

2. Auf dem in der Industriezone gelegenen Grundstück Kat.-Nr. 1 befindet sich eine bis anhin als Lager- und Umschlagplatz genutzte Fläche.

Die Vorinstanz bewilligte die Umnutzung dieser Fläche zu einer Off-Airport-Parkierungsanlage mit 150 Abstellplätzen für Motorfahrzeuge von Flugreisenden mit Abflughafen Zürich (Valet-Parking). Valet-Parking bedeutet, dass der Nutzer solcher Anlagen sein Auto in einem der Flughafenparkhäuser auf einen Umschlagparkplatz abstellt und den Autoschlüssel am Schalter der Anlagebetreiberin abgibt. Danach wird das Fahrzeug auf den hier streitbetroffenen Parkplatz ausserhalb des Flughafenareals geführt («off airport») und zum gewünschten Zeitpunkt auf einen Umschlagparkplatz im Flughafenareal zurückgebracht.

Dem hier angefochtenen Beschluss ging ein Rechtsstreit zwischen denselben Parteien betreffend die grundsätzliche Bewilligungsfähigkeit der streitgegenständlichen Off-Airport-Parkierungsanlage voraus (BRGE IV Nr. 0085/2016 vom 7. Juli 2016, aufgehoben mit VGr, 23. März 2017, VB.2016.00472; dieser bestätigt mit BGr, 15. Januar 2018, 1C_290/2017 [www.bger.ch]). (...)

3. Die Vorinstanz versah die Baubewilligung für die 150 Valet-Parking-Parkplätze unter anderem mit folgenden Nebenbestimmungen:

«2. Die Betreiberin wird zur jährlichen Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Baupolizei, verpflichtet. Die Gemeinde leitet diese Angaben an die Flughafen Zürich AG und den Kanton weiter. Im Monitoring sind die Gesamtanzahl parkierter Fahrzeuge und deren durchschnittliche Parkdauer per 31. Dezember des betreffenden Jahres auszuweisen. Die Statistik ist jeweils bis spätestens Ende März des nachfolgenden Jahres einzureichen.

3. Sollten sich wider Erwarten regelmässig Verkehrsstörungen oder andere Übelstände im Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlage ergeben, werden entsprechende Massnahmen ausdrücklich vorbehalten.

4. Die Eigentümer werden verpflichtet, diese Auflagen (Ziffern 2. und 3.) einer allenfalls rechtsnachfolgenden Betreiberin zu überbinden. Die Baupolizei ist über einen allfälligen Mieter-/Pachtwechsel zu informieren. »

4.1 Der Rekurrent moniert zusammengefasst, die Auflagen gemäss Dispositiv-Ziff. 2 und 4 entbehrten jedwelcher gesetzlichen Grundlage. Die Sache sei vergleichbar mit der Baubewilligung für ein Wohnhaus, in welcher der Eigentümer nebenbestimmungsweise verpflichtet werde, jedes Jahr zu rapportieren, wie oft er zu seinem Wohnhaus zu- und wegfare, und einen allfälligen Verkauf oder die Vermietung der Liegenschaft der Baubehörde zu melden. Niemand müsse sich so etwas bieten lassen. Bei einer allfälligen baupolizeilichen Relevanz eines Eigentümer- oder Mieterwechsels griffen ohnehin die Mechanismen des Baubewilligungsverfahrens, ebenso bei einem

baupolizeilich relevanten Anstieg von Fahrtenzahlen. Mit der Statuierung einer Meldepflicht betreffend Fahrtenzahlen und Betreiberwechsel werde in Verkehrung der bewilligungsrechtlichen Grundsätze im Voraus unterstellt, dass diese Vorgänge baupolizeiliche Relevanz hätten. Die Auflagen stünden in keinem Sachzusammenhang mit der Baubewilligung, sondern generierten nur unnötigen Aufwand zulasten des Rekurrenten.

4.2 Die Vorinstanz hält die angefochtenen Nebenbestimmungen zusammengefasst gestützt auf folgenden Text aus Ziff. 4.5.3 lit. c des kantonalen Richtplans für zulässig:

«Die Gemeinden bewilligen Parkieranlagen für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters für Passagiere des Flughafens Zürich nur an den in den regionalen Richtplänen festgelegten Standorten. Die Betreiber sind zur Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Standortgemeinde, der Flughafenbetreiberin und des Gesamtverkehrscontrollings des Kantons Zürich zu verpflichten. »

Die Vorinstanz führt aus, bei der isolierten Betrachtung der rekurrentischen Parkieranlage sei angesichts des damit verbundenen Verkehrsaufkommens zwar nicht von grösseren Umwelteinwirkungen auszugehen. Das Problem der Valet-Parking-Parkplätze bestehe aber nicht in den einzelnen (wie vorliegend) kleinen Anlagen, sondern in der Gesamtzahl von geschätzten (weil meist illegal betriebenen) mehreren tausend Parkplätzen in der weiteren Flughafenregion. Um Informationen und Statistiken zu Auswirkungen bewilligter Anlagen aufzubauen, verpflichte der kantonale Richtplan die Gemeinden, mit der Bewilligung eine entsprechende Berichterstattung zu verlangen. Es sei schlüssig und sinnvoll, dass die Pflicht gemäss Richtplan nicht in der Nutzungsplanung der Gemeinde, sondern – wie vorliegend – im jeweiligen Bewilligungsakt umgesetzt werde. Ohnehin könne die Umsetzung im Rahmen des ordentlichen Geschäftsgangs einer professionellen Firma wohl kaum zu einem grösseren Aufwand führen. Da die benötigten Informationen nicht auf einfachere Art und Weise oder durch jemand anders erbracht werden könnten, sei die Auflage zumutbar und verhältnismässig.

Ähnliches gelte betreffend die Auflage zur Meldung von Mieter- und Pachtwechseln. Diese Auflage gründe darin, dass gestützt auf Art. 8 des Umweltschutzgesetzes (USG) einzelne Umweltauswirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt würden. Handle es sich bei mehreren Anlagen um denselben Anlagebetreiber, sei ein Zusammenwirken der Auswirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen, und es sei zu prüfen, ob ein Schwellenwert gemäss der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) überschritten werde. Diese Prüfung könne nur durchgeführt werden, wenn die Bewilligungsbehörde über die aktuellen Miet- und Pachtverhältnisse Bescheid wisse.

5.1 Die Baubewilligung stellt eine Polizeibewilligung dar. Ein Baugesuchsteller hat einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer solchen, wenn das Bauvorhaben den Vorschriften des PBG und der «ausführenden

Verfügungen» (gemeint Verordnungen) entspricht (§ 320 PBG; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, 1991, Rz. 430). Nebenbestimmungen zu einer Baubewilligung sollen vorab Projektängel korrigieren, die sich «ohne besondere Schwierigkeiten» beheben lassen (§ 321 Abs. 1 PBG). Eine Nebenbestimmung muss sachgerecht und sachbezogen sein (VB 93/0047 und VB 93/0049 = RB 1993 Nr. 47; vgl. auch VB 157/1981 = BEZ 1983 Nr. 6). In der Praxis kommt es nicht selten vor, dass eine Behörde mit dem Institut der Nebenbestimmung sachfremde Ziele verfolgt. Eine Baubewilligung kann jedoch beispielsweise nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Gesuchsteller etwa Anschlussgebühren, Erschliessungsbeiträge oder Ersatzabgaben akzeptiert (Mäder, Rz. 467).

5.2 Inwiefern dem hier bewilligten Vorhaben ein aus baurechtlicher Sicht relevanter Mangel anhaften soll, der mittels der erwähnten Nebenbestimmungen zu beheben wäre, ist nicht ersichtlich und wird von der Vorinstanz auch nicht behauptet. Im Übrigen existiert keine gesetzliche Grundlage, gestützt auf welche der Rekurrent verpflichtet werden könnte, zuhanden der Vorinstanz einen Informationsbeitrag zum Monitoring betreffend Valet-Parkplätze zu leisten. Insbesondere kann eine solche gesetzliche Grundlage nicht im allein behördenverbindlichen Richtplantext betreffend Off-Airport-Parkierungsanlagen (hierzu BGr, 15. Januar 2018, 1C_290/2017, E. 5.2) erkannt werden. Der von der Vorinstanz in prozessualer Hinsicht beantragte Beizug des Amts für Raumentwicklung als Mitbeteiligte, um «die Hintergründe der hinterfragten Richtplaneinträge zu erläutern», erübrigt sich mangels Relevanz dieser Richtplaneinträge. Richtpläne sind nicht rechtsetzend; weder räumen sie natürlichen oder juristischen Privatpersonen Rechte ein noch auferlegen sie ihnen Pflichten, die ihre Grundlage nicht schon in Vorschriften des Gesetzes- oder Verfassungsrechts finden (VGr, 23. März 2017, VB.2016.00472, E. 4.4).

Solche Vorschriften betreffend die nebenbestimmungsweise verlangte Berichterstattung über Fahrzeugbewegungen und Mieter- bzw. Pachtwechsel existieren nicht. Auch für die Statuierung eines Fahrtenmodells oder dergleichen existiert keine Rechtsgrundlage. Der Umstand, dass die verlangten Informationen aus Sicht der Behörde nützlich und durch die Anlagebetreiber einfach aufzubereiten wären, vermag selbstredend nicht die gesetzliche Grundlage zu ersetzen. Qualifiziert unzutreffend ist in diesem Zusammenhang die Auffassung der Vorinstanz, wonach sich nach der Intensität des Eingriffs beurteile, ob für die verfügten Auflagen eine gesetzliche Grundlage vonnöten sei. Diese Ansicht vermischt das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage mit jenem der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und läuft letztlich darauf hinaus, dass staatliches Handeln bei Nicht-Erreichen einer gewissen Erheblichkeitsschwelle auf das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage verzichten können soll. Das wäre rechtstaatlich jedoch nicht haltbar und unterschläge insbesondere, dass die Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips nicht nur im Schutz der Freiheit des Individuums vor staatlichen Eingriffen liegt, sondern auch in der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, Rz. 329 ff.).

Bereits das Verwaltungsgericht hielt im vorausgehenden Rechtsstreit fest, dass die von den 150 Parkfeldern generierten täglichen Fahrten (inklusive Zu- und Wegfahrt) bei durchschnittlich 90 liegen dürften, was im Vergleich zum allgemeinen Verkehrsaufkommen nicht übermässig ins Gewicht falle (VGr, 23. März 2017, VB.2016.00472, E. 5.1). Ein durchschnittliches Verkaufsgeschäft für Dinge des täglichen Bedarfs (etwa eine Detailhandelsfiliale mit Kundenparkplätzen) generiert wohl ohne weiteres ein grösseres Verkehrsaufkommen; dasselbe gilt für eine Arealüberbauung mit einer beispielsweise 50 Abstellplätze umfassenden Tiefgarage, wenn jedes darin abgestellte Fahrzeug nur schon einmal täglich in Verkehr gesetzt wird. Derlei Baubewilligungen werden mangels gesetzlicher Grundlage mit Recht auch nicht etwa unter Nebenbestimmungen wie den hier vorgesehenen erteilt.