

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 3. Juli 2024

Versand: 10. Juli 2024

Regierungsratsbeschluss Nr. 2024-000903

A._____ und B._____, beide Q._____; Beschwerde vom 10. August 2022 gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung R._____ vom tt.mm.jjjj betreffend Teiländerung Bau- und Nutzungsordnung inklusive Bauzonenplan "Bauteil C._____"; Abweisung

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Formelles

Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer des "Bauteil C._____" durch die strittige monetäre Bewirtschaftung ihrer Kundenparkfelder in eigenen Interessen betroffen, mithin zur Beschwerde legitimiert und haben gegen den Beschluss der Einwohnergemeindeversammlung vom tt.mm.jjjj fristgerecht Beschwerde erhoben. Über ihr Ausstandsbegehren hat der Regierungsrat mit Zwischenentscheid vom 16. November 2022 (RRB Nr. 2022-001449) entschieden, wobei antragsgemäss kein D._____-Mitglied bei der Entscheidvorbereitung und -fällung mitwirkte. Auch Regierungsrat Dieter Egli, der D._____-Mitglied ist, befand sich bei der Beratung und Beschlussfassung im Ausstand. In teilweiser Gutheissung der gestellten Verfahrensanträge entschied der Regierungsrat, die Beschwerdeinstruktion habe durch den Rechtsdienst des Regierungsrats zu erfolgen. Das Ausstandsbegehren gegen sämtliche Mitglieder des D._____ wies er jedoch ab. Der regierungsrätliche Zwischenentscheid wurde nicht angefochten und ist zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen.

2. Monetäre Bewirtschaftungspflicht

2.1

Die Beschwerdeführer beantragen die Nichtgenehmigung der am tt.mm.jjjj beschlossenen Teiländerung der Bau- und Nutzungsordnung inklusive des Bauzonenplans "Bauteil C._____" sowie der revidierten Bestimmungen zu §§ 12 Abs. 6 und 12 Abs. 7 UAbs. 4 und der neu eingeführten Parkplatzbewirtschaftungspflicht. Die Beschwerdeführer rügen in diesem Zusammenhang, die beschlossene Bewirtschaftungspflicht der Parkfelder sei unzulässig, weil der "Bauteil C._____" allein nicht zu übermässigen Immissionen führe. Es bestehe daher kein Anlass für verschärfte Emissionsbegrenzungen durch die Behörde gemäss Art. 5 der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985. Es liege auch kein Massnahmenplan der Behörde vor, welcher das Lastenausgleichsprinzip konkretisieren würde, so dass alle Emittenten, also auch bestehende Anlagen, einen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität zu leisten hätten. Die strittige Bewirtschaftungsverpflichtung verfüge daher über keine genügende Grundlage (Beschwerde, S. 7 ff., act. 6–10; Replik, S. 3–5, act. 63–65).

2.2

Nach Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 werden Luftverunreinigungen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt. Neue stationäre Anlagen müssen so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die in den Anhängen 1–4 zur LRV festgelegten Emissionsbegrenzungen einhalten (Art. 3 LRV). Mangels spezifischer Emissionswerte sind die Emissionen vorsorglich so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 4 Abs. 1 LRV).

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). Dabei differenziert die LRV wie folgt: Verursacht eine Anlage allein übermässige Immissionen, obwohl die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen eingehalten sind, so müssen ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen gegenüber deren Betreiber angeordnet werden (Art. 5 LRV). Ist dagegen zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen gemeinsam verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV). Diese Regelung konkretisiert das Lastengleichheitsprinzip, wonach in lufthygienischen Belastungsgebieten möglichst alle Emittenten (das heisst nicht nur neue, sondern auch bereits bestehende Anlagen) einen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität zu leisten haben (grundlegend BGE 118 Ib 26 E. 5d).

Bei der Bewilligung neuer Anlagen in Gebieten, in denen schädliche oder lästige Einwirkungen vorhanden oder zu erwarten sind, müssen somit mindestens die im Massnahmenplan vorgesehenen verschärften Massnahmen angeordnet werden; diese können sich entweder auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG oder auf andere zur Umsetzung des Massnahmenplans erlassene Rechtsgrundlagen stützen. Das Bundesgericht hat vom Grundsatz, wonach verschärfte Massnahmen durch den Massnahmenplan zu koordinieren seien, gewisse Ausnahmen zugelassen (grundlegend BGE 119 Ib 480 E. 7). Solange die Massnahmenplanung anerkannterweise unzureichend sei, seien die Behörden berechtigt und verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsbereich verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen, auch wenn diese im Massnahmenplan nicht vorgesehen seien (BGE 119 Ib 480 E. 7a oben; Urteil des Bundesgerichts 1A.52/1997 vom 5. Dezember 1997 E. 3d, Pra 1998 Nr. 82 und URP 1998 S. 50 ff.). Ansonsten kommen isolierte Massnahmen, ohne Koordination durch den Massnahmenplan, auch bei Neuanlagen mit überdurchschnittlichen Emissionen in Betracht (so erstmals Urteil des Bundesgerichts 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995 E. 4b und d; URP 1995 S. 505 ff.; BGE 124 II 272 E. 4a). Analoges gilt, wenn zur Reduktion der Luftbelastung eine Einschränkung des Baugebiets oder der zulässigen Nutzung nötig ist: Grundsätzlich bedarf dies einer Anpassung der Zonenplanung; zuvor können zonenkonforme Bauprojekte, von denen für sich allein bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen, nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden (BGE 119 Ib 480 E. 7d). Dagegen können emissionsbegrenzende Massnahmen bei überdurchschnittlichen Emissionen gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG auch ohne vorgängige Anpassung des Zonenplans angeordnet werden, selbst wenn sie eine geplante zonenkonforme Nutzung einschränken oder verunmöglichen (BGE 124 II 272 E. 4c mit Hinweisen).

Das Abstellen auf den Durchschnitt der konkreten Nutzungszone macht wenig Sinn, wenn eine Nutzungsplanung für verkehrsintensive Betriebe streitig ist (URSULA BRUNNER, Anmerkung zum Urteil 1C_405/2012, URP 2014 39 f.) oder die Planung (wie hier) ein einziges Projekt betrifft, das für sich allein den "Zonendurchschnitt" bestimmt. Hier soll die Zonenordnung modifiziert werden, weshalb sich einzig die Frage stellt, ob die Planung mit Emissionsbegrenzungen für bestehende Anlagen koordiniert werden muss (über die Massnahmenplanung) oder auch ohne Grundlage im Massnahmenplan verschärfte Emissionsbegrenzungen nur für die neue Anlage angeordnet werden dürfen. Letzteres wird bei Vorhaben mit besonders hohem Verkehrserzeugungspotenzial für zulässig erachtet, das deutlich über dem Durchschnitt dessen liege, was in Gewerbezonem allgemein üblich ist (BGE 131 II 103 E. 2.3). Hierfür wird in der Regel auf die UVP-Pflicht des Vorhabens abgestellt (so Urteil des

Bundesgerichts 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 5.2 und 5.3 sowie E. 9.1, in: URP 2006 S. 15, RDAF 2007 I 481), allenfalls ergänzt durch einen kantonalen Schwellenwert für publikumsintensive Anlagen (durchschnittliches tägliches Verkehrsaufkommen [DTV] von 2'000 Fahrten im Urteil des Bundesgerichts 1A.293/2005 vom 10. Juli 2006 E. 3.3 in: URP 2006 S. 894; RDAF 2007 I 495). Ist das Vorhaben (wie hier) gestaltungs- oder quartierplanpflichtig, ist dies ebenfalls ein Indiz dafür, dass es sich um einen überdurchschnittlichen Emittenten handelt, für den verschärfte Emissionsbegrenzungen im Einzelfall zulässig sind (so bereits BGE 124 II 272 E. 4c/ff).

Im Planungsverfahren steht den Behörden ein grösseres Spektrum an Massnahmen zur Verfügung als im Baubewilligungsverfahren (im letzteren Fall besteht grundsätzlich ein Anspruch auf die Bewilligung zonenkonformer Baugesuche). Neben Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG kommen Massnahmen der Raum- und Verkehrsplanung in Betracht. Erforderlich ist eine gesamthafte Interessenabwägung, unter Berücksichtigung insbesondere der Ziele und Grundsätze der Raumplanung und der Vorgaben des Umweltschutzes (Urteil des Bundesgerichts 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 5.1, in: URP 2006 S. 151 und RDAF 2007 I 481). Die Nutzungsplanung ist nicht auf den strikten Vollzug der Massnahmenplanung begrenzt, sondern kann und muss diese gegebenenfalls durch geeignete Massnahmen im Einzelfall ergänzen, sofern sie die Zielsetzung des Massnahmenplans nicht unterläuft (BGE 131 II 103 E. 3.2 und 3.3). Selbstverständlich sind auch die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze zu wahren: Verschärfte Massnahmen müssen zwar nicht wirtschaftlich tragbar im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG sein, wohl aber geeignet, erforderlich und verhältnismässig im engeren Sinne (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999; vgl. zum Ganzen das Urteil des Bundesgerichts 1C_367/2016 vom 7. Februar 2017 betreffend Teilzonen- und Gestaltungsplan für die Errichtung eines mit dem "Bauteil C._____" vergleichbaren Einkaufszentrums, insbesondere E. 8 und E. 8.5 in fine bzgl. der nicht notwendigen wirtschaftlichen Tragbarkeit bei verschärften Massnahmen).

2.3

Unbestrittenermassen führt der "Bauteil C._____" für sich allein nicht zu übermässigen Immissionen (vgl. den Umweltverträglichkeitsbericht vom 15. Juni 2016 in den Akten BVUARE) und es bestand im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Einwohnergemeindeversammlung am tt.mm.jjjj auch noch kein behördlicher Massnahmenplan mit Emissionsbegrenzungsvorschriften. Am 18. Januar 2023 hat der Regierungsrat jedoch den Massnahmenplan Luft des Kantons Aargau 2022 (<https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/bvu/umwelt-natur/luft/massnahmenplan-luft/230118-massnahmenplan-luft-kt-ag-2022-final-v2.pdf>) verabschiedet, der im Kapitel "3.1 Handlungsbedarf" festhält, dass im Kanton Aargau die Feinstaubimmissionen (PM10 und PM2.5) insbesondere entlang der Verkehrsachsen zu hoch sind und an allen Messstandorten der Grenzwert der LRV für Ozon jedes Jahr häufig überschritten wird. Auch die Stickstoffdeposition liegt an vielen Standorten über der kritischen Belastungsgrenze für empfindliche Ökosysteme. Insbesondere die Gemeinde R._____ ist ein Gebiet mit übermässigen Immissionen von Stickoxid gemäss § 46 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 3 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (V EG UWR) vom 14. Mai 2008 (Stellungnahme der Abteilung Raumentwicklung BVU vom 28. März 2023 S. 4, act. 42). Der Kanton Aargau ist daher gemäss Art. 31 LRV verpflichtet, Massnahmen zur Reduktion der Emissionen von Feinstaub, Stickoxiden, NMVOC und Ammoniak zu ergreifen. Im Bereich Mobilität "MO-4: Mobilitätsmanagement bei neuen VIV (Verkehrsintensive Vorhaben)" ist daher folgende Massnahme (S. 37) vorgesehen:

"Bei Neuansiedlungen und Erweiterungen von Standorten für Nutzungen mit hohem Verkehrsaufkommen ist ein Mobilitätskonzept zur Genehmigung vorzulegen. Darin ist aufzuzeigen, wie der Anteil des motorisierten Individualverkehrs tief gehalten und das Parkfelder-Angebot begrenzt und reduziert werden kann. Dabei ist eine monetäre Parkplatzbewirtschaftung vorzusehen."

Grundsätzlich ist es Sache des Massnahmenplans, die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. e–g LRV). Dazu gehört auch die Entscheidung, ob solche Massnahmen unmittelbar durch Einzelverfügung oder erst aufgrund kantonaler oder kommunaler Verordnungen zu ergreifen sind (Art. 44a Abs. 2 USG; BGE 124 II 272 E. 5c). Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, sind solche, für die bereits eine – nach Möglichkeit im Massnahmenplan zu bezeichnende – Rechtsgrundlage besteht, sei dies im USG oder in einem anderen, allenfalls auch kantonalen Erlass. Immerhin kann trotz vorhandener Rechtsgrundlage ein ergänzender kantonaler Erlass dann erwünscht sein, wenn eine grössere Anzahl vergleichbarer Fälle zu regeln ist (vgl. BGE 125 II 129 E. 7b). Andererseits darf das Koordinationsgebot nicht überdehnt werden. Es ginge nicht an, Emissionsbegrenzungen, die sich ohne Weiteres direkt auf Art. 12 USG stützen lassen und die im Massnahmenplan vorgesehen sind, nur deshalb nicht zuzulassen, weil der Massnahmenplan eine zusätzliche Gesetzesgrundlage vorsieht, die trotz Fristablauf noch aussteht. Versäumnisse im kantonalen Umsetzungsprozess dürfen das bundesrechtliche Emissionsbegrenzungskonzept nicht ausser Kraft setzen (BGE 129 II 129 E. 7b).

Im Bereich Mobilität "MO-4: Mobilitätsmanagement bei neuen VIV (Verkehrsintensive Vorhaben)" wird im Massnahmenplan hinsichtlich der Umsetzung ausgeführt, Massnahmen könnten gestützt auf den Massnahmenplan sowie auf Art. 12 USG im Baubewilligungsverfahren mit kantonomer Zustimmung (da es sich um UVP-Verfahren handelt) durch Auflagen formuliert werden (Art. 44a Abs. 2 USG).

Der erst nach der Beschlussfassung der Einwohnergemeindeversammlung, aber vor dem vorliegenden RRB erlassene Massnahmenplan Luft des Kanton Aargau 2022 ist auf das hängige Verfahren anwendbar, da vorliegend zwingende Gründe für die Anwendung sprechen. Das Bundesgericht erachtete zwingende Gründe insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltrechts als gegeben (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen). Der Massnahmenplan sieht eine Bewirtschaftung von Parkplätzen vor, weshalb Emissionsbegrenzungen bereits direkt gestützt auf Art. 12 USG erlassen werden können. Es kommt hinzu, dass nach der oben zitierten Rechtsprechung auch ohne einen solchen Massnahmenplan verschärfte Emissionsbegrenzungsmassnahmen zur Verbesserung der Luftqualität für neue Anlagen mit überdurchschnittlichen Emissionen getroffen werden dürfen, wenn Immissionsgrenzwerte erreicht oder gar überschritten sind. Die Nutzungsplanung ist dabei nicht auf den strikten Vollzug der Massnahmenplanung begrenzt, sondern kann und muss diese gegebenenfalls durch geeignete Massnahmen im Einzelfall ergänzen, sofern sie die Zielsetzung des Massnahmenplans nicht unterläuft. Sie schafft damit eine zusätzliche rechtliche Grundlage für die Verpflichtung zur entgeltlichen Parkfeldbewirtschaftung in Ergänzung zu Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG, deren Fehlen die Beschwerdeführer zu Unrecht rügen (Beschwerde, S. 8, act. 9).

2.4

Die Beschwerdeführer bestreiten, dass es sich beim "Bauteil C. ____" um eine Anlage handelt, welche überdurchschnittliche Emissionen verursacht. Sie unterstehe nach geltendem Recht nicht der UVP-Pflicht (Beschwerde, S. 8, act. 9).

Der Regierungsrat ordnete mit RRB Nr. 2009-000353 vom 11. März 2009 die Durchführung einer UVP gestützt auf Ziffer 80.5 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988 an. Nach der dem RRB damals zugrunde gelegenen Rechtslage war eine UVP bis zum 30. November 2008 unter anderem vorgeschrieben für Einkaufszentren mit mehr als 5'000 m² Verkaufsfläche. Mit Änderung vom 19. September 2008, welche am 1. Dezember 2008 in Kraft trat, wurde der massgebliche Schwellenwert bei Einkaufszentren auf 7'500 m² erhöht. Da gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 24 UVPV (in der Fassung vom 1. Dezember 2008; Übergangsbestimmung zur Änderung vom 19. September 2008) hängige Beschwerden nach altem Recht zu beurteilen waren, galt für die Baubewilligung der tiefere Grenzwert, während neue Gesuche, die

bei Inkrafttreten der Ordnungsänderung hängig waren, nach neuem Recht beurteilt werden mussten. Gleiches gilt für die seit dem 1. Oktober 2016 geltende Übergangsbestimmung zur Änderung vom 17. August 2016. Gesuche, die bei Inkrafttreten dieser Änderung hängig sind, werden nach neuem Recht beurteilt. Hängige Beschwerden werden nach dem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung galt. Als Indiz für das Vorliegen eines Einkaufszentrums mit überdurchschnittlichen Emissionen gilt daher heute eine Verkaufsfläche, welche 7'500 m² übersteigt. Der "Bauteil C.____", welcher gemäss § 12 Abs. 5 BNO insgesamt höchstens 7'500 m² Verkaufsfläche aufweisen darf und gemäss Umweltverträglichkeitsbericht vom 15. Juni 2016 damals eine Verkaufsfläche von 7'484 m² aufwies, ist knapp unterhalb dieses Grenzwerts. Werden minimale Veränderungen vorgenommen, beispielsweise wenn ein Kleiderladen Kleiderständer vor die Ladentür stellt oder ein Lebensmittelgeschäft frisches Obst und Gemüse als Blickfang vor dem Laden zum Kauf anbietet, um die Kundschaft in das Geschäft zu locken (wie dies im "Bauteil C.____" regelmässig durch verschiedene Geschäfte geschieht; vgl. die Bilder auf der Seite www.aaa.ch, besucht am 22. April 2024), ist der Grenzwert schon überschritten, da solche Flächen nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls als Verkaufsflächen zu qualifizieren sind (vgl. AGVE 2006 S. 469 ff.).

Die Beschwerdeführer machen zu Unrecht geltend, § 12 Abs. 4 BNO lasse in der Gewerbezone eine unbeschränkte Anzahl von Verkaufsläden mit maximal 500 m² Nettoladenfläche pro Laden zu. In der Gewerbezone der Gemeinde R.____ könnten daher auf einer Fläche von 12'745 m² 15 einzelne Läden realisiert werden, welche die gleichen Emissionen bewirken würden wie der "Bauteil C.____". Es könne daher nicht gesagt werden, der "Bauteil C.____" verursache gemessen an dem, was in der Gewerbezone allgemein üblich sei, übermässige Emissionen. Dieser Argumentation kann indessen nicht gefolgt werden. Dass in der Gewerbezone von R.____ gleich 15 einzelne Läden mit je einer maximalen Verkaufsfläche von 500 m² erstellt werden, erscheint wenig realistisch, entspricht auch nicht dem Durchschnitt einer üblichen Gewerbezone und schon gar nicht den tatsächlichen Verhältnissen in R.____ (Beschwerdeantwort des Gemeinderats vom 31. März 2023, S. 7, Rz. 16, act. 52).

Hinsichtlich der Begriffsdefinition "Nutzungen mit hohem Verkehrsaufkommen" lehnt sich der Massnahmenplan Luft des Kantons Aargau 2022 an die Schwellenwerte der UVPV an, wenn er solche Nutzungen auf Seite 71 (MO-4: Mobilitätsmanagement bei neuen VIV [Verkehrsintensive Vorhaben]) im Sinne einer beispielhaften Aufzählung wie folgt umschreibt:

"Einkaufszentren und Fachmärkte mit Verkaufsfläche von mehr als 7500 m², Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen, Vergnügungsparks für eine Kapazität von mehr als 4000 Besuchern/Tag sowie Vorhaben mit mehr als 1500 Fahrten pro Tag."

Die Verkaufsfläche von 7'500 m² wird – wie bereits erwähnt – allenfalls nur knapp nicht überschritten und die Parkfelderzahl ist auf 275 plafoniert, womit sie deutlich unter 500 liegt. Dagegen erzeugt der "Bauteil C.____" 2'250 Fahrten pro Tag (Umweltverträglichkeitsbericht vom 15. Juni 2016, Teilbereich "Verkehr", S. 23) und seit 2016 dürfte das generierte Verkehrsaufkommen eher noch gestiegen sein. Damit wird der Schwellenwert von 1'500 Fahrten pro Tag für das Vorliegen einer Nutzung mit hohem Verkehrsaufkommen und überdurchschnittlichen Emissionen klar überschritten. Mit einer Verkaufsfläche von 7'484 m² und 275 Parkfeldern ist der "Bauteil C.____" überdies durchaus vergleichbar mit dem Einkaufszentrum auf dem Kofmehlareal in der Stadt Solothurn mit 6'500 m² Verkaufsfläche und 300 Parkfeldern, für welches das Bundesgericht in seinem Urteil 1C_367/2016 vom 7. Februar 2017 in der Nutzungsplanung vorgesehene verschärfte Massnahmen gemäss Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG zur Verminderung der übermässigen Luftbelastung als bundesrechtskonform bestätigt hat.

2.5

Die Beschwerdeführer argumentieren, der "Bauteil C.____" sei durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossen und eine Reduktion des Individualverkehrs mittels entgeltlicher Parkfeldbewirtschaftung

daher nicht nötig. Eine Pflicht für eine Parkgebührenerhebung dürfe zudem nur für alle Einkaufszentren und Fachmärkte, also für bestehende und neue, rechtsgleich eingeführt werden (Beschwerde, Rz. 3.4 ff., act. 5 f., vgl. auch Eventualbegehren).

Dass der "Bauteil C._____" aus dem umliegenden Wohngebiet leicht zu Fuss sowie mit dem Fahrrad erreicht werden kann und dass das Einkaufszentrum mit dem öffentlichen Verkehr (öV) gut erschlossen ist, macht eine monetäre Parkfeldbewirtschaftung nicht obsolet. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass die Kundschaft Einkaufszentren auch bei guter Erreichbarkeit mit dem öV lieber mit dem Auto aufsucht, wenn dort kostenlose Parkfelder zur Verfügung stehen, weil die Einkäufe dann nicht vom Verkaufsgeschäft zur nächsten öV-Haltestelle beim Einkaufszentrum und von der Haltestelle, wo ausgestiegen wird, bis zum Wohnhaus getragen werden müssen. Eventuell kann auch das Umsteigen von einem öffentlichen Verkehrsmittel in ein anderes mit entsprechenden Wartezeiten vermieden werden und das Einkaufen mit dem Auto braucht (unabhängig davon, ob umgestiegen werden muss) in der Regel weniger Zeit als dasjenige mit dem öV. Grössere Einkäufe, insbesondere solche für eine mehrköpfige Familie, lassen sich zwar nur begrenzt zu Fuss, mit dem Velo oder dem öV bewältigen. Die entgeltliche Parkfeldbewirtschaftung hat jedoch den erwünschten Effekt, dass weniger oft mit dem Auto zum Einkaufen gefahren wird, also mehrere Fahrten durch eine ersetzt werden. Die entgeltliche Parkfeldbewirtschaftung erweist sich damit als geeignet und erforderlich, um die durch ein Einkaufszentrum ausgelöste Anzahl Fahrten möglichst gering zu halten und die Kundschaft vermehrt zum Verzicht auf das Auto zu motivieren. Sie ist auch verhältnismässig, solange die – vorliegend noch nicht bestimmten – Parkgebühren nicht prohibitiv sind, was in der Regel nicht zutrifft, wenn die Parkgebühren, gemessen an den durchschnittlichen Ausgaben für den Einkauf, nicht ins Gewicht fallen, was die Kundschaft wiederum selbst beeinflussen kann, indem sie möglichst viele Einkäufe mit weniger Fahrten erledigt.

Dass die Verpflichtung zur entgeltlichen Parkfeldbewirtschaftung nicht für alle grösseren Einkaufsgeschäfte in der Gemeinde R.____ oder gar alle Einkaufszentren und Fachmärkte im Perimeter des kommunalen Gesamtplans Verkehr der Gemeinden T.____, R.____ und U.____ eingeführt wird, wie die Beschwerdeführer beanstanden und im Eventualantrag begehren, mag aus ihrer Sicht störend erscheinen, erweist sich aber nicht als rechtswidrig. Es liegt auf der Hand, dass die Gemeinde R.____ keine Parkgebührenpflicht in Nachbargemeinden einführen kann. Sie darf aufgrund des verbindlichen Bundesrechts auch nicht auf eine Parkfeldbewirtschaftung verzichten, solange eine koordinierte Einführung in T.____, R.____ und U.____ nicht möglich ist. Eine unzulässige rechtswidrige Behandlung von Einkaufszentren und Fachmärkten läge im Übrigen nur vor, wenn dieselbe Behörde gleiche Sachverhalte ungleich behandeln würde. Das trifft vorliegend nicht zu. Bestehende und rechtmässig erstellte Einkaufszentren, welche ihre Parkfelder nicht entgeltlich bewirtschaften müssen, profitieren von der Besitzstandsgarantie, solange keine Rechtsgrundlage besteht und geschaffen wird, welche auch sie zur Parkfeldbewirtschaftung zwingt. Das geltende Umweltschutzrecht und die dazu bestehende höchstrichterliche Rechtsprechung lassen nach dem Gesagten eine Ungleichbehandlung zu, indem nur bei Neuerrichtung von Einkaufszentren oder einschneidender Umgestaltung und namentlich Erweiterung bestehender Einkaufszentren im Baubewilligungsverfahren die Parkfeldbewirtschaftung vorgeschrieben wird. Mittels Rechtsetzung, namentlich Nutzungsplanung, wäre die Einführung der obligatorischen Parkfeldbewirtschaftung zwar auch für bestehende Betriebe denkbar, wenn dies zur Emissionsbegrenzung in übermässig belasteten Gebieten oder zur Reduktion des Verkehrsaufkommens auf Strassen mit überschrittenen Verkehrskapazitäten erforderlich erschiene. Zu beachten ist indessen in solchen Fällen aber die Gemeindeautonomie. Der Regierungsrat darf einen kommunalen Rechtsetzungs- oder Rechtsanwendungsakt nicht aufheben, soweit dieser im Bereich kommunaler Entscheidungsfreiheit ergangen ist. Der Umfang der Gemeindeautonomie bestimmt sich im Grundsatz nach kantonalem Recht, im Raumplanungsrecht zudem nach Bundesrecht (Art. 2 Abs. 3 RPG; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38–72 [a]VRPG, Zürich 1998, N. 40 f. zu § 49). Stehen für eine raumplanungskonforme Lösung mehrere Varianten zur Verfügung, ist der Gemeinde das Letztentscheidungsrecht zuzubilligen, wenn sie ihren

Entscheid auf sachliche Argumente stützen kann (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.23 vom 9. Februar 2017 E. I/5 mit weiteren Hinweisen, WBE.2023.76 vom 13. Dezember 2023 E. I/5.3). Das ist vorliegend aufgrund der einlässlichen Begründung im Protokollauszug des Gemeinderats vom 7. März 2022 (Beschwerdebeilage 4, act. 3) der Fall, weshalb nicht von einer unzulässigen rechtungleichen Behandlung verschiedener Einkaufszentren und Fachmärkte die Rede sein kann.

3. Fazit und Kostenverlegung

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt, wobei den Behörden Verfahrenskosten nur auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 29 in Verbindung mit § 31 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Eine Privilegierung der Behörden erfolgt bei den Parteikosten indes nicht (vgl. § 32 Abs. 2 VRPG). Die Kosten für den Zwischenentscheid werden praxisgemäss entsprechend dem Ausgang im Hauptentscheid verlegt. Nachdem die Beschwerdeführer mit ihren materiellen Begehren vollständig unterliegen, haben sie die Verfahrenskosten zu tragen. Als unterliegende Partei haben sie ferner keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (§ 32 Abs. 2 VRPG). Sie haben jedoch den obsiegenden gegnerischen Parteien, das heisst der Gemeinde R._____ und dem D._____, die ihnen im Verfahren vor dem Regierungsrat entstandenen Parteikosten zu ersetzen. Zuzufolge gemeinsamer Beschwerdeführung haften die Beschwerdeführer für die von ihnen zu tragenden Verfahrens- und Parteikosten solidarisch (§ 33 Abs. 3 VRPG).

Die Höhe der Parteientschädigungen richtet sich nach dem Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif) vom 10. November 1987. Die Entschädigung in vermögensrechtlichen Streitsachen bemisst sich nach dem gemäss § 4 Anwaltstarif berechneten Streitwert (§ 8a Abs. 1 Anwaltstarif). Im Hinblick auf die Bestimmung der Parteientschädigung haben die Rechtsanwälte der Gemeinde in ihrer Beschwerdeantwort vom 31. März 2023 (S. 13, act. 46) bezüglich des Streitwerts geltend gemacht, der mit der Nutzungsplanung geschaffene Mehrwert und die kapitalisierten jährlichen Parkplatzgebühren dürften ohne Weiteres über 2 Millionen Franken beziehungsweise 5 Millionen Franken liegen. Demgegenüber hat der Rechtsanwalt der Beschwerdeführer in der Replik vom 26. Mai 2023 (S. 5, act. 63) ausgeführt, in Beschwerdefällen betreffend Nutzungsplanungen werde der Streitwert mit den Planungskosten für den entsprechende Plan gleichgesetzt, ohne einen entsprechenden Betrag zu nennen. Gemäss der Praxis von Verwaltungsgericht und Bundesgericht ist die Parteientschädigung bei Fällen mit Beteiligung von Umweltverbänden jedoch ohne Festlegung eines fiktiven Streitwerts, sinngemäss nach § 8a Abs. 3 Anwaltstarif in Verbindung mit § 3 Abs. 1 lit. b Anwaltstarif, das heisst nach dem mutmasslichen Aufwand sowie nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls, zwischen Fr. 1'210.– und Fr. 14'740.– festzulegen (Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2007.294 vom 2. Juni 2008; Urteil des Bundesgerichts 1C_381/2008 vom 22. Dezember 2008). Begründet wird dies damit, es gehe darum, beschwerdeberechtigte Verbände, die Umweltschutzanliegen und damit öffentliche Interessen verfolgten, vor unzumutbaren Rechtswegbarrieren zu schützen (vgl. auch VGE III/29 vom 5. Mai 2009 [WBE.2004.70], S. 5 f. mit Hinweisen). Vorliegend werden Bedeutung und Schwierigkeit des Falls als mittel beurteilt. Der Aufwand der Vertreter von Gemeinde und D._____ war eher unterdurchschnittlich, da keine Verhandlung stattfand und nur eine Beschwerdeantwort, aber keine Duplik verfasst wurde, was einen Abzug nach § 6 Abs. 2 Anwaltstarif rechtfertigt. Insgesamt scheint eine Parteientschädigung von je Fr. 4'000.– angemessen. Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c Anwaltstarif).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 3'000.– sowie den Kanzleigebühren und Auslagen von Fr. 535.40, total Fr. 3'535.40, werden den Beschwerdeführern A. _____ und B. _____ unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Unter Berücksichtigung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– haben sie noch Fr. 1'535.40 zu bezahlen.

3.

Die Beschwerdeführer A. _____ und B. _____ haben der Gemeinde R. _____ und dem D. _____ ihre im Verfahren vor dem Regierungsrat entstandenen Parteikosten mit je Fr. 4'000.– unter solidarischer Haftbarkeit zu ersetzen.