Einstufung des Projektperimeters als belastetes Gebiet sei auch im Lichte von Art. 8 USG unverständlich. Aufgrund der allgemeinen Entwicklung der Luftschadstoffemissionen und der mit der Realisierung des Bauvorhabens verbundenen Reduktion im Projektperimeter (mit CO<sub>2</sub>-Einsparungen, welche fast 2'500 Fahrten pro Tag entsprächen) würden die Grenzwerte im Zeitpunkt des Bezugs des bewilligten Projekts eingehalten; aufgrund des UVB sei jedenfalls zu erwarten, dass die Einwirkungen künftig weder schädlich noch lästig sein würden.

Selbst wenn sodann von einem lufthygienisch noch leicht belasteten Gebiet auszugehen wäre, wären Massnahmen direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 3 USG nur zulässig, wenn die neue Anlage für sich alleine übermässige Emissionen verursachen würde, während bei Verursachung schädlicher oder lästiger Einwirkungen durch mehrere Quellen ein Massnahmenplan zu erstellen sei. Die Vorgaben des im Kanton Zürich geltenden Massnahmenplans Luftreinhaltung 2008 mit Teilrevision 2016 seien in der Stadt Zürich mit der PPV umgesetzt worden; die Anwendung der kommunalen PPV auf Basis der Wegleitung gelte bereits als verschärfte Emissionsbegrenzung. Nur wenn das Bauvorhaben im übermässig belasteten Gebiet liegen würde und gleichzeitig selbst ein überdurchschnittlicher Emittent wäre, könnte die Baubehörde die im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen direkt gestützt auf Bundesrecht anordnen. Die Vorinstanz gehe fälschlicherweise von knapp 5'000 durch das Vorhaben generierten Fahrten pro Tag aus (während es gemäss UVB auf der C-Strasse im Bestand 4'642 – wovon 2'364 projektbedingt – und mit dem Neubau projektbedingt noch 1'286 Fahrten seien); die damit einhergehende Einordnung als überdurchschnittlicher Emittent beruhe auf tatsachenwidrigen Annahmen. Weiter lasse sich die Einordnung als überdurchschnittlicher Emittent auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten nicht begründen, da die vom Projekt ausgehenden Immissionen zonentypisch und eher unterdurchschnittlich seien, was im Einzelnen wie folgt präzisiert wird: Es werde sich neu um ein städtisches bzw. quartierbezogenes, der Grundversorgung dienendes Ladenzentrum handeln (wie u.a. ein Vergleich mit dem angrenzenden Einkaufszentrum Sihlcity, das eine überregionale Versorgungs- und Unterhaltungsfunktion einnehme, zeige); diesen Wandel bestätige das unterdurchschnittliche spezifische Verkehrserzeugungspotenzial (SVP) von 6,9 Fahrten pro Tag und pro Parkplatz (wobei die Behauptung der Vorinstanz, wonach sich das SVP tendenziell erhöhen werde, in den Erhebungen im UVB keine Stütze finde); auch der Umstand, dass das Bauvorhaben – gemäss Berechnungen der Bauherrschaft – den von der Stadt Zürich für das Jahr 2025 angestrebten Modalsplit deutlich unterschreite, zeige, dass vom Vorhaben sowohl im Vergleich mit einer Durchschnittsbaute in der Stadt als auch im Quartier oder in der Wohnzone W5 höchstens ein durchschnittliches Verkehrsaufkommen ausgehe; es handle sich um eine zonentypische Nutzung bzw. um zonentypische Emissionen (zumal zum einen 40 % der Ausnützung als Gewerbefläche ausgestaltet werden dürften, während vorliegend ein Wohnanteil von 89,1 % vorgesehen sei, und zum andern ein SVP von 6,9 dem entspreche, was üblicherweise

mit der zulässigen Gewerbenutzung in der Wohnzone W5 verbunden wäre); es handle sich um ein zonentypisches Verkehrsaufkommen, da der projektbedingte Verkehr bereits auf den angrenzenden Strassenabschnitten mit < 5 % des Gesamtverkehrs künftig bloss eine untergeordnete Rolle spielen werde; auch sei zu berücksichtigen, dass nicht ein neuer Verkaufsladen errichtet werden solle, sondern dass bereits ein deutlich grösseres Zentrum bestehe.

Schliesslich wird geltend gemacht, verschärfte Emissionsbegrenzungen wären selbst dann zu Unrecht erlassen worden, wenn es sich um einen "übermässigen Emittenten" handeln würde. Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG könne die Behörde solche Massnahmen treffen, wenn sie in Bezug auf die anvisierten Ziele förderlich seien, wobei auch hier eine Gesamtbeurteilung gemäss Art. 8 USG massgebend sei. Eine solche Gesamtbeurteilung der Vor- und Nachteile des Bauvorhabens sei dem angefochtenen Entscheid indes nicht zu entnehmen; es fehle an der gesetzlich vorgeschriebenen, umfassenden Interessenabwägung. Diese hätte die diversen positiven Veränderungen des streitgegenständlichen Projekts gegenüber dem Bestand, insbesondere auch unter umweltrelevanten Gesichtspunkten, aufgezeigt. Mit den verschärften, die Wirtschaftlichkeit des Projekts tangierenden Massnahmen würde hingegen einzig der Fortbestand des heutigen Ladenzentrums erreicht und die aus Sicht der Luftreinhaltung unbefriedigende Situation zementiert, da eine umweltrechtliche Sanierung der Überbauung aus wirtschaftlichen Gründen keinen Sinn machen würde. In diesem Kontext wird im Detail auf die mit umweltfreundlicherer Heizung und energieeffizienteren Bauten einhergehende Emissionsreduktion und die demgegenüber lediglich geringfügigen, mit einer Reduktion der Parkplätze verbundenen Einsparungen verwiesen. Argumentiert wird weiter, eine Reduktion der Parkplätze hätte auch eine Verkleinerung der Verkaufsfläche zur Folge, womit die Bewohner des Quartiers zu Ausweichfahrten gezwungen würden; auch sei zu berücksichtigen, dass der Anteil von Elektro- und Hybridfahrzeugen in der Schweiz kontinuierlich ansteige; nicht zu unterschätzen sei schliesslich die Funktion, welche das Parkhaus bei grösseren Anlässen wie dem Knabenschiesse einnehme. All dies wäre in der Gesamtbeurteilung des Projektes gemäss Art. 8 USG in Betracht zu ziehen gewesen.

### 4.3

In der Replik führt die Bauherrschaft – unter Bezugnahme auf entsprechende Vorbringen der Gegenseite – ergänzend insbesondere Folgendes aus: Im ersten Bauentscheid vom 10. März 2020 (vgl. vorstehend E. 3) sei ein Bauvorhaben mit einer deutlich höheren Anzahl Fahrzeugabstellplätze für die Nutzweise Verkauf, Gastronomie und Gewerbe bewilligt worden, wobei die Bewilligungsbehörde zwar unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip verlangt habe, sich bei der definitiven Festlegung der Anzahl Fahrzeugabstellplätze für die genannte Nutzweise am Minimum der Vorgaben der PPV zu orientieren, auf eine verbindliche Verpflichtung jedoch damals verzichtet habe. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz nun entgegen den klaren Feststellungen des UVB und ohne nähere Begründung das Bauvorhaben neu als überdurchschnittlichen Emittenten einstufe, zumal nicht ersichtlich sei, inwiefern sich die tatsächlichen, lufthygienischen Verhältnisse im Projektperimeter seit dem ersten Bauentscheid verändert haben sollten oder das streitgegenständliche Bauprojekt mehr Emissionen zur Folge habe als das ursprünglich bewilligte. Gemäss Art. 44 USG sei der Erfolg von Massnahmen zu überprüfen; nach Erkenntnissen der Grundeigentümerin bzw. der Ladenbetreiberin hätten die fraglichen Massnahmen – aufgrund von Zusatz- und Ausweichfahrten – sogar kontraproduktive Auswirkungen auf die Emissionslasten. Weiter sei eine isolierte Anordnung einer (vermeintlich) emissionsmindernden Massnahme gestützt auf Art. 11 Abs. 2 oder 3 USG vorliegend umso weniger zulässig, als eine zu den Vorgaben der PPV (wie auch der kantonalen Wegleitung zum Parkplatzbedarf) abweichende Anordnung weder im kantonalen noch im städtischen Massnahmenplan Lufthygiene vorgesehen sei. Unter Bezugnahme auf eine Aussage in der Vernehmlassung der Vorinstanz – wonach diese nicht die Aufgabe habe, weitere, durch die Bauherrschaft nicht geltend gemachte und nicht ersichtliche Interessen oder "Unverhältnismässigkeiten" von Amtes wegen zu erheben – macht die Bauherrschaft geltend, gemäss § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) sei es Aufgabe der Verwaltungsbehörden, den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären; die Bauherrschaft sei mit dem UVB ihrer Mitwirkungspflicht nachgekommen. Die Vorinstanz bestätige mit ihren Ausführungen, die umfassende Interessenabwägung unterlassen zu haben, weshalb das Gericht eine eigene umfassende Interessenabwägung vornehmen können und müssen. Gerügt wird weiter, über die PPV hinausgehende, in dieser selbst nicht vorgesehene Massnahmen seien von Art. 11 Abs. 2 und Abs. 3 USG nicht mehr gedeckt. Im Zusammenhang mit ihrem Vorbringen, wonach

ein SVP von 6,9 im Durchschnitt dessen liege, was bei Verkaufsflächen bis 2'000 m<sup>2</sup> üblicherweise erwartet werde, argumentiert die Bauherrschaft, gemäss der Argumentation der Gegenseite wären auf dem Stadtgebiet sämtliche Verkaufsflächen mit Ausnahme von kleinen, für die städtische Versorgung bei weitem nicht ausreichenden Quartierläden in einer Wohnzone in jedem Fall als überdurchschnittliche Emittenten einzustufen, womit die in der PPV vorgesehene Bandbreite für die Nutzweise Verkauf obsolet wäre. Geltend gemacht wird schliesslich, einzig die Ladengrösse und das Angebot hätten Einfluss auf das Verkehrsaufkommen, während weniger Abstellplätze lediglich zu einer Erhöhung des Verkehrserzeugungspotenzials der übrigen Parkplätze führen würden.

## 5.1

Beim streitgegenständlichen Bauvorhaben handelt es sich um eine stationäre Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 lit. a LRV, welche Einwirkungen unter anderem in Form von Luftverunreinigungen (Art. 7 Abs. 1 USG) erzeugt. Nach dem zweistufigen Konzept des Umweltschutzgesetzes sind Emissionen zunächst unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Emissionen werden eingeschränkt durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Verkehrs- und Betriebsvorschriften, Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe (Art. 12 Abs. 1 lit. a-e USG). Verschärfte Emissionsbegrenzungen können grundsätzlich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Zumutbarkeit angeordnet werden, was allerdings nicht davon entbindet, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahmen und der Schwere der damit verbundenen Nachteile zu wahren ist (BGE 124 II 272, E. 3d cc; BGE 125 II 129, E. 9d).

Die Regelung der verschärften Emissionsbegrenzungen in der Luftreinhalteverordnung (LRV) lautet: Ist zu erwarten, dass eine einzelne geplante Anlage übermässige Immissionen verursachen wird, obwohl die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen eingehalten sind, so verfügt die Behörde für diese

Anlage ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen (Art. 5 Abs. 1 LRV). Die Emissionsbegrenzungen sind soweit zu ergänzen oder zu verschärfen, dass keine übermässigen Immissionen – vgl. zu deren Umschreibung Art. 2 Abs. 5 in Verbindung mit Anhang 7 LRV – verursacht werden (Abs. 2). Diese Regelung ist anwendbar, wenn die übermässigen Immissionen von einer einzelnen stationären Anlage verursacht werden (so genannter Grosseinstallent; BGr 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995, E. 4a, in URP 1995, S. 498 ff.). Wird hingegen die übermässige Luftbelastung durch eine Vielzahl von Anlagen verursacht, sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan zu koordinieren. Dieser sieht Massnahmen vor, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Einwirkungen beitragen (Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV). Mit diesem Vorgehen soll die übermässige Luftbelastung auf eine koordinierte sowie lasten- und rechtsgleiche Weise reduziert werden (BGE 125 II 129, E. 7b und BGE 124 II 272, E. 4a).

Vom Grundsatz, wonach verschärfte Massnahmen durch den Massnahmenplan zu koordinieren sind, hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung allerdings gewisse Ausnahmen zugelassen. So kommen u.a. bei Neuanlagen mit überdurchschnittlichen Emissionen isolierte Massnahmen, ohne Koordination durch den Massnahmenplan, unmittelbar gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG in Betracht (BGr 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995, E. 4b und 4d, in URP 1995, S. 498 ff.; BGE 124 II 272, E. 4a; vgl. auch BGr 1C\_367/2016 vom 7. Februar 2017, E. 8.2; zum Ganzen auch Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht (VUR), Zürich 2011, Art. 44a Rz. 9). Dabei kann die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen gemäss dem Bundesgericht nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozenten getroffen werden, sondern nur mit Blick auf die betreffende Nutzungszone: Gehen von einer Anlage lediglich die Emissionen aus, die typischerweise mit Anlagen dieser Zone verbunden sind, erfordern die Grundsätze der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtssicherheit in der Regel die Anpassung der Nutzungsplanung. Handelt es sich dagegen um ein Vorhaben, dessen Emissionen über den "Zonen-durchschnitt" hinausgehen (sog. überdurchschnittlicher Emittent), wird weder das Rechtsgleichheitsgebot noch die Planbeständigkeit in Frage gestellt, wenn speziell für dieses Vorhaben emissionsmindernde Massnahmen im

Baubewilligungsverfahren angeordnet werden (BGE 124 II 272, E. 4c ee; vgl. auch VB.2011.00624, E. 3.2.1, in BEZ 2012 Nr. 37).

## 5.2

Im Kanton Zürich gilt derzeit der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 in der Fassung gemäss Teilrevision 2016 (RRB vom 13. Januar 2016). Dieser sieht im Bereich Verkehr als Massnahme Nr. V4 "Parkierung und Verkehrserschliessung" u.a. vor, den Gemeinden werde empfohlen, ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen (im Folgenden: Wegleitung) anzupassen (Teilmassnahme c; vgl. Grundlagenbericht zum Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teilrevision 2016, S. 32, wobei sich die entsprechende Teilmassnahme bereits im ursprünglichen Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 fand und dabei entsprechenden Massnahmen des Luft-Programms 1996 und der Ergänzung 2002 entsprach). Auch die Stadt Zürich hat einen Massnahmenplan erlassen (Massnahmenplan Luftreinhaltung 2011 der Stadt Zürich, Revision 2019).

Die Parkplatzverordnung der Stadt Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 11. Dezember 1996 mit Änderungen bis 16. Dezember 2015) wird von der Rechtsprechung hinsichtlich der Abstellplätze als Konkretisierung des kantonalen Massnahmenplans angesehen, zumal sie in der Regel zu restriktiveren Ergebnissen als die Wegleitung – in ihrer nach wie vor gültigen Fassung von Oktober 1997 – führt (vgl. VB.2004.00234 vom 5. Juli 2004, E. 4.6.3). Gemäss der PPV wird zunächst in Abhängigkeit von der jeweiligen Nutzweise sowie der Geschossfläche der sog. Normalbedarf an Personenwagenabstellplätzen ermittelt (Art. 4 PPV) und nach Massgabe der Erschliessungsqualität die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Abstellplätze ermittelt (Art. 5 Abs. 1 PPV), wobei insoweit andere Maximalwerte gelten, sobald und solange die Belastungsgrenzwerte der LRV auf dem gesamten Stadtgebiet eingehalten werden (Art. 5 Abs. 2 PPV). Art. 6 PPV gibt sodann vor, welcher prozentuale Anteil der gemäss Art. 5 PPV errechneten Zahl der minimal erforderlichen Abstellplätze für Besucherinnen und Besucher bzw. Kundschaft zu reservieren und besonders zu kennzeichnen ist, wobei der Anteil wiederum nach Nutzweise variiert.

### 6.1.1

Festzuhalten ist vorab, dass das strittige Bauvorhaben als neue Anlage im Sinne der LRV gilt, wovon denn auch die Parteien übereinstimmend auszugehen scheinen. Dabei kann offen bleiben, ob dies bereits aufgrund des weitestgehenden Ersatzes der bestehenden Bauten der Fall ist oder ob – entsprechend der Einschätzung im Zusammenhang mit der Frage der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, bei der vorliegend von einer Änderung bestehender Anlagen ausgegangen wird (vgl. act. 3 Erw. P.b, act. 15.11 S. 6 und act. 15.16 S. 4) – Art. 2 Abs. 4 LRV als einschlägig erachtet wird. Gemäss letztgenannter Bestimmung gelten als neue Anlagen im Sinne der LRV auch Anlagen, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind (lit. a) oder mehr als die Hälfte der Kosten aufgewendet wird, die eine neue Anlage verursachen würde (lit. b), wobei jedenfalls das zweite Kriterium angesichts des umfassenden Ersatzes der bestehenden Bausubstanz sowie einer Bausumme von Fr. 210 Mio. (act. 15.1 S. 4) offenkundig erfüllt ist.

### 6.1.2

Zu klären ist sodann einleitend, ob sich eine Anordnung, wonach für eine bestimmte Kategorie von Parkplätzen lediglich das Minimum gemäss PPV zulässig sei, schon per se als unzulässig erweist, da sie, wie die Bauherrschaft argumentiert, weder in der PPV noch in den Massnahmenplänen vorgesehen sei. Die Auffassung ist aus zwei voneinander unabhängigen Gründen zu verwerfen:

Zum einen geht die Rechtsprechung, der zufolge nicht nur für – i.S.v. Art. 5 LRV – übermässige, sondern unmittelbar gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG auch für (lediglich) überdurchschnittliche Emittenten verschärfte Emissionsbegrenzungen isoliert angeordnet werden können, gerade davon aus, dass für eine entsprechende Anordnung die vorgängige Schaffung einer nutzungsplanerischen Grundlage entbehrlich ist (BGE 124 II 272 E. 4c und 4d). Zwar wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, vorausgesetzt sei, dass der Massnahmenplan eine derartige Massnahme vorsehe (a.a.O., E. 5). Diese Vorgabe wird allerdings bereits im genannten Entscheid selbst dahingehend relativiert, dass es im Hinblick auf die Frage einer unmittelbaren Umsetzung im Baubewilligungsverfahren als ausreichend erachtet wird, wenn der Massnahmenplan eine solche bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen nicht von vornherein ausschliesst (a.a.O., E. 5c; vgl. dazu

auch Griffel/Rausch, a.a.O., Art. 44a Rz. 9). Vor allem aber hat es das Bundesgericht in anderem Zusammenhang auch als statthaft bezeichnet, bei Neuanlagen mit überdurchschnittlichen Emissionen unmittelbar gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG Massnahmen anzuordnen, die im Massnahmenplan nicht vorgesehen sind (vgl. bereits vorstehend E. 5.1 sowie die dort erwähnten BGr 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995, E. 4b und 4d, in URP 1995, S. 498 ff. und BGE 124 II 272, E. 4a; vgl. zur Zulässigkeit von nicht im Massnahmenplan enthaltenen verschärften Emissionsbegrenzungen auch den eine nutzungsplanerische Massnahme betreffenden BGr 1C\_367/2016 vom 7. Februar 2017, E. 8; zum Ganzen auch Griffel/Rausch, a.a.O., Art. 44a Rz. 9 f. mit dem abschliessenden Hinweis, der Massnahmenplan sei als Koordinationsinstrument gedacht und dürfe kein Verhinderungsinstrument sein). Soweit sodann in diesem Kontext verlangt wird, derartige Massnahmen müssten unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit geprüft werden (BGr 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995, E. 4b, in URP 1995, S. 498 ff., m.w.H.), ist darauf hinzuweisen, dass ersteres bereits durch die Voraussetzung überdurchschnittlicher Emissionen – welche die für die rechtliche Ungleichbehandlung ausschlaggebende tatsächliche Ungleichheit benennt – gewährleistet ist, während letzteres durch die nachstehend vorzunehmende Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. E. 6.4) abgedeckt wird. Damit ergibt sich zusammenfassend, dass es entgegen dem Dafürhalten der Rekurrierenden für die grundsätzliche Zulässigkeit einer isolierten Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen gegenüber überdurchschnittlichen Emittenten nicht darauf ankommen kann, ob die fragliche Massnahme im Massnahmenplan oder – bezogen auf die vorliegend strittige Konstellation – in der PPV vorgesehen ist.

Zum andern zeigt sich, dass bei gegenteiliger Ansicht im vorgenannten Punkt gar nicht davon auszugehen wäre, dass es der angeordneten Reduktion bestimmter Parkplätze auf das Minimum gemäss PPV an einer Grundlage in PPV und (kantonalem) Massnahmenplan fehlt. Was zunächst die PPV anbelangt, so erwähnt diese unter dem Titel der Berechnungsgrundlagen, dass die Zahl der Abstellplätze unter anderem von der Einhaltung der Belastungsgrenzwerte der LRV abhängig sei (Art. 3 Abs. 1 lit. c PPV). Während sich bezüglich dieser Vorgabe die Frage stellen könnte, ob sie bereits aufgrund der Differenzierung der Maximalzahlen in Art. 5 Abs. 1 und 2 PPV (vgl. dazu bereits E. 5.2) als abschliessend umgesetzt gelten muss, sieht die PPV unter dem Titel "Besondere Bestimmungen" unter anderem vor, die

zuständige Baubehörde könne aus wichtigen Gründen Abweichungen von den in Art. 4-7 PPV ermittelten Abstellplatzzahlen bewilligen oder anordnen (Art. 8 Abs. 3 PPV). Auch wenn die Luftreinhaltung bzw. der Umweltschutz in den im fraglichen Verordnungsartikel beispielhaft aufgezählten wichtigen Gründen nicht ausdrücklich genannt wird, ist sie aufgrund des nicht abschliessenden Charakters der Auflistung sowie mit Blick auf die hervorgehobene Stellung in Art. 3 Abs. 1 lit. c PPV ohne weiteres als solcher anzuerkennen. Insofern fehlt es der einzelfallweise angeordneten Reduktion der Parkplatzzahl auf das ermittelte Minimum nicht an einer Grundlage in der PPV. Gleiches gilt sodann für den kantonalen Massnahmenplan, sieht dieser doch – wie in E. 5.2 erwähnt – als Massnahme die Anpassung der kommunalen Parkierungsvorschriften an die Wegleitung vor. Letztere enthält im Rahmen der Ausführungen zur Bestimmung des massgeblichen Bedarfs den ausdrücklichen Hinweis, wonach im Sinne der Berücksichtigung spezieller Verhältnisse u.a. eine übermässige Luftbelastung zu einer zusätzlichen Reduktion des – gemäss den generellen Vorgaben der Wegleitung ermittelten – massgeblichen Bedarfs führen könne (Wegleitung, S. 7; vgl. auch S. 3 unter Verweis auf § 242 des Planungs- und Baugesetzes [PBG] als massgeblicher Rechtsgrundlage, welcher in Abs. 2 Satz 2 die Luft als überwiegendes öffentliches Interesse, das eine Reduktion der Parkplatzzahl rechtfertigen kann, aufführt). In diesem Sinn kann die strittige Massnahme gerade nicht als ausserhalb der Konzeption des Massnahmenplans (bzw. der von diesem als massgeblicher Orientierungsrahmen verwendeten Wegleitung) liegend betrachtet werden.

An diesem Ergebnis vermag schliesslich auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Anwendung der PPV – jedenfalls aufgrund der zusätzlichen Begrenzung der Maximalwerte nach Massgabe der lufthygienischen Verhältnisse – bereits als verschärfte Emissionsbegrenzung gilt (VB.2004.00234 vom 5. Juli 2004, E. 4.7.1), wie dies im Übrigen generell auch für die Anwendung der Wegleitung bejaht wird (VB.2004.00361 vom 26. Januar 2005, E. 6.2.2; VB.2011.00055 vom 14. September 2011, E. 3.4 f.). Die entsprechende Einschätzung hat nicht zur Folge, dass weitergehende verschärfte Emissionsbegrenzungen für überdurchschnittliche Emittenten von vornherein ausgeschlossen wären. So führte das Verwaltungsgericht in VB.2004.00234 vom 5. Juli 2004, E. 4.7.1, aus, die als verschärfte Emissionsbegrenzung qualifizierte Anwendung der PPV setze "das Minimum der im Einzelfall erforderlichen verschärften Emissionsbegrenzung" fest. In vergleichbarer Weise hielt

das Baurekursgericht in BRGE III Nr. 0134/2022 vom 17. August 2022, E. 7.4.4 fest, die Parkplatzzahl für Bewohner und Besucher habe sich im konkreten Fall als verschärfte Emissionsbegrenzung "an der unteren Bandbreite des massgeblichen Bedarfs gemäss kantonaler Wegleitung" zu orientieren. Dass eine weitergehende Verschärfung – im Sinne der vorliegend strittigen Reduktion auf das Minimum gemäss anwendbarer Berechnung der Parkplatzanzahl – zulässig sein kann, obwohl bereits die für die Berechnung verwendete Grundlage als verschärfte Emissionsbegrenzung gilt, erscheint im Übrigen gerade in einer Konstellation, in der die fragliche Berechnungsgrundlage auf sämtliche Vorhaben Anwendung findet – wie dies bei der PPV der Fall ist – ohne weiteres sachgerecht, da sich andernfalls die Qualifikation als überdurchschnittlicher Emittent gar nicht auszuwirken vermöchte (dies im Gegensatz zur in VB.2004.00361 vom 26. Januar 2005, E. 6.2.2 angesprochenen Konstellation, in der bereits die Anwendung der Wegleitung anstelle der kommunalen Parkplatzvorschriften nur aufgrund der entsprechenden Qualifikation möglich war). Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die streitgegenständliche Anordnung grundsätzlich zulässig ist, sofern im konkreten Einzelfall die entsprechenden Voraussetzungen (lufthygienisches Sanierungsgebiet, überdurchschnittlicher Emittent und Verhältnismässigkeit) erfüllt sind, was im Folgenden zu prüfen ist.

### **6.1.3**

Im Sinne einer letzten Vorbemerkung ist allerdings zunächst noch Folgendes zu klären: Entgegen ihrem Dafürhalten kann die Bauherrschaft aus der ersten – wie in E. 3 dargelegt mittlerweile aufgehobenen – Baubewilligung nichts zu Gunsten ihres Standpunkts herleiten. Dies nicht nur deshalb, weil es sich beim Alternativprojekt um ein neues, einer gesonderten Prüfung zu unterziehendes Vorhaben handelt, sondern auch deshalb, weil die Rechtslage hinsichtlich der Bedeutung der ersten Baubewilligung keineswegs klar war, wie sich bereits aus den eigenen Ausführungen der Bauherrschaft – vgl. E. 4.3 – ergibt (vgl. auch den Hinweis in der Vernehmlassung der Beigeladenen, wonach die Bedeutung der fraglichen Auflage in der ersten Baubewilligung von Bausektion und Bauherrschaft unterschiedlich interpretiert worden sei und einen der Streitpunkte im Rekursverfahren – bzw. einem der Rekursverfahren – zum ersten Projekt dargestellt habe; act. 16 Rz. 6). Nachdem die Aufhebung der ersten Baubewilligung ausschliesslich aus lärmschutzrechtlichen Gründen erfolgt ist und die vorliegend strittigen Aspekte in den entsprechenden Rechtsmittelentscheiden gar nicht thematisiert wurden (vgl. BRGE

I Nr. 0116/2020, 0117/2020 und 0118/2020 vom 4. September 2020; VB.2020.00697 vom 16. September 2021), ist die Berufung der Bauherrschaft auf die erste Baubewilligung – bzw. ihre (gerichtlich nicht geklärte) Interpretation derselben – von vornherein unbehelflich.

## 6.2

Wie erwähnt bestreitet die Bauherrschaft das Vorliegen eines lufthygienischen Sanierungsgebiets. Soweit sich die Vorinstanz zur Begründung ihrer abweichenden Ansicht auch auf den Umstand beruft, dass eine gesundheitliche Belastung auch unterhalb der festgelegten Grenzwerte für Feinstaub und Stickoxide auftrete (vgl. act. 3 Erw. P.e.dd), ist ihr nicht zu folgen. Entscheidend ist einzig, ob die in Anhang 7 der LRV festgelegten Grenzwerte überschritten sind oder eingehalten werden. Dabei weist die Beigeladene zwar zu Recht darauf hin, dass für NO<sub>2</sub> und PM<sub>10</sub> neben dem Jahresmittelwert auch ein 24-h-Mittelwert festgelegt ist. Da sich zu letzterem jedoch weder dem angefochtenen Beschluss noch dem UVB nähere Angaben entnehmen lassen, ist es nicht angängig, hinsichtlich der Qualifikation als Sanierungsgebiet auf die entsprechenden (unbelegten) Angaben in der Vernehmlassung der Beigeladenen abzustellen.

Es verbleibt somit als massgebender Aspekt die Frage der Einhaltung der Jahresmittelwerte gemäss Anhang 7 LRV. In Übereinstimmung mit der zutreffenden Darstellung in Erw. P.e.dd des angefochtenen Beschlusses ist im Geografischen Informationssystem des Kanton Zürich (GIS-ZH; <https://maps.zh.ch/>) für PM<sub>2.5</sub> eine Belastung im Grenzwertbereich ausgewiesen, wobei diese in der Modellierung für das Jahr 2020 einen Teil des Baugrundstücks und fast das gesamte nördlich und östlich angrenzende Gebiet, in der Modellierung für das Jahr 2030 noch bedeutende Teile des im Osten befindlichen Strassennetzes (insbesondere B-Strasse ab Einmündung der D-Strasse sowie die D-Strasse selbst) betrifft. Wenn sich die Vorinstanz zur Beurteilung der Schadstoffbelastung auf diese Angaben stützte und entsprechend ein lufthygienisches Sanierungsgebiet bejaht hat, ist dies nicht zu beanstanden. Entgegen der Bauherrschaft wäre es nicht angängig, ausgehend von den (geschätzten) Emissionsreduktionen, die mit der Realisierung des Bauvorhabens – im Vergleich zum Bestand – verbunden wären, auf eine Einhaltung der Immissionsgrenzwerte im fraglichen Gebiet zu schliessen. Die entsprechenden Modellierungen sind wesentlich komplexer, indem sie sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Quellen mit unter

Umständen gegenläufigen Entwicklungen beziehen, so dass lediglich eine umfassende neue Modellierung, nicht aber der blosser Verweis auf Veränderungen der Emissionen bei einem spezifischen Areal geeignet sein könnte, die im GIS-ZH enthaltenen Angaben in Zweifel zu ziehen. Nichts anderes gilt für die pauschalen Verweise der Bauherrschaft auf Dokumente, in denen die Abnahme der Luftschadstoffemissionen dokumentiert werde (vgl. act. 2 Rz. 17), zumal diese Entwicklung wie dargelegt auch in den massgeblichen Modellierungen zum Ausdruck kommt (wobei der überdies in diesem Kontext geforderten einzelfallweisen Überprüfung der Verhältnismässigkeit vorliegend ebenfalls Genüge getan ist; vgl. E. 6.4). Schliesslich ist auch die Berufung auf Art. 8 und 10b USG nicht geeignet, eine abweichende Einschätzung herbeizuführen: Art. 10b Abs. 2 USG regelt den Inhalt des Umweltverträglichkeitsberichts, wobei unter anderem auch der Ausgangszustand zu dokumentieren ist (lit. a); Art. 8 USG enthält den Grundsatz, wonach Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt werden. Entgegen der Bauherrschaft ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorinstanzliche Beurteilung der massgeblichen Schadstoffbelastung zu diesen beiden Bestimmungen in Widerspruch stehen sollte, sind diese doch nicht dahingehend zu verstehen, dass – hinsichtlich der Qualifikation als lufthygienisches Sanierungsgebiet – eine isolierte Betrachtung lediglich der durch das Bauvorhaben herbeigeführten Veränderung Platz greifen müsste (vgl. zur Anrufung der beiden genannten Bestimmungen in anderem Zusammenhang auch nachstehend E. 6.3.5 und 6.4). Zusammengefasst bleibt es somit dabei, dass die Vorinstanz zu Recht vom Vorliegen eines lufthygienischen Sanierungsgebiets ausgegangen ist.

### **6.3.1**

Zu klären ist somit, ob es sich beim streitgegenständlichen Bauvorhaben um einen überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der in E. 5.1 und 6.1.2 referierten Rechtsprechung handelt. Soweit die Bauherrschaft insoweit beanstandet, dass die Vorinstanz in tatsächlicher Hinsicht auf die Zahl von knapp 5'000 Fahrten, welche durch die vorgesehenen Parkplätze pro Tag generiert würden, verweist (vgl. act. 3 Erw. P.e.bb und dd), so ist diese Kritik insofern zutreffend, als der fragliche Wert im UVB lediglich im Zusammenhang mit der Beurteilung des Lärms Erwähnung findet (act. 15.11 S. 30 mit Angaben zur Anzahl Parkplätze und den pro Tag und Parkplatz erwarteten Fahrten), was der Vorinstanz allerdings nicht entgangen ist. Die Diskrepanz zu den im UVB an anderer Stelle genannten Zahlen (vgl. act. 15.11 S. 16 und dazu

bereits E. 4.2) erklärt sich zum einen daraus, dass im UVB ausschliesslich für die Lärmberechnungen auch die beiden Parkieranlagen der angrenzenden Grundstücke 3 und 2 berücksichtigt wurden (act. 15.11 S. 16). Zum andern liegt den jeweiligen Berechnungen aber auch eine andere Methode zugrunde, indem im Rahmen der Lärmbeurteilung von der nach Nutzungen unterschiedenen Anzahl Parkplätze mit angenommenen Werten für die Anzahl Fahrten pro Parkplatz pro Tag von 2,5 Fahrten für Wohnen und Büro sowie 9 Fahrten für Verkauf ausgegangen wurde (act. 15.11 S. 30), während für die allgemeinen Aussagen zum Verkehrsaufkommen auf der C-Strasse (als Tiefgaragenschliessung) die Werte der Zählstelle verwendet und für den prognostizierten zukünftigen Verkehr mit spezifischen Verkehrserzeugungspotenzialen (SVP) der Parkplätze des strittigen Bauvorhabens von 6,9 für "Food/Non-Food" und von 1,1 für Wohnen gerechnet wurde (act. 15.11 S. 16 sowie Anhang F). Brächte man die erstgenannte Methode bzw. deren SVP (vgl. zur umstrittenen Festlegung dieser Grösse auch nachfolgend E. 6.3.4) auf die dem Bauvorhaben zuzurechnenden Parkplätze zur Anwendung, gelangte man immerhin zu einer projektbedingten Fahrtenzahl von 2'190 anstelle der im UVB ausgewiesenen 1'286.

Entscheidend ist letztlich jedoch ohnehin was folgt: Wie sich bereits der in E. 5.1 wiedergegebenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung entnehmen lässt, ist für die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen gerade nicht auf absolute Zahlen oder prozentuale Verhältnisse abzustellen. Den genannten Passagen der angefochtenen Baubewilligung lässt sich entgegen der Bauherrschaft denn auch nicht entnehmen, dass die erwähnte Zahl von 5'000 Fahrten aus Sicht der Vorinstanz für die Qualifikation als überdurchschnittlicher Emittent ausschlaggebend gewesen wäre. Zwar werden beide Aspekte in Erw. P.e.dd thematisiert, hinsichtlich der Überdurchschnittlichkeit aber wesentlich differenzierter – unter Bezugnahme auch auf das SVP, dessen Veränderung und die insgesamt resultierenden hohen Verkehrsemissionen – argumentiert. Aus der seitens der Bauherrschaft monierten fehlerhaften Sachverhaltsermittlung kann diese mithin nichts zu Gunsten ihres – letztlich allein entscheidenden – Standpunkts, wonach es sich beim Bauvorhaben nicht um einen überdurchschnittlichen Emittenten handle, ableiten.

### 6.3.2

Bevor diese strittige Frage beantwortet werden kann, ist vorab zu präzisieren, in welchem Sinn das vorstehend in E. 5.1 referierte Abgrenzungskriterium der Abweichung vom Zonendurchschnitt zu verstehen ist. In Betracht fallen könnte einerseits eine Orientierung an dem, was gemäss der jeweiligen Zonierung möglich wäre, zum andern ein Vergleich mit den in einem bestimmten Perimeter effektiv bestehenden Anlagen. Für das erstgenannte Verständnis spricht zunächst, dass damit eine gewisse Zufälligkeit vermieden wird, welche sich beim zweitgenannten Ansatz dadurch ergeben könnte, dass eine Anlage bei identischer Zonierung unterschiedlich zu beurteilen wäre, je nachdem ob sich beispielsweise in der näheren Umgebung bereits weitere Anlagen mit vergleichbaren Emissionen angesiedelt hätten oder nicht. Auch scheinen gewisse Aussagen im bereits in E. 5.1 zitierten BGE 124 II 272 in Richtung des ersten Ansatzes zu zielen, wenn einerseits eine Abgrenzung auch nach Prozenten abgelehnt wird (a.a.O., E. 4c ee) und andererseits bei der konkreten Beurteilung u.a. das Kriterium der UVP-Pflicht erwähnt wird (a.a.O., E. 4c ff), welches von einem Vergleich mit den in der Nachbarschaft vorhandenen Anlagen gerade entkoppelt ist. Zu berücksichtigen ist weiter, dass mit der Verneinung der Überdurchschnittlichkeit primär die Unmöglichkeit isolierter verschärfter Emissionsbegrenzungen im Einzelfall bzw. die Notwendigkeit einer insbesondere nutzungsplanerischen Festlegung verbunden ist. Dabei erscheint das Bestehen auf einer entsprechenden Änderung der Nutzungsplanung vor allem dann geboten, wenn sich ein Vorhaben, für das verschärfte Emissionsbegrenzungen statuiert werden sollen, innerhalb des abstrakt Zonentypischen bewegt, während bei ausserhalb desselben liegenden Vorhaben ein Rückgriff auf die Ebene der Nutzungsplanung (zwecks Durchsetzung verschärfter Emissionsbegrenzungen) weniger zwingend ist, unabhängig davon, ob sich in deren konkreter Umgebung weitere vergleichbare Anlagen befinden oder nicht. Sehr deutlich im Sinne der ersten Variante hat sich sodann das Verwaltungsgericht in VB.2000.00213 vom 25. Januar 2001 geäussert, wenn es ausführt, bei der Beurteilung der Frage, ob ein Vorhaben überdurchschnittliche Emissionen verursache, sei vom abstrakten Zonenzweck auszugehen, so dass das zur Beurteilung stehende Einkaufszentrum entgegen der Vorinstanz – welche auf die Anhäufung vergleichbarer Betriebe im fraglichen Industriegebiet verwiesen und daher eine Überdurchschnittlichkeit verneint hatte – als überdurchschnittlicher Emittent erscheine, auch wenn in der konkret betrachteten Zone heute Verkaufs- und Dienstleistungsgewerbe mit teilweise beträchtlichen

Verkehrserzeugungspotenzialen vorherrschten (a.a.O., E. 3c). Bemerkenswert ist allerdings, dass das Bundesgericht in BGr 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002, mit welchem der genannte Entscheid des Verwaltungsgerichts aus anderen Gründen aufgehoben wurde, zwar in E. 6.1 die vorinstanzliche Feststellung zur Überdurchschnittlichkeit ausdrücklich bestätigte, dabei aber selber einen Vergleich mit den konkret vorhandenen Anlagen anstellte. Auf entsprechende Unschärfen der Rechtsprechung weist auch ein Aufsatz von Oliver Bucher (Verschärfung emissionsmindernder Massnahmen im Baubewilligungsverfahren, BR 2008, S. 156 ff.) hin, wenn einerseits festgehalten wird, gemäss der – vorstehend in E. 5.1 wiedergegebenen – Formel des Bundesgerichts erscheine für die Qualifikation als überdurchschnittlicher Emittent unmassgeblich, um wie viel eine neue Anlage das Immissionsmass in ihrer Umgebung erhöhe, die Schwelle der Überdurchschnittlichkeit sei nicht für jene Unternehmen, in deren Nähe sich zufällig bereits entsprechende Betriebe angesiedelt hätten, höher anzusetzen, und die Überdurchschnittlichkeit sei nach dem abstrakten Zonenzweck zu bestimmen, da andernfalls in belasteten Gebieten eine Verringerung der Luftbelastung illusorisch erscheine, andererseits aber darauf hingewiesen wird, die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung häufig berücksichtigten Kriterien zur Bestimmung der Überdurchschnittlichkeit – namentlich das Mass der Erhöhung des Immissionsniveaus der Umgebung als Aufgreifkriterium – führten im Ergebnis dazu, dass nicht der abstrakte Zonenzweck zum Massstab genommen werde, sondern das gegebene Immissionsniveau den entscheiderelevanten Faktor liefere (a.a.O., S. 159 ff., m.w.H.).

Angesichts der aufgezeigten Ambivalenz der Rechtsprechung wird im Folgenden sowohl eine – im Sinne der vorstehenden Argumentation als zutreffend erachtete – Prüfung der Überdurchschnittlichkeit nach Massgabe des abstrakt Zonentypischen durchgeführt, als auch eine Prüfung anhand der konkreten Verhältnisse vorgenommen.

### **6.3.3**

Auszugehen ist für eine am Massstab des abstrakt Zonentypischen ausgerichtete Beurteilung von der Zuweisung des Baugrundstücks zur Wohnzone W5, wobei aufgrund des Wohnanteils von 60 % nebst Wohnnutzungen auch mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen zulässig sind (Art. 16 Abs. 2 BZO). Gleiches gilt für einen Teil der umliegenden Wohnzonen, während für einen Teil derselben im Sinne von Art. 16 Abs. 1 BZO nebst

Wohnnutzungen lediglich nicht störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen möglich sind. Für die der Zentrumszone zugeschiedenen Liegenschaften sind Wohnnutzungen, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Verwaltungen sowie höchstens mässig störende Gewerbebetriebe zulässig (Art. 18a Abs. 1 BZO). Entgegen dem Dafürhalten der Bauherrschaft ist nun für die Beurteilung der Frage, ob es sich beim geplanten Bauvorhaben um einen überdurchschnittlichen Emittenten handelt, nicht primär entscheidend, wie sich die Emissionen der fraglichen Verkaufsflächen – bezüglich deren die Bauherrschaft im Übrigen im Lichte von § 5 Abs. 1 der Besonderen Bauverordnung II [BBV II] zu Unrecht die Bezeichnung als Einkaufszentrum moniert – im Vergleich mit denjenigen anderer Verkaufsflächen bzw. Laden- oder Einkaufszentren präsentieren. Angezeigt ist vielmehr ein Vergleich mit sämtlichen in der fraglichen Zone (wie auch in deren Umfeld) möglichen Nutzungen. Insoweit erscheint es offenkundig, dass die Realisierung von Verkaufsflächen im Umfang von ca. 6'700 m<sup>2</sup> (bzw. mindestens 5'580 m<sup>2</sup>; vgl. E. 3), die aufgrund des Angebots (namentlich Produkte des täglichen Bedarfs) stark frequentiert werden dürften, im Vergleich sowohl mit Wohnnutzungen als auch mit diversen Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen zu einem deutlich höheren Verkehrsaufkommen führen werden. Dabei ist neben dem höheren spezifischen Verkehrserzeugungspotenzial (bzw. spezifischen Verkehrspotenzial [SVP]; vgl. dazu näher E. 6.3.4) zugleich die Grösse der gesamten Anlage zu berücksichtigen, indem seitens der Bauherrschaft ausgehend vom genannten Umfang der Verkaufsflächen die erhebliche Zahl von 86 Kunden-Parkplätzen vorgesehen ist. Der von der Bauherrschaft hervor gehobene Umstand, wonach es sich bei den Verkaufsflächen im Gegensatz zum Bestand (vgl. spezifisch zum Aspekt des Vergleichs nachstehend E. 6.3.5) nicht mehr um ein Ladenzentrum mit regionaler Ausstrahlung, sondern um ein städtisches bzw. quartierbezogenes Ladenzentrum handeln werde, vermag mithin nichts daran zu ändern, dass die entsprechende Nutzung in Kombination mit dem konkreten Umfang der Verkaufsflächen und – daraus abgeleitet – der geplanten Anzahl Fahrzeugabstellplätze nicht mehr als Vorhaben einzustufen ist, dessen Emissionen dem Zonendurchschnitt entsprechen würden. Zur damit zu Recht erfolgten Qualifikation als überdurchschnittlicher Emittent gelangt man sodann in gleicher Weise bei einer Orientierung an den bestehenden Anlagen: Nicht zugänglich ist es nämlich, wenn sich die Bauherrschaft insoweit auf den blossen Vergleich mit dem im Gebiet östlich des Baugrundstücks in einer Zentrumszone Z6 gelegenen Einkaufszentrum Sihlcity beschränkt. Auch dieser Argumentationslinie liegt die

nach dem Gesagten unzutreffende Prämisse zugrunde, wonach für die Beurteilung der Durchschnittlichkeit/Überdurchschnittlichkeit lediglich auf einen Vergleich zwischen verschiedenen Verkaufsflächen abzustellen sei. Wird demgegenüber die gesamte, insbesondere von Wohnnutzungen und weniger verkehrsintensiven Arbeitsplatznutzungen geprägte Umgebung in den Blick genommen, zeigt sich, dass auch in der konkreten Umgebung des Baugrundstücks die mit dem Bauvorhaben und insbesondere den Kunden-Parkplätzen der Verkaufsflächen verbundenen Emissionen nicht mehr als dem Zonendurchschnitt entsprechend qualifiziert werden können.

#### **6.3.4**

An dieser Einschätzung vermögen sodann auch die weiteren seitens der Bauherrschaft vorgebrachten Argumente nichts zu ändern:

Was zunächst den unter dem Titel der zonentypischen Nutzung erfolgenden Hinweis betrifft, wonach aufgrund des Mindestwohnanteils von 60 % in der fraglichen Zone 40 % der Ausnützung als Gewerbefläche, unter anderem in der Form von Verkaufsfläche, ausgestaltet werden dürfte, während vorliegend ein Wohnanteil von 89,1 % vorgesehen sei, und wonach es nur logisch sei, wenn die mit der zulässigen Nutzung üblicherweise verbundenen Verkehrsemissionen ebenfalls als zonentypisch qualifiziert würden, so ist dieser Überlegung Folgendes entgegenzuhalten: Die Zulässigkeit der geplanten Nutzweise im Sinne der Zonenkonformität ist nachgerade Voraussetzung der Bewilligungsfähigkeit, so dass sie für die Beurteilung der Überdurchschnittlichkeit der verursachten Emissionen von vornherein nicht massgebend sein kann. Dass sodann der minimale Wohnanteil überschritten wird, ist ebenfalls nicht entscheidend, da – mit Blick auf die streitgegenständliche Anordnung – nicht primär eine Gesamtbetrachtung des Vorhabens, sondern spezifisch die Beurteilung der mit den Kunden-Parkplätzen der Verkaufsflächen verbundenen Emissionen vorzunehmen ist. Was diese anbelangt, ist im Sinne des in E. 6.3.3 Dargelegten der Vergleich mit sämtlichen in der fraglichen Zone möglichen Nutzungen (bzw. sämtlichen im Umfeld bestehenden Nutzungen) massgeblich, so dass auch insoweit dem Hinweis auf die Zulässigkeit noch grösserer Verkaufsflächen keine Bedeutung zukommt.

Unbehelflich sind weiter die Ausführungen zum zonentypischen Verkehrsaufkommen. Die Bauherrschaft stützt sich hierfür auf die Angaben im UVB, welcher den Anteil des projektbedingten Verkehrs auf dem umliegenden

Strassennetz – mit Ausnahme der C-Strasse – auf weniger als 5 % des Gesamtverkehrs beziffert. Mit Blick darauf, dass es sich (entsprechend dem zutreffenden Hinweis der Mitbeteiligten) insbesondere bei der B-Strasse um eine Achse mit Transitverkehr handelt, die nicht lediglich der Quartiererschliessung dient, sind die genannten Prozentangaben nicht von ausschlaggebender Bedeutung und jedenfalls nicht geeignet, die in der Vernehmlassung behauptete Durchschnittlichkeit im Sinne eines "quartierüblichen Verkehrs" zu belegen.

Ebenfalls zu Unrecht beruft sich die Bauherrschaft auf ein – gemäss ihrer Behauptung – unterdurchschnittliches spezifisches Verkehrserzeugungspotenzial (SVP) von 6,9 Fahrten pro (Kunden-)Parkplatz und Tag im Vergleich mit den im Leitfaden Fahrtenmodell der Stadt Zürich (Januar 2007, aktualisiert März 2016; vgl. act. 5.4) genannten Werten von 6 bis 12 für Kunden Verkauf bis 2'000 m<sup>2</sup> bzw. 9 bis 18 für Kunden Verkauf grösser 2'000 m<sup>2</sup> (act. 5.4 S. 4, wobei zu beachten ist, dass in der Berechnung der Anzahl Parkplätze [act. 15.10] hinsichtlich der Umrechnungswerte gemäss Art. 4 PPV für die Nutzweise Verkauf – ausgehend von 5 Betriebseinheiten – fast vollständig von den Werten für die jeweils ersten 2'000 m<sup>2</sup> je Betriebseinheit ausgegangen wird; vgl. dazu näher nachstehend). Dabei erweist sich bereits der behauptete Wert von 6,9 als zweifelhaft, weist die Vorinstanz doch – wie bereits in E. 4.1 dargelegt – im angefochtenen Beschluss zutreffend darauf hin, dass sich diese Zahl auf die Grösse des heutigen Einkaufszentrums und dessen hohen Parkplatzbestand beziehe, während sich das SVP bei Verkleinerung der Verkaufsfläche und Verringerung der Anzahl Parkplätze tendenziell erhöhen werde. Wenn die Bauherrschaft hiergegen unter Verweis auf Anhang F des UVB eine Berechnung ins Feld führt, bei der sie ausgehend von den prognostizierten 1'286 täglichen projektbedingten Fahrten, der Anzahl Parkplätze für Wohnen und dem für diese angenommenen SVP von 1,1 rechnerisch die Korrektheit des SVP von 6,9 für Kunden-Parkplätze beweisen will (vgl. act. 2 Rz. 32), so hat dieser "Beweis" keinerlei Aussagekraft, da die als Ausgangspunkt verwendete Gesamtzahl der täglichen Fahrten gerade unter Zugrundelegung der jeweiligen SVP für die einzelnen Nutzungen berechnet wurde (vgl. act. 15.11, Anhang F S. 20), so dass die Rückrechnung logischerweise wieder denselben Wert ergeben muss. Demgegenüber ist die qualitative Überlegung der Vorinstanz ohne weiteres nachvollziehbar, da eine Verkleinerung der Verkaufsfläche und damit des Angebots tendenziell zu kürzeren Verweildauern der einzelnen Kunden und damit zu einem

höheren SVP des einzelnen Kunden-Parkplatzes führen dürfte. Indessen wäre die Argumentation der Bauherrschaft selbst dann nicht geeignet, deren Standpunkt zu stützen, wenn von einem SVP von 6,9 ausgegangen würde: Auch in diesem Zusammenhang ist die Prämisse des entsprechenden Arguments, dass auf einen Vergleich zwischen unterschiedlichen Nutzungen als Verkaufsfläche abzustellen sei, während – wie in E. 6.3.3 aufgezeigt – als Vergleichsgrösse sämtliche Nutzweisen heranzuziehen sind, so dass sich selbst ein SVP von 6,9 als hoch erweisen würde. Hinzu kommt, dass es selbst bei einem Vergleich mit anderen Verkaufsflächen nicht lediglich auf den SVP, sondern auch auf die Anzahl der Parkplätze und damit die insgesamt durch das Vorhaben bewirkten Emissionen ankommt, so dass es bezüglich der Qualifikation als überdurchschnittlicher Emittent einen Unterschied macht, ob bei identischem SVP eine grössere oder kleinere Verkaufsfläche und entsprechend eine höhere oder tiefere Anzahl Kunden-Parkplätze zur Beurteilung steht.

Aus dem letztgenannten Grund verfängt denn auch das in der Replik vorgebrachte Argument, wonach bei Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen in der vorliegenden Konstellation generell die in der PPV vorgesehene Bandbreite für die Nutzweise Verkauf obsolet wäre, nicht. Auszugehen ist von der in Art. 4 PPV vorgesehenen Differenzierung, wonach bei der Nutzweise "Verkauf (Läden)" der Normalbedarf für die ersten 2'000 m<sup>2</sup> je Betriebseinheit einem Personenwagenabstellplatz pro 100 m<sup>2</sup> Geschossfläche, für die Fläche über 2'000 m<sup>2</sup> je Betriebseinheit dagegen einem Abstellplatz pro 160 m<sup>2</sup> entspricht. Selbst wenn nun bei der Parkplatzberechnung vorliegend für die 2'000 m<sup>2</sup> übersteigende (Gesamt-)Verkaufsfläche der entsprechende Umrechnungswert verwendet worden wäre, wäre es ohne weiteres gerechtfertigt, zwischen Verkaufsgeschäften mit einer diesen Wert übersteigenden Fläche insofern zu differenzieren, als auf solche Verkaufsflächen zunächst der spezifische Umrechnungswert gemäss Art. 4 PPV und in der Folge die gesamte Bandbreite gemäss Art. 5 PPV (vgl. dazu vorstehend E. 5.2) zur Anwendung gelangt, jedoch bei – wie vorliegend – relativ erheblicher Überschreitung des Masses von 2'000 m<sup>2</sup> zusätzlich auch verschärfte Emissionsbegrenzungen denkbar sind, mit denen die von Art. 5 PPV eröffnete Bandbreite eingeschränkt wird. Vorliegend kommt nun hinzu, dass – wie bereits erwähnt – die Parkplatzberechnung der Bauherrschaft unter Verweis auf 5 Betriebseinheiten der Nutzweise Verkauf fast ausschliesslich (nämlich für 6'445 m<sup>2</sup>) den Umrechnungswert für die ersten 2'000 m<sup>2</sup> je

Betriebseinheit und lediglich für 301 m<sup>2</sup> denjenigen für Verkaufsflächen über 2'000 m<sup>2</sup> je Betriebseinheit verwendet (act. 15.10 S. 1). Damit lässt sich erst recht nicht behaupten, die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen im vorliegenden Fall hätte zur Folge, dass die Bandbreite für die Nutzweise Verkauf gemäss PPV generell obsolet würde. Vielmehr erscheint es naheliegend, dass beispielsweise für eine Verkaufsfläche, die gesamthaft den Wert von 2'000 m<sup>2</sup> nicht übersteigt, ohne weiteres die gesamte Bandbreite gemäss PPV zur Verfügung stehen kann, während für eine Verkaufsfläche, die wie vorliegend – bei weitestgehender Verwendung des gleichen Umrechnungswerts gemäss Art. 4 PPV – gesamthaft einen wesentlich grösseren Umfang aufweist (und entsprechend einen höheren Normalbedarf an Parkplätzen generiert) die Bandbreite gemäss Art. 5 PPV im Sinne einer verschärften Emissionsbeschränkung reduziert wird bzw. ganz entfällt.

Nichts ableiten lässt sich schliesslich aus der seitens der Bauherrschaft behaupteten Unterschreitung des gesamtstädtischen Modalsplits. Ganz abgesehen davon, dass die entsprechende Berechnung in Rz. 33 f. der Vernehmlassung auf diversen unbelegten Annahmen beruht, würde selbst der Umstand, dass die Anlage gegebenenfalls einen vorteilhaften Modalsplit aufwiese, nicht das von der Bauherrschaft behauptete durchschnittliche Verkehrsaufkommen im Vergleich mit einer "Durchschnittsbaute" belegen. Zieht die relativ grosse und auf den täglichen Bedarf ausgerichtete Verkaufsfläche viele Kunden an – wovon auszugehen ist –, so sind selbst bei einem (angeblich) vorteilhaften Modalsplit die durch den Verkehr generierten Emissionen wesentlich höher als bei einer weniger publikumsintensiven Nutzung, auch wenn diese unter Umständen einen schlechteren Modalsplit aufweist.

### **6.3.5**

Hervorzuheben ist sodann ein letzter Aspekt, welchem die Bauherrschaft grosses Gewicht beizumessen scheint, wenn sie wiederholt darauf hinweist, dass bereits im jetzigen Zeitpunkt ein Ladenzentrum auf dem Baugrundstück bestehe, dieses über eine grössere Verkaufsfläche und mehr Parkplätze verfüge und mit dem streitgegenständlichen Projekt demnach eine Redimensionierung des Ladenzentrums erfolge. Dieser – grundsätzlich unbestrittene – Umstand ist nicht geeignet, bezüglich der Qualifikation als überdurchschnittlicher Emittent zu einer abweichenden Einschätzung zu führen. Entscheidend ist insofern ausschliesslich die Frage einer Überschreitung des "Zonendurchschnitts" durch das Gegenstand der angefochtenen Baubewilligung

bildende Vorhaben, wobei sich der Zonendurchschnitt wie aufgezeigt entweder aus dem abstrakten Zonenzweck oder aus den im Umfeld des Vorhabens bestehenden Nutzungen herleitet. Demgegenüber wirkt sich der Umfang der mit der bestehenden Nutzung verbundenen Emissionen nicht dahingehend aus, dass ein geplantes Vorhaben, welches dieses Emissionsniveau unterschreitet, von vornherein nicht als überdurchschnittlich gelten und keinen verschärften Emissionsbeschränkungen unterworfen werden könnte. Ein entsprechendes Verständnis würde sich im Sinne einer – in dieser Form gerade nicht existierenden – Bestandesgarantie auswirken, indem trotz Erstellung eines als neue Anlage geltenden Ersatzneubaus (vgl. E. 6.1.1) nicht eine Prüfung, wie sie bei einem Neubau erfolgt, vorgenommen, sondern stattdessen auf die mit dem Ersatz des Bestandes verbundene Verbesserung abgestellt würde. Dies stünde mit der Konzeption des USG und der LRV in Widerspruch und ergibt sich insbesondere auch nicht aus den in Art. 8 und 10b USG statuierten Vorgaben (vgl. zu diesen bereits E. 6.2). Zusammenfassend bleibt es somit dabei, dass die Vorinstanz das streitgegenständliche Bauvorhaben zu Recht als überdurchschnittlichen Emittenten qualifiziert hat.

#### **6.4**

Schliesslich rügt die Bauherrschaft eine "fehlende und fehlerhafte Gesamtbeurteilung", wobei sich die unter diesem Titel aufgeworfenen Fragen teilweise mit der Rüge, wonach die angeordnete Massnahme unverhältnismässig sei, überschneiden, so dass im Folgenden beide Rügen gemeinsam zu behandeln sind.

Auch in diesem Kontext wird in erster Linie mit dem – gerade im Hinblick auf die Reduktion der Emissionen – grossen Interesse an der Realisierung des geplanten Vorhabens argumentiert, welche durch die streitgegenständliche Anordnung in Frage gestellt sei. Indessen ist es von vornherein nicht angängig – und etwas anderes insbesondere auch nicht aus Art. 8 USG (vgl. dazu auch E. 6.2) herleitbar –, den behaupteten Verzicht auf die Realisierung eines Bauvorhabens bei Rechtsbeständigkeit einer bestimmten aufлагeweisen Anordnung in die Interessenabwägung einfließen zu lassen. Vielmehr ist insoweit einzig darauf abzustellen, welche zusätzlichen positiven Auswirkungen mit der fraglichen Anordnung im Verhältnis zum (ohne diese Anordnung) geplanten Bauvorhaben einhergehen würden, und sind diese Interessen denjenigen Interessen (namentlich der Bauherrschaft) gegenüberzustellen, welche unmittelbar gegen die Umsetzung der Anordnung im Falle einer

Realisierung des Vorhabens gerichtet sind. Andernfalls hätte es eine Bauherrschaft in der Hand, durch entsprechende Willensbekundung – betreffend Verzicht auf die Realisierung eines Vorhabens – die Interessenabwägung bezüglich einer ihr missliebigen auflageweisen Anordnung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Entsprechend kommt sämtlichen Ausführungen der Bauherrschaft, welche sich mit den – namentlich emissionsbezogenen – Vorteilen des geplanten Bauvorhabens befassen, keine Bedeutung zu, weshalb es sich erübrigt, darauf näher einzugehen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Ausführungen der Bauherrschaft betreffend Verzicht auf die Realisierung des gesamten Vorhabens schon deshalb wenig plausibel erscheinen, weil die Teil desselben bildende Erstellung von 512 Wohnungen von der fraglichen Anordnung gar nicht tangiert ist.

Die Bauherrschaft behauptet sodann eine fehlende Wirksamkeit der angeordneten Reduktion von Kunden-Parkplätzen. Die entsprechenden, rein hypothetischen Ausführungen zum zukünftigen Kundenverhalten erweisen sich aber als wenig schlüssig. So ist insbesondere mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung der Verkaufsflächen als quartierbezogenes Ladenzentrum, die hohe Dichte des fraglichen Quartiers sowie die sehr gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (Lage des Baugrundstücks in der öV-Güteklasse A) davon auszugehen, dass eine Reduktion der Anzahl Parkplätze nicht zum behaupteten "Verkehrschaos" und Ausweichverkehr führen wird, sondern einen Lenkungseffekt im Sinne einer Verlagerung auf andere Verkehrsträger erzielen kann. Rein hypothetisch und insofern nicht weiter beachtlich sind im Übrigen die ebenfalls zur Begründung des behaupteten Ausweichverkehrs angestellten Überlegungen der Bauherrschaft zur angeblich unumgänglichen zukünftigen Verkleinerung der Verkaufsfläche bei Rechtsbeständigkeit der angefochtenen Anordnung. Inwiefern sodann eine Reduktion von – nach Massgabe der Ausführungen der Bauherrschaft ohnehin belegten – Parkplätzen zu einer Erhöhung des SVP der zulässigen Parkplätze führen sollte, ist nicht ersichtlich. Entgegen einem anders lautenden Hinweis der Bauherrschaft werden Parkplatzbeschränkungen in der Rechtsprechung denn auch keineswegs per se als wenig wirksam qualifiziert (vgl. in neuester Zeit nur BRGE III Nr. 134/2022 vom 17. August 2022, E. 7.4.5). Zusammenfassend ist mithin davon auszugehen, dass die streitgegenständliche Anordnung durchaus geeignet ist, zu einer Verbesserung der Luftqualität beizutragen. Die seitens der Bauherrschaft unter Verweis auf den UVB (insb. act. 15.11 S. 25 f.) behauptete Marginalität der erzielbaren Emissionsreduktion

führt nicht zu einer anderen Beurteilung, zumal sie einerseits auf dem – nach dem oben Ausgeführten unzulässigen – Vergleich mit den durch die Realisierung des gesamten Vorhabens erzielbaren Emissionsreduktionen beruht und zum andern der Ansatz der Vorinstanz, die besonders intensiv genutzten Kunden-Parkplätze zum Gegenstand einer verschärften Emissionsbegrenzung zu machen, nachvollziehbar und plausibel ist. In diesem Sinn ist auch die Erforderlichkeit der strittigen Massnahme zu bejahen.

Dem für die Anordnung sprechenden Interesse am Umwelt- und Gesundheitsschutz steht primär das private Interesse der Bauherrschaft sowie der Ladenbetreiberin entgegen. Indessen erscheinen die geäusserten Befürchtungen, wonach sich das Ladenzentrum bei Reduktion der Parkplätze nicht mehr wirtschaftlich betreiben lasse, überzogen. Zunächst ist in Rechnung zu stellen, dass die in der PPV genannten Bandbreiten der Anzahl Parkplätze im Zusammenspiel mit der nach Nutzweisen differenzierenden Berechnung des Normalbedarfs so gewählt sind, dass grundsätzlich auch im unteren Bereich bzw. bei Anwendung der minimalen Anzahl kein wirtschaftlich unsinniges Ergebnis resultiert. Dass sodann in der vorliegenden Konstellation eine Reduktion auf das Minimum noch als zumutbar und damit als verhältnismässig erachtet wurde, ist insbesondere aus den vorstehend im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Massnahme bereits erwähnten Gründen (Quartiersversorger, hohe Dichte des Quartiers, sehr gute öV-Erschliessung) nachvollziehbar. Die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahme sind wesentlich weniger einschneidend als von der Bauherrschaft dargestellt; insbesondere ist unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse ohne weiteres davon auszugehen, dass ein entsprechendes Ladenzentrum auch mit der reduzierten Anzahl Fahrzeugabstellplätze wirtschaftlich betrieben werden kann. Kommt somit dem geltend gemachten wirtschaftlichen Interesse an einer Aufhebung der Anordnung lediglich ein relativ geringes Gewicht zu, so überwiegen die vorstehend erörterten Interessen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, so dass die Vorinstanz zu Recht von der Verhältnismässigkeit der angeordneten verschärften Emissionsbegrenzung ausgehen durfte.

Was schliesslich das beanstandete Fehlen einer "Gesamtbeurteilung" bzw. einer umfassenden Interessenabwägung anbelangt, so ist zum einen eine solche jedenfalls im Rahmen der vorstehenden Ausführungen erfolgt. Zum andern lassen sich auch dem angefochtenen Beschluss und der Beurteilung

des UVB durch den Umwelt- und Gesundheitsschutz der Stadt Zürich vom 17. Mai 2022 (act. 15.16) Überlegungen zu den Gründen der angeordneten Reduktion entnehmen, wobei die Vorinstanz nicht gehalten war, sich mit seitens der Bauherrschaft im Rekursverfahren angeführten gegenteiligen Interessen auseinanderzusetzen, soweit diese – wie vorstehend hinsichtlich des angeführten Interessens an der Realisierung des Bauvorhabens aufgezeigt – von vornherein unbeachtlich sind. Gleiches gilt im Übrigen für weitere geltend gemachte Interessen wie die – nicht näher substantiierte – Veränderung des Anteils von Elektrofahrzeugen oder das nicht ins Gewicht fallende behauptete Interesse an einer Nutzung des Parkhauses bei grösseren Anlässen.

## **6.5**

Im Sinne eines Zwischenfazits ergibt sich somit, dass der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 abzuweisen ist (soweit er nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist; vgl. E. 2.2). Dies gilt auch für den Eventualantrag, da nach dem Gesagten kein Anlass besteht, die Sache zwecks weiterer Sachverhaltsabklärungen bzw. zur Vornahme einer rechtsgenügenden Interessenabwägung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## **7.1**

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 macht der VCS als Rekurrent zur Begründung seiner Anträge Folgendes geltend:

Der Bau dürfe nicht gemäss dem Teil der Parkplatzberechnung (act. 15.10) bildenden Plan E01 nord ausgeführt werden, da dieser – entsprechend der Baueingabe – 86 Kunden-Parkplätze vorsehe. Eine korrekte Umsetzung der vorinstanzlichen Vorgaben erfordere eine Überarbeitung der Pläne, doch sei vergessen gegangen, dies in der Baubewilligung auflageweise anzuordnen.

Gemäss dem genannten Plan E01 nord sei weder ersichtlich noch nachvollziehbar, wie die Trennung zwischen bewirtschafteten Kundenparkplätzen und nicht bewirtschafteten Angestelltenparkplätzen vonstatten gehen solle bzw. wie das Parkieren von Kundinnen und Kunden auf Angestellten-Parkplätzen verhindert werden könne.

Bei der Ausgestaltung der Gebühren handle es sich um ein zentrales Element der Baubewilligung, das normalerweise in der Baubewilligung selber konkret zu regeln sei. Aufgrund der ungewöhnlich langen Bauphase erscheine es allerdings sinnvoll, die konkrete Höhe der Gebühren ausnahmsweise erst kurz vor Beginn der Parkplatzbewirtschaftung festzulegen. Falsch sei jedoch der gewählte Zeitpunkt "vor Baufreigabe", mithin Jahre vor Beginn der Bewirtschaftung, da dann die Gebührenhöhe genauso gut in der Baubewilligung selber festgelegt werden könnte und daher auch zwingend in dieser festgelegt werden müsste. Sinnvoll erscheine demgegenüber der Zeitpunkt "spätestens vor Mieterausbau der Gewerbeflächen". Unzulässig sei sodann eine formlose Festsetzung durch die Bauherrschaft selber nach mehr oder weniger informeller Absprache mit dem Tiefbauamt. Die Bestimmung der Gebühren habe in einem formellen Verfahren mit Bewilligung durch die dafür originär zuständige Baubewilligungsbehörde und mit Wahrung des Rechtsschutzes betroffener Dritter zu erfolgen.

Obwohl es nach der Einfahrt in die Tiefgarage nach rechts zu den Kunden- und Angestelltenparkplätzen und nach links zu den Besucherparkplätzen für die Wohnnutzung gehe, bestehe die erhebliche Gefahr, dass Kundinnen und Kunden die Besucherparkplätze als kostenlose Parkiermöglichkeit entdeckten und missbrauchten. Da die Besucherparkplätze leicht zugänglich sein müssten, könne diesem Problem nicht ohne Weiteres durch Einführung eines Ticketsystems für Besucherinnen und Besucher oder ähnliche Massnahmen begegnet werden. Entsprechend seien regelmässige Kontrollen zur Verhinderung solchen Missbrauchs erforderlich und verbindlich vorzuschreiben.

## **7.2**

Die Vorinstanz entgegnet vernehmlassungsweise was folgt:

Gestützt auf Art. 6 Abs. 1 PPV sei die Bauherrschaft verpflichtet, die Abstellplätze entsprechend zu kennzeichnen und zuzuteilen. Im Bauentscheid werde zudem auf Art. 11 Abs. 1 PPV verwiesen, wonach die Parkplätze bestimmungsgemäss benützt werden müssten. Aus der Legende des Schemas gehe hervor, dass die Kundenparkplätze mit einem Ticketsystem bewirtschaftet würden, woraus bereits eine genügende Trennung hervorgehe, so dass eine weitere Auflage nicht notwendig sei.

Bezüglich des Zeitpunkts der Gebührenfestsetzung entspreche es der gängigen Praxis der Stadt Zürich, diese vor Baubeginn zu verlangen. Dies sei der geeignetste Zeitpunkt, zumal er – im Gegensatz zum vom VCS beantragten Zeitpunkt – klar bestimmbar und überprüfbar sei. Auch sei trotz der längeren Bauzeit nicht damit zu rechnen, dass die Gebühren zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme bereits nicht mehr lenkungswirksam wären.

Durch die Anordnung der Besucherparkplätze links und der Kundenparkplätze rechts der Einfahrt sei dem Umweltschutz genügend Rechnung getragen. Durch die bauliche Abgrenzung sei nicht von einem Missbrauchspotential auszugehen. Auch liege es im Interesse der Bauherrschaft als künftige Vermieterin, dass die Besucherparkplätze der Wohnnutzung bestimmungsgemäss gebraucht würden.

Die Bauherrschaft hat wie dargelegt innert Frist weder eine Vernehmlassung noch eine Duplik eingereicht, sich stattdessen aber in einem späteren Zeitpunkt mit einer unaufgeforderten Eingabe an das Gericht gewandt. Diese – verspätete – Eingabe ist grundsätzlich unbeachtlich, wobei es dem Gerichts allerdings gestützt auf den Untersuchungsgrundsatz unbenommen wäre, die entsprechenden Ausführungen dennoch zu berücksichtigen. Vorliegend erübrigen sich weitere Ausführungen hierzu, da sich der Eingabe nichts entnehmen lässt, was sich nicht ohnehin bereits aus den übrigen Akten ergibt.

## **8.1**

Den ersten Antrag des VCS betreffend ist zunächst offenkundig, dass die – wie in E. 6 dargelegt zu Recht erfolgte – Reduktion auf 46 Kunden-Parkplätze in abgeänderten Plänen, welche dem Amt für Baubewilligungen einzureichen sind, darzustellen ist. Die beantragte Ergänzung der Baubewilligung um eine entsprechende Auflage ist mithin gerechtfertigt.

Ebenfalls berechtigt ist sodann die Forderung, wonach Kunden- und Angestellten-Parkplätze ausreichend baulich und betrieblich zu trennen sind. Zwar trifft es zu, dass Art. 6 Abs. 1 PPV an sich lediglich eine besondere Kennzeichnung der Kunden-Parkplätze verlangt. Vorliegend besteht allerdings begründeter Anlass für die Befürchtung eines Missbrauchs der Angestellten-Parkplätze durch Kundinnen und Kunden, wenn diese nicht in weitergehender Form von den Kunden-Parkplätzen getrennt werden. Dies deshalb, weil

aufgrund der angeordneten und mit vorliegendem Entscheid geschützten Reduktion der Kunden-Parkplätze auf das Minimum nach PPV gerade nach Massgabe der vorstehend referierten Ausführungen der Bauherrschaft damit gerechnet werden muss, dass grundsätzlich eine das Angebot übersteigende Nachfrage nach Parkplätzen bestehen würde (wobei die Einflussnahme auf diese Nachfrage im Sinne eines Anreizes zum Wechsel des Verkehrsmittels gerade der mit der Parkplatz-Reduktion beabsichtigten Lenkungswirkung entspricht). Entsprechend ist einem zukünftigen Ausweichverhalten von Kundinnen und Kunden durch Zweckentfremdung der – mit einer Gesamtzahl von 24 PP grosszügig bemessenen – Angestellten-Parkplätze vorzubeugen. Die blosser Bewirtschaftung der Kundenparkplätze mit einem (im Ein- und Ausfahrtsbereich sowohl der Kunden- als auch der Angestellten-Parkplätze positionierten) Ticketsystem bietet selbstredend keine Gewähr für die effektive Respektierung der Trennung, weshalb es angezeigt ist, antragsgemäss eine ausreichende bauliche und betriebliche Trennung auflageweise anzuordnen.

## **8.2**

Begründet ist sodann das Vorbringen des VCS, wonach die Festlegung der Gebührenhöhe als des in der Tat zentralen Elements einer lenkungswirksamen Bewirtschaftung der Parkplätze nicht lediglich seitens der Bauherrschaft in Absprache mit dem Tiefbauamt erfolgen kann. Vielmehr ist auch dieser Aspekt von der Bewilligungsbehörde selbst zu prüfen und zu bewilligen, dies insbesondere auch mit Blick auf den nur auf diese Weise gewährleisteten Rechtsschutz Dritter. Soweit der Antrag des VCS die Zuständigkeit zur Festsetzung der Gebührenhöhe betrifft, ist der Rekurs somit ebenfalls gutzuheissen.

Demgegenüber steht es im Ermessen der Vorinstanz, wenn sie als massgeblichen Zeitpunkt praxisgemäss auf die Baufreigabe abstellt. Nachvollziehbar ist zum einen die Überlegung, dass dieser Zeitpunkt – im Gegensatz zu dem vom VCS genannten – leichter bestimmbar und überprüfbar sei. Zum andern lässt sich entgegen dem VCS auch nicht sagen, dass bei Zugrundelegung dieses Zeitpunkts die Festlegung genauso gut in der Baubewilligung selbst hätte erfolgen können (und daher auch hätte erfolgen müssen): Gerade mit Blick auf die Dauer der Rechtsmittelverfahren macht es durchaus einen Unterschied, wenn die Gebührenhöhe erst im – wesentlich näher am

Beginn der Bewirtschaftung liegenden – Zeitpunkt der Baufreigabe festgelegt werden muss. In diesem Punkt ist der Rekurs mithin abzuweisen.

### **8.3**

Ebenfalls abzuweisen ist schliesslich der dritte Antrag des VCS. Wie sich den massgeblichen Plänen (act. 15.10 [E01 nord und E01 süd] sowie act. 15.3.2 und 15.3.3) entnehmen lässt, besteht keine vernünftige Wegverbindung von den Besucher-Parkplätzen der Wohnnutzung zu den Verkaufsf lächen. Kundinnen und Kunden, welche auf den Besucher-Parkplätzen parkieren würden, müssten mit ihren Einkäufen innerhalb der Tiefgarage durch die für die Fahrzeuge vorgesehenen Zu- und Ausfahrtsbereiche und die C-Strasse überquerend zu den entsprechenden Parkplätzen gelangen. Dieses seitens des VCS auch nicht näher substantiierte Szenario erscheint – auch unter Berücksichtigung der (mit vorliegendem Entscheid geschützten) Reduktion der Kunden-Parkplätze auf das Minimum gemäss PPV – äusserst unwahrscheinlich bzw. rein hypothetisch, so dass es keinen Anlass bietet, die beantragte Verpflichtung der Bauherrschaft zur Einreichung eines Konzepts betreffend Verhinderung des Missbrauchs auflagenweise anzuordnen.

### **9.**

Zusammengefasst ist der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 teilweise gutzuheissen und die Baubewilligung mit den Ergänzungen gemäss Antrag 1.1 und Antrag 1.2 (letzteres unter Anpassung des Zeitpunkts im Sinne des in E. 8.2 Dargelegten) zu versehen, wobei im Einzelnen auf Dispositiv-Ziff. II verwiesen wird. Im Übrigen ist der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 abzuweisen.

Der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 ist abzuweisen, soweit er nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

### **10.1**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 13/16 der A, zu 1/8 dem Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) und zu 1/16 der Bausektion aufzuerlegen (§ 13 VRG). Dabei wird zum einen dem wesentlich höheren Aufwand des Rekursverfahrens G.-Nr. R1S.2022.05172, in welchem die Bauherrschaft als Rekurrentin vollständig unterliegt – zumal sie sich auch bezüglich des in

Wiedererwägung gezogenen Punktes materiell weitestgehend nicht durchgesetzt hat –, Rechnung getragen. Hinsichtlich des Rekursverfahrens G.-Nr. R1S.2022.05160 wird sodann von einem hälftigen Obsiegen des VCS als Rekurrent ausgegangen, wobei bezüglich der hälftigen Kostenauflegung zulasten der Gegenseite – entgegen einem anderslautenden Hinweis des VCS, wonach es sich um Redaktionsfehler der Vorinstanz handle – davon auszugehen ist, dass hierfür neben der Vorinstanz auch die Bauherrschaft anteilmässig heranzuziehen ist, umso mehr als sich diese im genannten Verfahren ausdrücklich mit dem Antrag auf Abweisung des Rekurses hat vernehmen lassen.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (Bausumme ca. Fr. 210 Mio., wobei allerdings lediglich Nebenbestimmungen streitig waren), des getätigten Verfahrensaufwandes (mehrere Zwischenverfügungen), des Umfangs des vorliegenden Urteils sowie der Vereinigung mehrerer Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'000.-- festzusetzen (BGr 1C\_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C\_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C\_810/2013 vom 14. Juli 2014; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

## **10.2**

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei

verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05172 dem Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) zulasten der A eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05160 sind mangels Obsiegensüberschusses keine Umtriebsentschädigungen zuzusprechen.