Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.189/2004 /gij

Sitzung vom 3. Dezember 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Stadion Zürich AG,
Stadt Zürich, vertreten durch den Direktor des Amtes für Hochbauten,
Beschwerdeführerinnen, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Sigrist,

gegen

Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier"
Bau- und Wohngenossenschaft Kraftwerk 1,
D.,
E.,
F.,
G.,
H.,
I.,
J.,
K.,
L.,
M.,
N.,
O.,
P.,
Q.,
R.,
S.,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Hans Maurer,

Verkehrsclub der Schweiz (VCS), vertreten durch die VCS-Sektion Zürich, diese vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Martin Pestalozzi,
Beschwerdegegner,

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Gegenstand
Gestaltungsplan; USG,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 5. Juli 2004.

Sachverhalt:

A.
Am 28. März 2003 unterzeichneten die Stadt Zürich und die Stadion Zürich AG als Grundeigentümerinnen einen privaten Gestaltungsplan für das Gebiet zwischen der Förrlibuckstrasse, der Bernerstrasse und der Pfingstweidstrasse in der Stadt Zürich. Im Gestaltungsplan wird das fragliche Gebiet in die Teilgebiete A, B und C aufgeteilt. Auf dem Teilgebiet A soll der Bau eines Fussball-Stadions mit 30'000 Plätzen sowie mit sog. Mantelnutzungen (Läden, Restaurants, Kinos, Hotel) ermöglicht werden; auf dem Teilgebiet B ist die Erstellung eines Büro-Hochhauses vorgesehen, und das Teilgebiet C soll als Service-Fläche dienen. Die maximal anrechenbare Geschossfläche für das Gesamtareal umfasst nach Art. 8 Abs. 1 der Gestaltungsplan-Vorschriften (GPV) 100'000m2, für Mantelnutzungen stehen davon insgesamt 60'000m2 zur Verfügung. Art. 14 GPV bestimmt für die Parkierung von Personenwagen Folgendes:
"(1) Im gesamten Planungsgebiet sind max. 1'250 Autoabstellplätze zulässig. Wird zunächst allein das Teilgebiet B überbaut, dürfen lediglich max. 250 Abstellplätze erstellt werden. Innerhalb dieser Maximallimiten richtet sich die Zahl der zulässigen Abstellplätze nach der städtischen Parkplatzverordnung vom 11. Dezember 1996.
(2) Die Abstellplätze sind lenkungswirksam zu bewirtschaften (Gebührenpflicht ab erster Minute).
(3) Die Abstellplätze dürfen mehrfach genutzt werden, wobei im Total Fahrtenlimiten einzuhalten sind, die gestützt auf die nachfolgend aufgeführten spezifischen Verkehrspotenziale (SVP) zu bestimmen sind (Ein- und Ausfahrten pro Tag, 365 Tage pro Jahr):
Nutzungsart SVP Beschäftigte SVP Besucher
Einkauf 2.5 18.0
Restaurants 2.5 18.0
Freizeit 2.5 18.0
Hotel 2.5 4.8
Büro, Dienstleistung 2.5 4.8
Kongress 2.5 9.0
Park and Ride 3.0
Stadion (Zuschauer, 60 Tage pro Jahr) 2.0
(4) Pro Kalenderjahr sind folgende Fahrtenlimiten einzuhalten:
a) Teilgebiet A
a.a) Im Jahr, in dem das Shopping-Center im Stadion in Betrieb genommen wird, sowie in den anschliessenden zwei Kalenderjahren beträgt die jährliche Fahrtenlimite 3.18 Mio.
b.b) Danach reduziert sich die jährlich Fahrtenlimite auf 3.00 Mio., sobald die Erreichbarkeit des Stadions mit dem öffentlichen Verkehr durch eine neue Tramlinie in der Pfingstweidstrasse mit Anbindung an den Bahnhof Zürich-Altstetten oder andere Massnahmen in vergleichbarem Ausmass verbessert worden ist. Erfolgt diese Verbesserung im ersten Kalenderhalbjahr, wird die Reduktion ab Juli, im Übrigen ab 1. Januar des folgenden Kalenderjahres wirksam.
c.c) Nach weiteren zwei Kalenderjahren reduziert sich die jährliche Fahrtenlimite auf 2.81 Mio.
d.d) In jedem Fall reduziert sich die jährliche Fahrtenlimite um je 150'000 Fahrten, wenn in den Gebieten Maag-Areal Plus, Toni-Areal und Hardturm-Areal je 75 % der dort zulässigen Ausnützung realisiert sind.
b) Teilgebiet B
a.a) Im Jahr, in dem das Teilgebiet B nach Gestaltungsplan überbaut ist und genutzt wird, sowie in den anschliessenden zwei Kalenderjahren beträgt die jährliche Fahrtenlimite 220'000.
b.b) Danach reduziert sich die jährliche Fahrtenlimite entsprechend den für das Teilgebiet A festgelegten Grundsätzen auf 200'000 bzw. 190'000 Fahrten.
c.c) In jedem Fall reduziert sich die jährliche Fahrtenlimite um je 10'000 Fahrten, wenn in den Gebieten Maag-Areal Plus, Toni-Areal und Hardturm-Areal je 75 % der dort zulässigen Ausnützung realisiert sind.
c) Park and Ride-Plätze

a.a) Mindestens 100 Abstellplätze sind als Park and Ride-Plätze auszuscheiden und zu bewirtschaften.
b.b) Die Park and Ride-Plätze dürfen montags bis freitags erst nach 16.00 Uhr Kurzparkierern zur Verfügung gestellt werden.
c.c) Die mit den Park and Ride-Plätzen verbundenen Fahrten sind in den Fahrtenlimiten von Teilgebiet A enthalten.
d) Gesamtbetrachtung
Eine teilgebietsweise Betrachtung findet nur solange statt, als nicht beide Teilgebiete nach Gestaltungsplan überbaut sind und genutzt werden.
(5) Wird bei der Realisierung des Gestaltungsplanes in Nutzungsart und/oder Nutzungsmass wesentlich (20 %, mindestens 2'000 m2 je Nutzungsart) und fahrtenrelevant von den Vorgaben des Gestaltungsplans bzw. von den dem Umweltverträglichkeitsbericht zugrunde liegenden Annahmen abgewichen, trifft die Baubehörde mit dem baurechtlichen Entscheid hierfür die erforderlichen Anordnungen, insbesondere zur Anpassung der Fahrtenlimiten. Dabei dürfen die Fahrtenlimiten gemäss Abs. 4 nicht überschritten werden.
(6) Es ist mit geeigneten technischen und betrieblichen Mitteln dafür zu sorgen, dass die Einhaltung der festgelegten Limiten kontrolliert werden kann. Der zuständigen Behörde ist periodisch Bericht zu erstatten.
(7) Wird die jährliche Fahrtenlimite überschritten, haben die Grundeigentümer und Nutzer nach eigenem Ermessen ausreichende Massnahmen zur Einhaltung der Fahrtenzahl zu treffen. Wird die Fahrtenzahl dreimal hintereinander überschritten oder zeichnet sich ab, dass die Fahrtenanzahl nicht befriedigend plafoniert werden kann, hat die Baubehörde die geeigneten Massnahmen zu deren Einhaltung anzuordnen. Sie kann dabei insbesondere eine nutzungsbestimmte Zuordnung der Abstellplätze gemäss der städtischen Parkplatzverordnung oder andere geeignete Massnahmen wie zeitliche und/ oder örtliche Begrenzungen des Abstellplatzangebotes verlangen."
Mit Beschluss vom 4. Juni 2003 stimmte der Gemeinderat von Zürich dem privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich zu, wobei vom Bericht und Antrag der Umweltschutzfachstelle als Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung Kenntnis genommen wurde. Gleichzeitig wurde der Stadtrat ermächtigt, Änderungen am privaten Gestaltungsplan in eigener Zuständigkeit und mit entsprechender Zustimmung der Grundeigentümer vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen sollten.
Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich hiessen den Gestaltungsplan am 7. September 2003 ebenfalls gut.

B.
Gegen den Gemeindebeschluss erhoben der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), verschiedene Anwohner und Anwohnervereinigungen sowie eine Stiftung Planungsrekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser hiess den Rekurs des VCS sowie den gemeinsam von der "Interessengemeinschaft Hardturmquartier", von der "Bau- und Wohngenossenschaft Kraftwerk 1" und von 17 Anwohnern erhobenen Rekurs mit Urteil vom 21. April 2004 im Sinne der Erwägungen teilweise gut. Im Übrigen wurden die Rekurse abgewiesen, soweit darauf einzutreten war und sie nicht gegenstandslos waren.
Gutgeheissen wurden die Rekurse insofern, als sie sich gegen das Parkplatzregime und die Fahrtenlimiten richteten. Der Regierungsrat erwog hierzu im Wesentlichen, die in den Gestaltungsplan-Vorschriften vorgesehene Anzahl Parkplätze liege nur geringfügig über der Zahl von Pflichtparkplätzen, die gemäss der Verordnung über die Fahrzeugabstellplätze der Stadt Zürich vom 11. Dezember 1996 (Parkplatzverordnung, PPV) zu erstellen wäre, und sei daher nicht zu beanstanden. Hingegen müssten gemäss der Parkplatzverordnung die Parkplätze für die Besucher oder Kunden einerseits und für die Angestellten und Beschäftigten andererseits ausgeschieden werden. Zudem müssten 334 Parkplätze an den Tagen, an denen keine Grossveranstaltungen im Stadion stattfänden, für Besucher, Kunden und Beschäftigte unzugänglich bleiben. Was die in den Gestaltungsplan-Vorschriften festgelegte höchstzulässige Zahl von jährlichen Fahrten im Gesamtareal betreffe, so sei diese mit Blick auf den Zweck der Fahrtenlimitierung, nämlich die Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs, immer noch zu hoch. Es erscheine als sachgerecht, die Fahrtenlimite für die erste Betriebsphase - ausgehend von 816 Parkplätzen, 305 Betriebstagen sowie einem spezifischen
Verkehrspotenzial (SVP) von 12,5 für die Besucherparkplätze und von 2,5 für die Beschäftigtenparkplätze - auf 2,7 Mio. Fahrten für die beiden Teilgebiete festzulegen. Die Limiten für die folgenden Jahre seien dementsprechend auf 2,544 Mio. Fahrten für die 2. Stufe, auf 2,385 Mio. Fahrten für die 3. Stufe sowie auf 2,2 Mio. Fahrten für die 4. Stufe herabzusetzen. Die Limitierung auf diese Fahrtenzahlen sei unter den gegebenen Verhältnis-

sen als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes zu betrachten.

C.
Gegen den Entscheid des Regierungsrates vom 21. April 2004 wurden beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich insgesamt drei Beschwerden eingereicht. Als Beschwerdeführer traten einerseits der VCS mit vier Anwohnern, andererseits der Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier" sowie die "Bau- und Wohngenossenschaft Kraftwerk 1" mit mehreren Anwohnern auf. Eine gemeinsame Beschwerde erhoben ebenfalls die Stadion Zürich AG und die Stadt Zürich.
Das Verwaltungsgericht trat mit Beschluss vom 16. Juni 2004 auf die Beschwerde des VCS und der vier Anwohner nicht ein. Dieser Beschluss ist in Rechtskraft erwachsen.
Mit Mehrheits-Entscheid vom 5. Juli 2004 hiess das Verwaltungsgericht (3. Abteilung, 3. Kammer) die beiden im Verfahren verbliebenen Beschwerden teilweise gut. Das Gericht hob Dispositiv-Ziff. II des Regierungsratsbeschlusses vom 21. April 2004 insofern auf, als damit die Ausscheidung von Parkplätzen für Beschäftigte und von 334 Veranstaltungsparkplätzen verlangt wurde und als jährlich 2,7 bis 2,2 Mio. Fahrten für zulässig erklärt wurden. Es wies die Angelegenheit zur Überarbeitung von Art. 14 GPV im Sinne der Erwägungen (insbesondere zur Festsetzung einer verschärften Emissionsbegrenzung im Rahmen von 2,17 bis 1,3 Mio Fahrten pro Jahr) an die Stadt Zürich zurück. Im Übrigen wurden die Beschwerden - unter Vorbehalt einer Ergänzung zu Art. 9 Abs. 2 GPV betreffend Schattenwurf - abgewiesen.
Das Verwaltungsgericht stellte - zusammengefasst - fest, dass das kantonale Recht, namentlich § 242 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG), dem vorgesehenen Fahrtenmodell nicht entgegenstehe. Namentlich verlange § 242 PBG nicht zwingend, dass das kommunale Recht eine nutzungsorientierte Zuweisung von Parkplätzen vorsehe und schreibe auch selbst ein solches System nicht vor; ebenso wenig verbiete es die Mehrfachnutzung von Parkplätzen. Da mit einem von den Stimmbürgern genehmigten Gestaltungsplan von der kommunalen Parkplatzverordnung abgewichen werden dürfe, sei auch nicht rechtswidrig, dass die im Gestaltungsplan vorgesehene Parkplatzzahl die Zahl der Pflichtparkplätze gemäss PPV übersteige, sofern durch eine Begrenzung der Fahrten eine ausreichende Emissionsbegrenzung vorgenommen werde. Nach der kantonalen Massnahmenplanung und der Rechtsprechung seien die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen, falls die Luft bereits übermässig belastet sei und es wie hier um einen überdurchschnittlichen Emittenten gehe. Diesen Anforderungen genügten - was mit einer Kontrollberechnung veranschaulicht wird - die vom Regierungsrat festgelegten Fahrtenlimiten allerdings nicht. Die Fahrtenzahl sei daher weiter herabzusetzen und innerhalb eines Rahmens von 1,3 bis 2,17 Mio. Fahrten pro Jahr festzulegen. Da den kommunalen Behörden diesbezüglich ein Ermessensspielraum zustehe, sei die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Stadt Zürich zurückzuweisen.
Eine Minderheit des Verwaltungsgerichts hielt dafür, dass schon die vom Regierungsrat festgesetzten Fahrtenzahlen als verschärfte Emissionsbegrenzung betrachtet werden könnten und angesichts des bestehenden Ermessensspielraums und der öffentlichen Interessen am Projekt bestätigt werden sollten.

D.
Die Stadion Zürich AG und die Stadt Zürich haben gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich Verwaltungsgerichtsbeschwerde und allenfalls auch staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Die Beschwerdeführerinnen stellen den Antrag, der angefochtene Entscheid sei insoweit aufzuheben, als darin gegenüber Art. 14 Abs. 3 und 4 der Vorschriften des Gestaltungsplanes für das Stadion Zürich eine zusätzliche Beschränkung der Fahrtenzahlen verlangt werde. In der Beschwerde wird im Wesentlichen geltend gemacht, von den im Gestaltungsplan enthaltenen Vorschriften über die Parkierung dürfte nur abgewichen werden, wenn diese die Ziele der kantonalen Massnahmenplanung unterlaufen würden bzw. sich die mittels Fahrtenmodell festgelegten verschärften Emissionsbegrenzungen als ungenügend erweisen würden. Dies sei aber nicht der Fall. Auf die erhobenen Rügen im Einzelnen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

E.
Der Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier" sowie die "Bau- und Wohngenossenschaft Kraftwerk 1" verlangen zusammen mit 19 Anwohnern die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.
Der im Rubrum des angefochtenen Entscheides als mitbeteiligter Beschwerdegegner aufgeführte VCS hat mit Schreiben des Geschäftsleiters vom 22. September 2004 erklärt, dass der VCS gemäss Nichteintretensbeschluss

des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 16. Juni 2004 aus dem vorinstanzlichen Verfahren ausgeschieden sei und ihm daher im anschliessenden bundesgerichtlichen Verfahren keine Parteistellung zukommen könne. Da in der Folge dem Bundesgericht dennoch eine vom Rechtsanwalt des VCS verfasste Vernehmlassung zuging, ist der Organisation Frist zur endgültigen Erklärung angesetzt worden, ob sie im bundesgerichtlichen Verfahren Parteirechte ausüben wolle oder nicht. Mit Eingabe vom 20. Oktober 2004 hat der VCS bestätigt, am bundesgerichtlichen Verfahren teilnehmen zu wollen, und den gestellten Antrag auf Abweisung der Beschwerde wiederholt.

F.
Das Verwaltungsgericht und die Staatskanzlei des Kantons Zürich haben auf Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Im Streite liegen die Vorschriften von Art. 14 des Gestaltungsplanes "Stadion Zürich" vom 28. März 2003, welche die Parkierung von Personenwagen im Planungsgebiet betreffen. Gestaltungspläne unterliegen als (Sonder-)Nutzungspläne gemäss Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, Raumplanungsgesetz; SR 700) grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde. Soweit diese Pläne allerdings auf Bundesverwaltungsrecht, insbesondere auf eidgenössisches Raumplanungs- und Umweltschutzrecht gestützte projektbezogene Anordnungen enthalten, die als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG i.V.m. Art. 97 OG zu betrachten sind, lässt das Bundesgericht nach nunmehr gefestigter Rechtsprechung eine Anfechtung im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann ebenfalls gegen gemischtrechtliche Verfügungen gerichtet werden, soweit Anordnungen in Frage stehen, die auf unselbständigem kantonalem Ausführungsrecht zum Bundesrecht beruhen oder in Anwendung übrigen kantonalen Rechts ergangen sind, das einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweist. Soweit dagegen dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (vgl. BGE 114 Ib 344 E. 1, 121 II 72 E. 1 mit Hinweisen, 123 II 231 E. 2 S. 234, 127 II 238 nicht publ. E. 1a).
Umstritten sind hier insbesondere die in den Gestaltungsplan-Vorschriften festgelegten abgestuften jährlichen Fahrtenlimiten für die sog. Mantelnutzungen (Büros, Restaurants, Läden, Hotel und Freizeit) und die sog. permanente Kernnutzung (Konferenzen/Lounges, Restaurants) des Stadiongeländes. Diese Bestimmungen weisen Verfügungs-Charakter auf. Die Beschwerdeführer bringen vor, dass die vorgesehenen Fahrtenlimitierungen für den motorisierten Individualverkehr vor den eidgenössischen Normen über die Luftreinhaltung und der ausführenden kantonalen Massnahmenplanung standhielten und daher im kantonalen Beschwerdeverfahren zu Unrecht verschärft worden seien. Ob dies zutreffe, ist im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen. Für eine staatsrechtliche Beschwerde bleibt kein Raum.

2.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Hat - wie hier - ein Gericht als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht selbst weitere tatsächlichen Feststellungen trifft, sofern dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (BGE 124 II 460 E. 3a S. 470, Urteile 1E.18/1999 vom 25. April 2001 E. 5 und 1A.178/2003 vom 27. August 2004 E. 3).
Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren steht dem Bundesgericht grundsätzlich freie Rechtskontrolle zu. Die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts prüft es allerdings nur nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen (BGE 118 Ib 234 E. 1b mit Hinweis, 127 II 18 nicht publ. E. 1a).

3.

Es ist unbestritten, dass im Gestaltungsplangebiet die Immissionsgrenzwerte von Anhang 7 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1), insbesondere für Stickstoffdioxid (NO2) und Schwebestaub (PM10) überschritten werden und auf längere Zeit nicht eingehalten werden können. Die im Gestaltungsplan vorgesehenen Stadion- und Annexbauten werden zusätzlichen Verkehr erzeugen. Gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht wird nach dem Vollausbau der Anlagen die NO2-Belastung auf der stadtauswärts führenden Autobahn maximal um 1,2 ?g/m3, auf der Pfingstweidstrasse um 0.4 ?g/m3 und auf den übrigen betroffenen Strassenabschnitten um 0.1 ?g/m3 oder weniger zunehmen. Angesichts der erwarteten Auswirkungen des Vorhabens haben die Verfasser des Umweltverträglichkeitsberichts, die stadtzürcherische Umweltschutzfachstelle "Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ)" sowie die Beschwerdeinstanzen das Vorhaben als überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezeichnet. Für diesen sind aufgrund des - im Folgenden kurz darzustellenden - eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Umweltschutzrechts emissionsbegrenzende lufthygienische Anordnungen zu treffen.

3.1 Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so hat die zuständige Behörde gemäss Art. 44a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) und Art. 9 Abs. 4 LRV einen Plan der Massnahmen zu erstellen, die zur Verminderung oder Beseitigung der Einwirkungen innert angesetzter Frist beizutragen haben. Als solche Massnahmen fallen nach Art. 32 Abs. 2 LRV für Verkehrsanlagen bauliche, betriebliche, verkehrslenkende oder -beschränkende Vorkehren in Betracht (lit. b) und sind für stationäre Anlagen verkürzte Sanierungsfristen oder ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen vorzusehen (lit. a). Da Art. 12 USG als (verschärfte) Emissionsbegrenzungen neben Bau- und Ausrüstungsbestimmungen auch Verkehrs- oder Betriebsvorschriften nennt, können diese auch für stationäre Anlagen vorgeschrieben werden, deren Betrieb zusätzlichen Verkehr erzeugt.

3.2 Der in Ausführung von Art. 44a USG vom Kanton Zürich erlassene Massnahmenplan ("Luftprogramm für den Kanton Zürich") sieht eine Parkraumbewirtschaftung in dem Sinne vor, dass die Zahl der Abstellplätze weitmöglichst beschränkt werden soll (Teilplan Personen- und Güterverkehr, Massnahmen PV2). In seiner Fassung von 1996 verpflichtete das Luftprogramm die Städte Zürich und Winterthur sowie die Agglomerationsgemeinden, ihre kommunalen Erlasse zur Regelung der Zahl der Abstellplätze an die kantonale Wegleitung anzupassen (Massnahme PV2 lit. a). Diese rechtliche Verpflichtung wurde allerdings durch Regierungsratsbeschluss vom 12. November 1997 wieder aufgehoben und durch eine blosse Empfehlung ersetzt. Wie dem Vorwort der überarbeiteten kantonalen "Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen" vom Oktober 1997 zu entnehmen ist, hatten vertiefte juristische Abklärungen ergeben, dass die Gemeinden ohne Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes nicht zwingend zur Anpassung ihrer kommunalen Vorschriften angehalten werden könnten. In der Folge wurden die mit der Teilmassnahme PV2 lit. a zusammenhängenden Massnahmen PV2 lit. b (Schaffung von Anreizen für einen Verzicht auf zusätzliche Parkplätze) und lit.
c (Ergänzung des Richtplans durch regionale Begrenzungen der Gesamtparkplatzzahlen) abgeschrieben, da sie nicht wirksam umgesetzt werden könnten. Gleichzeitig beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion, Alternativen bzw. eine neue Massnahme zu erarbeiten, um insbesondere die Emissionen aus stark verkehrserzeugenden Nutzungen (Einkaufszentren, Parkhäuser, Freizeit- und Sportanlagen) zu vermindern (vgl. "Luft-Programm-Erfolgskontrollbericht 1998" der kantonalen Baudirektion vom Juli 1999 S. 17; Ergänzung 2002 zum "Luftprogramm für den Kanton Zürich" S. 7, 28). Inhalt der neuen Massnahme solle sein, die Bemühungen um die Senkung der Emissionen stark verkehrserzeugender Anlagen von der Projektstufe auf die vorgelagerte Planungsstufe zu verschieben. Dementsprechend ist die Teilmassnahme PV2 lit. b neu formuliert und in die ergänzten, vom Regierungsrat am 30. April 2002 genehmigten Massnahmenblätter aufgenommen worden. Sie bestimmt, dass im Rahmen der Neugestaltung des Planungs- und Baugesetzes danach getrachtet werden soll, die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auf allen Planungsstufen aufeinander abzustimmen, die Mindestanforderungen an die Erschliessung vor allem von publikumsintensiven Anlagen zu harmonisieren und die Ermittlung der Parkplatzzahl in Form einer (kantonalen) Verordnung festzulegen. Sollten diese Massnahmenvorschläge nicht realisiert werden können, sei die Einführung einer kantonalen Abgabe für neue und bestehende Bauten und Anlagen, die starken Verkehr auslösen ("Verkehrsinfrastrukturabgabe"), weiterzuverfolgen.

3.3 § 242 des kantonalen Gesetzes vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; Zürcher Loseblattsammlung 700.1) schreibt seinerseits vor, dass in den Bau- und Zonenordnungen die Zahl der Abstellplätze festzulegen sei, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind (Abs. 1). Im Normalfall soll die Zahl der Abstellplätze so festgelegt werden, dass die Fahrzeuge der Benützer einer Baute oder Anlage ausserhalb des öffentlichen Grundes aufgestellt werden können. Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, insbesondere des Verkehrs oder des Schutzes von Wohngebieten, Natur- und Heimatschutzobjekten, Luft und Gewässern, kann die Zahl der erforderlichen Plätze tiefer angesetzt und die Gesamtzahl begrenzt werden (Abs. 2). Nach § 243 Abs. 1 PBG sind Abstellplätze im gebotenen Ausmass bei Neuerstellung von Bauten und Anlagen, bei wesentlichen baulichen Änderungen oder Nutzungsänderungen zu schaffen. Bei bestehenden Bauten und Anlagen kann nach Abs. 2 ohne Zusammenhang mit Änderungen die Schaffung oder Aufhebung von Abstellplätzen
verlangt werden, wenn der bisherige Zustand regelmässig Verkehrsstörungen oder andere Übelstände bewirkt oder wenn die Beschäftigtenparkplätze die festgesetzte Gesamtzahl erheblich überschreiten. Die Verpflichtung muss allerdings nach den Umständen technisch und wirtschaftlich zumutbar sein.
Diese Bestimmungen des Zürcher PBG verfolgen, wie im angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes dargelegt wird, zwei teilweise gegenläufige Zwecke. Einerseits soll aus verkehrspolizeilichen Gründen durch Festlegung von Mindestparkplatzzahlen dafür gesorgt werden, dass das Abstellen von Fahrzeugen auf Privatgrund erfolgen und der Strassenraum freigehalten werden kann. Andererseits wird durch die Begrenzung der (höchst)zulässigen Anzahl Parkfelder angestrebt, den individuellen Motorfahrzeugverkehr und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu vermindern. Da die Überarbeitung des Bau- und Planungsgesetzes noch nicht abgeschlossen ist, sind noch keine neuen Vorschriften im Sinne der neuen Teilmassnahme PV2 lit. b in dieses eingeflossen. Angenommen werden darf, dass der Auftrag der Regierung an die Baudirektion, alternative Möglichkeiten zur Begrenzung der Emissionen aus stark verkehrserzeugenden Nutzungen zu erarbeiten, mit ein Grund für die Schaffung von Fahrtenmodellen wie dem hier umstrittenen gebildet hat.

3.4 Die Stadt Zürich hat die Vorschrift von § 242 PBG, die die Gemeinden zur Festlegung der Parkplatzzahl in der Bau- und Zonenordnung anhält, durch Erlass einer Verordnung über Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung vom 8. Januar 1986/20. Dezember 1989 bzw. vom 11. Dezember 1996, PPV) umgesetzt. Gemäss dieser richtet sich die Zahl der Abstellplätze einerseits nach der Ausnutzung und Nutzweise der Grundstücke; andererseits hängt sie von der Erschliessungsqualität des fraglichen Gebiets sowie von der Einhaltung der zulässigen NO2-Werte der Luftreinhalte-Verordnung und den Anforderungen des Ortsbildschutzes ab (Art. 3 PPV). Dementsprechend wird zunächst festgelegt, für welche Geschossflächen je nach Nutzweise ein Parkplatz erstellt werden soll (Normalbedarf; Art. 4 PPV). Danach wird im Einzelnen bestimmt, wie die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Abstellplätze in den Gebieten A - D mit unterschiedlicher Erschliessungsqualität festzusetzen sei (Art. 5 Abs. 1 PPV). Weiter schreibt die Parkplatzverordnung die Reduktion der in den einzelnen Gebieten geltenden Maximalwerte vor, solange die zulässigen NO2-Werte auf dem Stadtgebiet überschritten sind (Art. 5 Abs. 2 PPV). In Art. 6 PPV wird schliesslich
festgehalten, welche Anteile der gemäss Art. 5 errechneten Zahl der minimal erforderlichen Abstellplätze für Besucher und Kunden zu reservieren und besonders zu bezeichnen sind. Angaben über Fahrtenzahlen enthält die Verordnung nicht.
Die Parkplatzverordnung ist im Jahre 1996 überarbeitet worden und stellt gemäss den Erwägungen des Verwaltungsgerichts die Konkretisierung des kantonalen Massnahmenplans hinsichtlich der angestrebten Parkraumbeschränkung dar. Danach gilt die Parkplatzverordnung als kommunaler Erlass, der die vorsorgliche und die verschärfte Emissionsbegrenzung in Form herabgesetzter Parkplatzzahlen bei verkehrserzeugenden Anlagen auf Stadtgebiet verbindlich regelt. Da der Massnahmenplan auch nach seiner Ergänzung im Jahre 2002 den Gemeinden weiterhin bloss empfiehlt, ihre kommunalen Parkplatzvorschriften an die Wegleitung der Baudirektion vom Oktober 1997 anzupassen, erweist sich die vom VCS aufgeworfene Frage, wie die Anzahl Parkfelder für das Gestaltungsplanareal gemäss Wegleitung zu berechnen wäre, zum vornherein als unerheblich.

4.
Wie in der Sachverhaltsdarstellung wiedergegeben, ist in Art. 14 GPV eine Regelung für die Parkierung von

Personenwagen getroffen worden, die zum einen die Zahl der maximal zulässigen Abstellplätze für das Gesamtgebiet bzw. für das Teilgebiet B bestimmt; dabei soll sich die Zahl der zu erstellenden Parkplätze innerhalb dieser Maximallimiten nach der Parkplatzverordnung richten. Zum andern wird die Zahl der je nach Nutzweise der Geschossflächen zulässigen täglichen Ein- und Ausfahrten pro Abstellplatz und Beschäftigte bzw. Besucher festgelegt. Schliesslich werden jährliche Fahrtenlimiten festgesetzt, die im Gestaltungsplangebiet insgesamt oder in den Teilgebieten A und B einzuhalten sind.
Der Regierungsrat hat im Beschwerdeverfahren einer Fahrtenlimitierung im Rahmen eines Fahrtenmodells, wie es in den Gestaltungsplan-Vorschriften vorgesehen wird, grundsätzlich zugestimmt. Allerdings müssten nach der Parkplatzverordnung die Parkplätze den Beschäftigten einerseits sowie den Besuchern und Kunden andererseits fest zugewiesen werden. Da die sog. Poolnutzung eine Umgehung der Parkplatzverordnung ermöglichen würde, sei ein Teil der für die Besucher der Sportveranstaltungen bestimmten Parkplätze für andere Benutzer unzugänglich zu machen. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid die Mehrfachnutzung von Parkfeldern im Rahmen eines Fahrtenmodells als mit den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Umweltschutz- und Parkierungsvorschriften als vereinbar erklärt, sofern die Fahrtenlimite so festgesetzt werde, dass sie nicht auf eine Privilegierung des Anlageinhabers hinauslaufe. Von den Beschwerdegegnern wird im bundesgerichtlichen Verfahren erneut in Zweifel gezogen, ob eine Mehrfachnutzung von Parkfeldern ohne Zuordnung der Plätze zu den einzelnen Nutzungen der Anlage rechtmässig sei. Diese Frage ist daher - unabhängig von der konkret festgelegten Fahrtenlimitierung - vorweg zu prüfen.

4.1 Mit dem BUWAL und dem Verwaltungsgericht ist zunächst festzustellen, dass die im Rahmen eines Fahrtenmodells angeordnete Beschränkung der Anzahl Fahrten grundsätzlich als Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 1 lit. c USG gelten kann (vgl. für Beschränkungen der Flugbewegungszahl BGE 126 II 522 E. 22b S. 552). Fahrtenkontingentierungen vermögen zur Verringerung der Emissionen an der Quelle beizutragen und sind wirksamer als Beschränkungen der Parkplatzzahl: Sie führen zur direkten Begrenzung der Fahrten und des damit verbundenen Schadstoffausstosses, während bei blosser Beschränkung des angebotenen Parkraums letztlich offen bleibt, ob die angestrebte Verminderung der Schadstoffbelastung im Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird. Fahrtenmodelle sind relativ flexibel und können an veränderte Verhältnisse angepasst werden. Werden die festgelegten Limiten nicht eingehalten, fallen Korrekturmassnahmen leichter als nachträgliche bauliche Änderungen, wie sie in § 243 Abs. 2 PBG vorgesehen sind. Erstreckt sich das mit einem Parkleitsystem kombinierte Fahrtenmodell über ein grösseres Gebiet, erlaubt es eine über ein Einzelprojekt hinausgehende Erschliessungsplanung und ermöglicht zudem eine Verminderung
des Suchverkehrs. Andererseits ist einzuräumen, dass das Angebot frei verfügbarer Parkplätze zusätzlichen Verkehr anziehen und länger dauernde Spitzenbelastungen zur Folge haben kann. Dem Aufbau der Betriebs- und Kontrollorganisation ist daher grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Ebenso ist die Wahl des Standortes der verkehrserzeugenden Anlage von wesentlicher Bedeutung (zu den Fahrtenmodellen vgl. etwa RUDOLF MUGGLI, Publikumsintensive Einrichtungen, Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, hrsg. BUWAL und ARE 2002, S. 62 ff.; THOMAS SPOERRI, Fahrtenmodell - Stapellauf ins Ungewisse, PBG aktuell 2003 S. 6 ff.; KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, Planerische Abstimmung von Grossprojekten; zwei Fallbeispiele, URP 2001 S. 336 ff., 347 ff.; Bericht "Fahrtenmodell Zürich West", Diskussionsgrundlage, erarbeitet vom Tiefbauamt der Stadt Zürich, Verkehrsplanung, und vom Umwelt- und Gesundheitsschutz, Umweltschutzfachstelle, Januar 2001).
Das Fahrtenmodell soll nach Auffassung der stadtzürcherischen Behörden die Parkplatzverordnung nicht ersetzen, sondern ergänzen (s. "Fahrtenmodell Zürich West" S. 13). Mit der Fahrtenkontingentierung lässt sich der verkehrspolizeiliche Zweck, den Grundeigentümer zur Erstellung genügender Parkflächen zu verpflichten, ohnehin nicht erreichen. Da Fahrtenmodelle wie dargelegt zurzeit im Zürcher Luftprogramm nicht vorgesehen sind, könnten sie wohl im Baubewilligungsverfahren nicht aufgezwungen werden. Erklären sich jedoch, wie hier, die Grundeigentümer zur Festlegung einer Fahrtenlimitierung bereit, so dürfen die festgesetzten Fahrtenzahlen von den Planungs- und Baubewilligungsbehörden bzw. den Rechtsmittelinstanzen gestützt auf Art. 11 Abs. 3 USG herabgesetzt werden, falls sonst die im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen zur Parkraumbewirtschaftung umgangen würden. Dies stellen auch die Beschwerdeführerinnen an sich nicht in Abrede.

4.2 Zur Vereinbarkeit einer Mehrfachnutzung von Parkfeldern (ohne Zuordnung zu den einzelnen Benutzer-

Kategorien) mit dem Planungs- und Baugesetz und der Parkplatzverordnung hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid ausgeführt, weder das kantonale Gesetz noch die städtische Verordnung enthielten entsprechende Bestimmungen. § 242 PBG räume jedoch den Gemeinden bei der Umsetzung des kantonalen Rechts eine gewisse Autonomie ein. Dies ergebe sich aus der inhaltlichen Unbestimmtheit der Kriterien, die in § 242 PBG aufgeführt würden. Nach dem soweit klaren Wortlaut von § 242 PBG seien die Abstellplätze zahlenmässig festzulegen. Sachlich geboten erscheine dies namentlich im Hinblick auf die Funktion, eine Mindestmenge an Abstellplätzen vorzusehen. Hingegen könne - jedenfalls bei einer projektbezogenen Planung wie der vorliegenden - an die Stelle einer Begrenzung der Parkplätze nach oben auch eine Begrenzung der durch das Vorhaben erzeugten Fahrten treten. Den Gemeinden stehe es daher im Rahmen ihrer Autonomie zu, in ihren auf § 242 PBG gestützten Vorschriften auch ein Fahrtenmodell zuzulassen. Sei das Fahrtenmodell als grundsätzlich zulässiger Ansatz zu betrachten, erübrige sich bei einer die Fahrtenzahl korrekt begrenzenden
Regelung eine Zuordnung der Parkplätze auf die verschiedenen Nutzungen innerhalb der gleichen Parkierungsanlage. Es ergebe sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn von § 242 PBG, dass die kommunalen Parkierungsvorschriften zwingend eine getrennte Ausscheidung der Parkplätze für Bewohner, Beschäftigte und Besucher vorzusehen hätten. Die Bestimmung verlange allein, dass für die erwähnten Nutzerkategorien die erforderlichen Parkfelder erstellt würden, nach Massgabe der in Abs. 1 genannten Aspekte und unter Berücksichtigung des in Abs. 2 erwähnten Interesses an einer Begrenzung der Abstellplätze. Jedenfalls könne eine Mehrfachnutzung im Rahmen eines sinnvollen Gesamtkonzepts mit einer Fahrtenzahlbeschränkung die Pflicht zur nutzungsorientierten Parkplatzzuweisung gegenstandslos machen. Somit bestehe kein Grund, § 242 PBG eine Bedeutung beizulegen, die diese Vorschrift nach ihrem Wortlaut und ihrem Zweck nicht habe.
Keine Bedeutung habe es vorliegend, so führt das Verwaltungsgericht weiter aus, dass die städtische Parkplatzverordnung eine nutzungsorientierte Nutzungszuweisung von Parkplätzen verlange. Die Parkplatzverordnung hindere die Stadt Zürich nicht daran, im Rahmen eines Gestaltungsplanes für ein bestimmtes Planungsgebiet abweichende oder ergänzende Vorschriften über die Parkierung zu erlassen. Die Regelung in einem Gestaltungsplan, der durch den Gemeinderat und an der Urne gutgeheissen worden sei, stelle ein Element der Bau- und Zonenordnung dar, mit dem angesichts der rechtshierarchischen Gleichwertigkeit der Erlassform von der Parkplatzverordnung abgewichen werden dürfe. Massgeblich seien hier daher allein die Gestaltungsplanvorschriften, die als speziellere Norm vorgingen und eine Mehrfachnutzung der Parkplätze ausdrücklich zuliessen.

4.3 Diese Auslegung des kantonalen und kommunalen Rechts durch das Verwaltungsgericht, die das Bundesgericht nur mit beschränkter Kognition überprüft (vgl. oben E. 2), ist jedenfalls nicht willkürlich. Dass § 242 PBG auch anders verstanden werden kann, bedeutet nicht, dass die Interpretation des Verwaltungsgerichts nicht ebenfalls vertretbar wäre. Da in § 83 PBG ausdrücklich gestattet wird, in Gestaltungsplänen, in denen auch die Erschliessung zu ordnen ist, von den normalen Zonenvorschriften abzuweichen, erscheint auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass im Gestaltungsplangebiet von einer Zuordnung der Parkplätze zu bestimmten Nutzerkategorien abgesehen werden darf, zumindest nicht als unhaltbar. Ebenso ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, dass in den Gestaltungsplänen als Elemente der Nutzungsplanung eine andere Parkraumordnung getroffen werden kann, als sie die städtische Parkplatzverordnung vorsieht.
Darf demnach ein Fahrtenmodell mit Fahrtenlimitierung als geeignete Emissionsbegrenzung im Sinne des eidgenössischen Umweltschutzrechts betrachtet und willkürfrei davon ausgegangen werden, dass sich eine Poolnutzung von Parkplätzen in einem Gestaltungsplangebiet mit dem kantonalen und stadtzürcherischen Recht vereinbaren lässt, so ist im Weiteren zu prüfen, ob die im umstrittenen Gestaltungsplan konkret festgelegten Fahrtenlimiten - wie die Beschwerdeführer geltend machen - vor der Massnahmenplanung und damit auch vor Bundesrecht standhalten oder wie vorinstanzlich angeordnet herabzusetzen sind.

5.
5.1 Wie dem Umweltverträglichkeitsbericht "Stadion Zürich" des Ingenieurbüros Buchhofer Barbe AG vom 28. März 2003 zu entnehmen ist, sind zur Festlegung der Fahrtenlimiten zunächst für die einzelnen im Gestaltungsplangebiet vorgesehenen Nutzungsarten, die nach Flächen oder Anzahl Sitzplätze ausgewiesen werden, die Zahlen der minimal zu erstellenden (Pflichtbedarf) und der maximal zulässigen Parkplätze ermittelt worden; diese Berechnungen erfolgten nach Angaben der Berichtverfasser anhand der Ansätze der Parkplatzverordnung und unter Zuhilfenahme der VSS-Norm 641 400 (Norm der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute, heute Nr. 640 290). Unter Berücksichtigung des Erschliessungsgrades (Erschliessungsgebiet d) und der über-

mässigen NO2-Belastung ergaben sich für die Mantel- und Kernnutzungen sowie die Park and Ride-Anlage gemeinsam ein Total von minimal 1286 Plätzen (60% des Normalbedarfs) und maximal 1977 Plätzen (95% des Normalbedarfs). Gestützt auf diese Resultate ist in Art. 14 GPV die maximal zulässige Zahl in Anlehnung an die Parkplatzverordnung auf 1250 Plätze festgesetzt worden, wobei als Gegenzug die Mehrfachnutzung der Parkplätze gestattet werde. Diese Festlegung der maximal zulässigen Parkplatzzahl ist vom Verwaltungsgericht an sich nicht beanstandet worden, wenn auch letzteres die der Ladennutzung zugeordnete Fläche herabgesetzt und demgemäss einen geringeren Pflichtbedarf errechnet hat.
Für die berechnungsmässig den einzelnen Nutzungen zugeordneten Parkplätze sind hierauf die in Art. 14 Abs. 3 GPV genannten spezifischen Verkehrspotenziale (SVP, definiert als Anzahl Fahrten pro Parkplatz und Tag) bestimmt worden, die gemäss Umweltverträglichkeitsbericht den im Fahrtenmodell für das Projekt "Sihlcity" gewählten Werten entsprechen. Anhand dieser SVP-Werte und den Parkplatzmengen berechneten die Verfasser jährliche Fahrtenzahlen (60 Tage für die Stadionnutzung und 365 Tage für die übrigen Nutzungen) von 3,28 Mio. Fahrten für die nach der PPV maximal zulässige Parkplatzzahl (95%) und 1,94 Mio. Fahrten für die nach der PPV minimal erforderliche Parkplatzzahl (60%). Schliesslich ist für das Gesamtareal eine Ausgangslimite von 3,4 Mio. Fahrten festgesetzt worden, die in den folgenden Jahren mit zunehmendem Ausbau des öffentlichen Verkehrs, wie in Art. 14 Abs. 4 GPV vorgesehen, etappenweise reduziert werden soll (2. Stufe: 3,2 Mio. Fahrten; 3. Stufe: 3 Mio. Fahrten; 4. Stufe bzw. Zielzustand: 2,5 Mio. Fahrten). Als Rechtfertigung für die vorübergehende Erhöhung der Fahrtenzahl gegenüber der nach der Parkplatzverordnung ermittelten Maximallimite wird im Umweltverträglichkeitsbericht angeführt, es sollten genügend Fahrten ermöglicht werden, um in der Einführungsphase einen wirtschaftlichen Betrieb gewährleisten zu können. Da Zürich-West nicht voll entwickelt sei, bestehe zunächst noch Spielraum bei den Strassenkapazitäten. Mangels einschlägiger Erfahrungen mit Fahrtenmodellen müsse zu Beginn die notwendige Flexibilität gewährleistet werden. Zudem sei die geplante Tramlinie Nr. 18 noch nicht erstellt und wären übrigens bei einer Berechnung der Fahrtenlimiten nach der kantonalen Wegleitung bis zu 4,9 Mio. jährliche Fahrten möglich.

5.2 Der Regierungsrat hat in seinem Rekursentscheid ausgeführt, gemäss den Berechnungen der städtischen Umweltschutzfachstelle (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich, UGZ) im Bericht "Umweltverträglichkeitsprüfung" vom 19. Mai 2003 belaufe sich das hochgerechnete Verkehrsaufkommen der Mantel- und der permanenten Kernnutzungen mit Parkplatz-Pool auf 3,69 Mio. jährliche Fahrten; aus dem Veranstaltungs- und dem Park and Ride-Verkehr ergäben sich zusätzliche 0,25 Mio. Bewegungen. Diesem Ergebnis liege die Annahme zugrunde, dass jedem Besucherplatz ein spezifisches Verkehrspotenzial von 18 zuzurechnen sei. Dieser Wert sei jedoch zu hoch, liege doch das SVP für die Nutzungen Hotel, Büro oder Kongress, und damit knapp für die Hälfte der den Besuchern und Kunden zugänglichen Parkplätze, wesentlich tiefer. Es erscheine vielmehr als sachgerecht, für die Besucherparkplätze von einem durchschnittlichen SVP-Wert von 12,5 auszugehen, während das SVP von 2,5 für die Beschäftigtenparkplätze beibehalten werden könne. Dies führe dazu, dass die Fahrtenlimite auf der Grundlage von 816 Parkplätzen und bei 305 Betriebstagen auf 2,7 Mio. Fahrten für beide Teilgebiete des Gestaltungsplanareals festzulegen sei (einschliesslich 0,1 Mio. Fahrten aus dem Stadionbetrieb und 0,25 Mio. Fahrten aus dem Park and Ride-Betrieb). Diese Fahrtenlimite sei für die nachfolgenden Stufen entsprechend herabzusetzen.

5.3 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid erklärt, die Fahrtenbegrenzung stelle im Rahmen der Zürcher Massnahmenplanung nur dann eine ausreichende verschärfte Emissionsbegrenzung dar, wenn sie das Verkehrsaufkommen ebenso sehr begrenze wie eine entsprechende Beschränkung der Parkplatzzahlen gemäss der Parkplatzverordnung. Aufgrund der Parkplatzverordnung ergäben sich für das Gesamtprojekt - wie das Verwaltungsgericht anhand eigener Berechnungen im Einzelnen darlegt - ein Pflichtbedarf von 1014 Plätzen (60% des Normalbedarfs) und eine höchstzulässige Parkplatzzahl von 1121 (95% des Normalbedarfs). Ausgehend von diesen Zahlen sei aufgrund des spezifischen Verkehrspotenzials die mutmasslich erzeugte Anzahl Fahrten pro Tag zu ermitteln. Nun entsprächen die SVP-Werte im Umweltverträglichkeitsbericht offenbar dem Fahrtenmodell "Sihlcity", in welchem vier Nutzungspools mit je den selben Bewegungszahlen ausgeschieden worden seien. Für das Verwaltungsgericht sei jedoch nicht nachvollziehbar, ob die beiden Projekte derart vergleichbar seien, dass es zulässig wäre, in beiden Fällen die gleichen Nutzungspools und SVP zu verwenden. Die UGZ habe ihrer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. ihrer Hochrechnung des Verkehrsaufkommens (bei nutzungskonformer Belegung der Parkplätze) Zahlen zugrunde gelegt, welche den SVP-Werten entsprächen,

die im "Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West" publiziert worden seien. Für diese Werte sei eine Reihe von Quellen angegeben worden, darunter die Norm VSS 641 400 sowie zwei vom Bundesamt für Strassen (UVEK/ASTRA) herausgegebene Forschungsberichte. Die Bauherrschaft habe nicht geltend gemacht, dass die von der städtischen Fachstelle verwendeten SVP unzutreffend seien. Das Gericht habe unter diesen Umständen keinen Anlass, andere SVP als die Fachstelle anzuwenden.
Diesen Überlegungen gemäss hat das Verwaltungsgericht sowohl die Pflicht-Parkplatzzahl als auch die höchstzulässige Zahl mit folgenden SVP-Werten multipliziert:

Nutzungsarten SVP
Kunden/Besucher Beschäftigte/Bewohner
Büros 4 2,5
Restaurants 8 2,5
Läden 18 2,5
Hotel 4 2,5
Freizeit 10/18 2,5
Konferenz/Lounges 2,5 2,5
Hochgerechnet auf 365 Tagen haben sich für die Pflichtparkplatzzahl (einschliesslich Veranstaltungs- und Park and Ride-Verkehr sowie nach Abzügen für die Fünftagewoche) 1,18 -1,3 Mio. Fahrten und für die höchstzulässige Parkplatzzahl 1,96 - 2,17 Mio. Fahrten ergeben (wobei die Spannweite auf den unterschiedlichen SVP für die Freizeitnutzung zurückzuführen ist). Gestützt hierauf hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass ein Fahrtenmodell, das mehr als 2,17 Mio. Fahrten pro Jahr zulasse, auf eine von vornherein ungenügende Emissionsbegrenzung hinauslaufe und daher Bundesrecht (Art. 11 Abs. 3 USG) verletze. In der Frage, wieweit die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen seien, bestehe indes ein bedeutendes Ermessen. Die untere Grenze des Ermessensspielraums liege bei rund 1,3 Mio. Fahrten pro Jahr. Da das Verwaltungsgericht nicht Planungsbehörde sei und im vorliegenden Verfahren nur Rechtskontrolle auszuüben habe, sei die Sache zu neuem Entscheid über die Fahrtenlimiten innerhalb des genannten Rahmens an die Gemeinde zurückzuweisen.

6.
Die Argumentation des Verwaltungsgerichts beruht mithin auf der Überlegung, dass eine Anlage mit Fahrtenmodell nicht mehr Verkehr erzeugen dürfe als eine Überbauung, deren Parkplatzzahl aufgrund der Parkplatzverordnung berechnet bzw. beschränkt worden sei und die daher mit der kantonalen Massnahmenplanung in Einklang stehe. Nun enthält aber die Parkplatzverordnung keine Angaben über Fahrtenzahlen, die der Berechnung der Parkplätze zugrunde lägen oder nach dem Bau der Parkierungsanlagen einzuhalten wären. Eine "Kontrollrechnung", wie sie das Verwaltungsgericht für die direkte Beurteilung der Bundesrechtmässigkeit oder -rechtswidrigkeit der Fahrtenlimiten vorgenommen hat, liesse sich daher nur anstellen, wenn die für die verschiedenen Nutzungen anwendbaren Bewegungszahlen pro Parkplatz feststünden oder präzis ermittelt werden könnten. Dies wäre dann der Fall, wenn sich die einschlägigen SVP-Werte aus dem eidgenössischen Umweltschutz- oder dem kantonalen Ausführungsrecht ergäben oder wenn die Werte mit dem nötigen Fachwissen anhand von gefestigten Erfahrungswerten oder nach anderen objektiven Kriterien klar bestimmbar wären. Von feststehenden SVP-Zahlen könnte allenfalls auch ausgegangen werden, wenn die Planungs- und Baubewilligungsbehörden solche in ständiger Praxis als Normwerte anwenden würden. Von all dem kann aber nicht die Rede sein:

6.1 Spezifische Verkehrspotenziale, die bei Projektierung und Bau von Parkierungsanlagen zu beachten oder den Fahrtenmodellen für solche Anlagen zugrunde zu legen wären, werden weder im eidgenössischen Umweltschutzrecht noch im zürcherischen Planungs- und Baurecht noch in den Massnahmenplänen festgelegt.

6.2 Soweit ersichtlich lassen sich auch der Fachliteratur keine feststehenden Zahlen entnehmen. Insbesondere erlauben die im "Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West" angeführten Quellen nicht den Schluss, dass die dort genannten und vom Verwaltungsgericht übernommenen SVP-Werte die (einzig) richtigen wären:
Die VSS-Norm 640 290 (früher 641 400) vom Mai 1993 enthält vor allem Richtwerte für die Bestimmung des sog. Grenzbedarfs an Parkfeldern für Personenwagen sowie Angaben zur Ermittlung des reduzierten Bedarfs bzw. des Parkplatz-Angebots. Für einige Nutzungen werden Erfahrungswerte über den Bedarf in einer

separaten Beilage zusammengestellt, wobei vorweg auf die Problematik der Verwendung solcher Richtwerte hingewiesen wird. Über die Verkehrspotenziale für einzelne Parkierungsanlagen ergibt sich aus dieser Beilage (Anhang 2) nur wenig: Infolge der Vielzahl der Gastbetriebe sei es nicht möglich, charakteristische Ganglinien und Verkehrspotenziale anzugeben. Bei Unterhaltungsstätten wiesen die Ganglinien grosse Unterschiede auf, da sie stark von der Art der Veranstaltung abhingen. Die Verkehrspotenziale für Sportanlagen seien nicht erhoben worden. Wiedergegeben werden einzig die bei verschiedenen Schulen und Spitälern erhobenen Fahrzeugbewegungen sowie der Streubereich für Einfahrts- und Ausfahrtspotenziale von Parkierungsanlagen bei touristischen Bahnstationen.
Im Forschungsbericht Nr. 417 des UVEK/ASTRA über "Verkehrskennwerte von Einkaufszentren" vom November 1998 (Albrecht und Partner AG) werden als "normfähige Ergebnisse", die hier interessieren könnten, einzig die Jahresmittelwerte 1995 der Anzahl Personenwagen-Einfahrten pro 100 m2 Verkaufsfläche und Tag bei sechs Einkaufszentren (durchschnittlich 34 Einfahrten) wiedergegeben (vgl. Tabelle 4 S. 19, Tabelle 20 S. 46 und Tabelle 2 S. 50). Im Weiteren wird angemerkt, dass ein Teil der Forschungsergebnisse wegen ungenügender Datengrundlagen nicht repräsentativ sei. Überprüfenswert und im Rahmen von ergänzenden Forschungsarbeiten zu behandeln wäre unter anderem das Thema "Belegungsdauer der Parkfelder und Frequentierung" (vgl. S. 47 f.).
Der Forschungsbericht Nr. 411 des UVEK/ASTRA über das "Verkehrspotential bei beschränktem Parkplatzangebot" vom Januar 1998 (SNZ Ingenieurbüro AG) beschäftigt sich ausschliesslich mit den Parkfeldern für Mitarbeiter (vgl. Zusammenfassung S. V).
Im Übrigen werden im ebenfalls im "Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West" zitierten Lehrbuch K. DIETRICH/M. ROTACH/E. BOPPART, Strassenprojektierung (Institut für Verkehrsplanung, Transporttechnik, Strassen- und Eisenbahnbau, ETH Zürich, 9. Aufl. 1998, S. 2.29-2.34) anschliessend an die Definition des SVP (Anzahl Bewegungsanfänge oder -enden pro Zeiteinheit bezogen auf einen Verkehrsverursacher, z.B. pro Einwohner, Arbeitsplatz oder Freizeitplatz) einige auf den Arbeitsplatz bezogene Richtwerte - allerdings unter Ausschluss der Einkaufszentren - angeführt. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass das SVP in der Literatur nicht einheitlich umschrieben werde und ein Vergleich von Richtwerten grössere Unterschiede zu Tage bringe. Solche Unterschiede werden auch in einem neueren Forschungsbericht des UVEK/ASTRA festgestellt (Nr. 499 "Parkplatzbewirtschaftung bei 'Publikumsintensiven Einrichtungen'", Metron AG, Neosys AG und Hochschule Rapperswil, Januar 2002).

6.3 Dass hinsichtlich der für die einzelnen Nutzungsarten anzuwendenden SVP-Werte eine feste Praxis der Zürcher Stadtbehörden bestehen würde, trifft - wie sich schon aus dem bereits Dargelegten ergibt - offensichtlich nicht zu. Die städtische Umweltschutzfachstelle hat selbst für das Gebiet Zürich West unterschiedliche Werte in Betracht gezogen. Im "Fahrtenmodell Zürich West" wird von einem SVP von 3,5 für Büronutzungen, von 4 für Hotelbetriebe, von 10 für Unterhaltungsbetriebe und von 16 für Einkaufszentren, also von anderen als den bei der Umweltverträglichkeitsprüfung verwendeten Zahlen gesprochen. Zudem wird eingeräumt, dass bei neuartigen Nutzungen die spezifischen Verkehrsaufkommenswerte pro Parkplatz nur ungenügend bekannt seien. Im "Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West" (Tabelle 4 S. 15) nennt die UGZ nicht nur die vom Verwaltungsgericht übernommenen Zahlen, sondern zusätzliche SVP von 15 für Kunden/Besucher von Büros mit intensivem Publikumsverkehr und von 3 für die Beschäftigten; für Läden mit intensivem Publikumsverkehr wird sogar ein SVP-Wert von 25 angegeben.

6.4 Im Übrigen hat auch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2004 sinngemäss bestätigt, dass es keine feststehenden oder präzis zu ermittelnden SVP-Werte gibt und den Behörden bei der konkreten Festlegung der Zahlen ein bedeutender Ermessensspielraum zusteht.
Das BUWAL hat insbesondere darauf hingewiesen, dass die im "Verkehr- und Parkierungskonzept Zürich West" aufgelisteten SVP in die Sparten "normaler Publikumsverkehr" und "intensiver Publikumsverkehr" aufgeteilt seien, wobei die entsprechenden SVP deutlich voneinander abwichen. Es sei unklar, weshalb das Verwaltungsgericht bei der Ermittlung des Parkplatzbedarfs nach PPV zwischen kundenintensiver und nichtkundenintensiver Nutzung unterschieden habe, diese Unterscheidung aber bei der Wahl der SVP nicht mehr getroffen worden sei. Gehe man für die Nutzungen Restaurant, Läden und Freizeit von den durch die Vorinstanz eingesetzten SVP aus, so resultiere im Durchschnitt (sog. Nutzungspool) ein SVP zwischen 13,6 und 15,8. Werde die Nutzung der Läden als publikumsintensiv eingestuft, ergebe sich für dieselben Nutzungen eine

Bewegungszahl zwischen 17 und 19,3. Da die Gründe für die Nichtanwendung dieser höheren Zahlen nicht bekannt seien, könne auch nicht beurteilt werden, ob das Verwaltungsgericht die SVP für die Nutzungen Büros und Läden ermessenskonform festgelegt habe. Was weiter die SVP für die permanente Kernnutzung (Konferenz/Lounges, Restaurants) anbelange, so seien diese schwierig zu beurteilen, da keine Studien für solche permanenten Nutzungen bestünden. Die in Art. 14 GPV angesetzten Werte erschienen aber eher als zu hoch und seien vom Verwaltungsgericht wohl zu Recht herabgesetzt worden. Abschliessend betont das Bundesamt nochmals, dass die Festlegung der SVP weitgehend Ermessenssache sei.

6.5 Somit ergibt sich, dass sowohl nach der Fachliteratur als auch nach den Ausführungen der eidgenössischen Umweltschutzfachstelle die spezifischen Verkehrspotenziale von Parkplätzen nicht präzis bestimmt, sondern bestenfalls anhand von Richtwerten der Grössenordnung nach bemessen werden können, und dass den Behörden bei deren Festlegung im Rahmen eines Fahrtenmodells ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt werden muss.
Bestehen aber auf einem Gebiet keine gesicherten Kenntnisse und Erfahrungszahlen und beruhen Entscheidungen auf Ermessen, so kann den Vorschlägen einer Fachstelle auch nicht die Bedeutung einer amtlichen Expertise zugemessen werden, auf die der Richter ohne weiteres abstellen dürfte (vgl. BGE 124 II 460 E. 4 in fine S. 473, mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hätte daher die im Bericht UGZ aufgeführten SVP nicht unbesehen als massgebendes Element seiner Beurteilung übernehmen dürfen. Diese hätten bei der Überprüfung der vom Regierungsrat festgesetzten Fahrtenlimiten lediglich zur Grobkontrolle eingesetzt werden dürfen, wie sie die UGZ denn auch selbst vorgenommen hat.

6.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht bei seiner Beurteilung der vom Regierungsrat festgesetzten Fahrtenbegrenzung eine Kontrollrechnung angestellt hat, die es von der Natur der Berechnungs-Elemente her nicht erlaubt, auf die direkte Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit des Resultates mit Art. 11 Abs. 3 USG zu schliessen. Das Verwaltungsgericht hat daher letztlich dadurch, dass es eine Fahrtenlimite von über 2,17 Mio. Fahrten pro Jahr als bundesrechtswidrig bezeichnet und den Rahmen der bundesrechtlich zulässigen jährlichen Fahrten auf 1,3 - 2,17 Mio. Fahrten festgesetzt hat, sein eigenes Ermessen an die Stelle jenes des Regierungsrates gesetzt. Dabei stand dem Gericht nur Rechtskontrolle zu, während der Regierungsrat Gestaltungspläne schon aufgrund von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) mit voller Kognition, also auch auf Angemessenheit hin, zu überprüfen hat. Das Verwaltungsgericht, das als richterliche Instanz - gleich wie das Bundesgericht - weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltschutzsachen ist, hat sich in dieser Hinsicht von der überkommenen Rollen-Verteilung zwischen Justiz und Verwaltung bzw. verwaltungsinterner
Rechtspflege entfernt (vgl. sinngemäss BGE 127 II 184 E. 5 S. 190 ff., 129 II 331 E. 3.2 S. 342). Der angefochtene Entscheid ist insofern aufzuheben.

7.
Hebt das Bundesgericht einen angefochtenen Entscheid (teilweise) auf, so entscheidet es selbst in der Sache oder weist diese zu neuer Beurteilung an eine der Vorinstanzen zurück (Art. 114 Abs. 2 OG). Die Beschwerdeführer verlangen hier einen Entscheid in der Sache selbst, und zwar in dem Sinne, dass die Fahrten-Regelung gemäss Art. 14 Abs. 3 und 4 GPV wiederhergestellt werde. Diese Regelung ist jedoch vom Regierungsrat als bundesrechtswidrig bezeichnet worden, da sie Fahrtenlimiten setze, die ihren Zweck, nämlich den motorisierten Individualverkehr zu begrenzen, verfehle. Trifft diese Beurteilung zu und hat der Regierungsrat bei der Reduktion der Fahrtenlimiten das ihm im Rekursverfahren zustehende Ermessen nicht überschritten, so besteht kein Grund, die Sache zu erneuter Beurteilung an eine der Vorinstanzen zurückzuweisen. Vielmehr kann das Bundesgericht in diesem Fall den Rechtsspruch des Regierungsrates im fraglichen Punkt bestätigen.

7.1 Die städtische Umweltschutzfachstelle hat das Fahrtenmodell für das Gestaltungsplanareal und die hierzu im Umweltverträglichkeitsbericht angestellten Erwägungen eingehend überprüft. In seinem Bericht hat die UGZ - ähnlich wie die Verfasser des Umweltverträglichkeitsberichts selbst und nachträglich auch das Verwaltungsgericht - zunächst aufgrund der gemäss Parkplatzverordnung ermittelten Zahl der Parkplätze (maximal zulässiger Bedarf nach Art. 5 Abs. 1 und 2 PPV) und der aus dem "Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West" übernommenen SVP eine Kontrollrechnung angestellt, ohne jedoch aus dieser die gleichen Schlüsse wie

das Verwaltungsgericht zu ziehen. Diese Berechnung ergab - auf 365 Tage hochgerechnet - für die Mantel- und permanenten Kernnutzungen jährliche Fahrtenzahlen von 2,15 - 2,4 Mio. Fahrten. Zu diesen sind die grundsätzlich unbestrittenen Fahrten für den Veranstaltungs-Verkehr (ca. 0,15 Mio. Fahrten) und für den Park and Ride-Betrieb (0,1 Mio. Fahrten) hinzugeschlagen worden.
Anschliessend hat die UGZ, wie bereits erwähnt (E. 5.2), das Verkehrsaufkommen für die gleichen Nutzungen hochgerechnet unter der Annahme, dass die Besucher- oder Kundenparkplätze vollumfänglich als Pool-Parkplätze benutzt werden könnten und daher ein entsprechend höherer SVP-Wert einzusetzen sei. Diesen legte die UGZ generell auf 18 fest. Die jährliche Fahrtenzahl belief sich dementsprechend auf 4,41 Mio. für 365 Tage und 3,69 Mio. Fahrten für 305 Tage (ohne Veranstaltungs-Verkehr und Park and Ride-Betrieb).
In Gegenüberstellung dieser Werte und der im Gestaltungsplan festgesetzten Fahrtenzahlen hielt die Umweltschutzfachstelle fest, die auf der Basis der städtischen Parkplatzverordnung errechnete Fahrtenzahl liege im Bereich des mit dem Fahrtenmodell angestrebten Zielzustands (4. Stufe) bzw. rund 20% tiefer als die zwei Jahre nach Eröffnung der Tramlinie vorgesehene Fahrtenzahl von 3,0 Mio. pro Jahr (Fahrtenmodell 3. Stufe). Dagegen liege das berechnete Verkehrsaufkommen für die Poolnutzung der Parkfelder deutlich über dieser Stufe. Andererseits sehe das Fahrtenmodell für die erste Betriebsphase ebenfalls eine deutlich erhöhte Fahrtenzahl gegenüber dem Zielzustand vor und könne dieser Anfangsbonus nur als Entgegenkommen der Bewilligungsbehörde für eine Einführungsphase des in seiner Zielsetzung sinnvollen, aber noch wenig erprobten Fahrtenmodells verstanden werden. Angesichts der Schadstoffmehrbelastung, die sich für den Ausgangszustand gemäss Fahrtenmodell ergebe (10 t NOx pro Jahr), erweise sich das Projekt aber eindeutig als überdurchschnittlicher Emittent von Luftschadstoffen. Üblicherweise werde bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Auswirkungen im Sinne einer verschärften Emissionsbegrenzung nach Art. 11 und 12 USG eine
Begrenzung des Parkplatzbedarfs verfügt; wenn nötig erfolge eine Reduktion bis auf den Pflichtbedarf gemäss PPV. Im vorliegenden Fall sei daher eine analoge Fahrtenbegrenzung (Fahrtenobergrenze) festzulegen. Erforderlich sei eine Reduktion der Emissionsfracht um rund einen Drittel, was der Differenz zwischen dem Bedarf an Pflicht-Parkplätzen und der höchstzulässigen Parkplatzzahl nach der PPV entspreche. Diese Emissionsreduktion müsse auf die Fahrtenzahl umgelegt werden.
Es sei davon auszugehen, so legt die Fachstelle weiter dar, dass die im Umweltverträglichkeitsbericht als "Worst-Case-Szenario" ausgewiesene Zahl von 4,6 Mio. Fahrten, davon 4,1 Mio. Fahrten für die Mantelnutzung, etwa einem nach der Parkplatzverordnung berechneten "Normalbedarf" entspreche. Aufgrund von Art. 5 Abs. 1 und 2 PPV sei für die Reduktionszone D eine Verringerung der Fahrtenzahl für die Mantelnutzungen auf 2,5 Mio. (60%) bis 3,9 Mio. (95%) vorzusehen. Eine Herabsetzung auf 2,5 Mio. Fahrten würde somit einer maximal verschärften Emissionsbegrenzung gleichkommen. Ein ähnliches Resultat, nämlich rund 2,6 Mio. Fahrten für die Mantelnutzungen, ergebe sich, wenn die Reduktion der Parkplätze um 37% auf den Pflichtbedarf (von 816 auf 515 Parkplätze) auf das Fahrtenmodell umgelegt werde. Werde die zulässige Fahrtenzahl für die Mantel- und permanenten Kernnutzungen im Sinne einer verschärften Emissionsbegrenzung auf 2,5 Mio. Fahrten herabgesetzt, so ergebe sich mit den rund 0,15 Mio. Fahrten für die Veranstaltungs-Nutzung und den 0,1 Mio. Fahrten für den Park and Ride-Betrieb eine zulässige Gesamtzahl von rund 2,75 Mio. Fahrten. Mit Blick auf die Unwägbarkeiten bei der Realisierung der geplanten Tramlinie und der Umsetzung des
Fahrtenmodells lasse es sich allerdings rechtfertigen, in den ersten Betriebsjahren eine gewisse Flexibilität zu gewähren und höhere Fahrtenzahlen zuzulassen.

7.2 Der Regierungsrat ist, wie schon dargelegt (E. 5.2), in seinem Entscheid von den Hochrechnungen der Fachstelle für die Poolnutzung der Parkplätze für die Mantel- und permanenten Kernnutzungen ausgegangen, hat aber das SVP von 18 für Kunden und Besucher auf den Durchschnitts-Wert von 12.5 herabgesetzt. Infolge dieser Wahl hat sich, ausgehend von 816 Parkplätzen und 305 Betriebstagen (zuzüglich 0,35 Mio. Fahrten für den Veranstaltungs-und den Park and Ride-Verkehr sowie die Mantelnutzungen an Sonn- und Feiertagen), eine Fahrtenlimite für das Gestaltungsplanareal von insgesamt 2,7 Mio. Fahrten ergeben, eine Zahl also, die dem von der Fachstelle auf andere Weise ermittelten Fahrtenplafond nahe kommt. Nach den Erwägungen des Regierungsrates ist diese Ausgangslimite für die folgenden Jahre im Sinne von Art. 14 Abs. 4 lit. a und b GPV wie folgt herabzusetzen: 2. Stufe: 2,544 Mio. Fahrten; 3. Stufe: 2,385 Mio. Fahrten und 4. Stufe: 2,20 Mio. jährliche Fahrten. Somit entspreche das Fahrtenmodell der 4. Stufe der Anzahl Fahrten, die sich ergebe, wenn für die Mantel- und die permanente Kernnutzung eine Parkplatzzahl zugrunde gelegt werde, die kaum über dem Pflichtbedarf gemäss Art. 5 Abs. 1 PPV liege. Die Festlegung einer derartigen

Fahrtenlimite sei unter den gegebenen Verhältnissen zugleich als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 USG zu betrachten.
Mit diesen Überlegungen und Korrekturen hat der Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde weder ungerechtfertigt in das planerische Ermessen der Gemeinde eingegriffen noch eine bereits ausreichende Emissionsbegrenzung unnötig verschärft:
7.2.1 Die Beschwerdeinstanz, die nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG zu voller Überprüfung der Nutzungspläne befugt und verpflichtet ist, hat unter anderem zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden sei. Sie hat dabei allerdings im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsbehörde ist. Die Überprüfung ist sachlich vor allem dort einzuschränken, wo es um lokale Angelegenheiten und ausgesprochene Ermessensfragen geht; dagegen so weit auszudehnen, dass die angemessene Berücksichtigung der übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen gewährleistet wird (vgl. BGE 127 II 238 E. 3b/aa S. 242, mit Hinweisen). Diesen Grundsätzen ist der Regierungsrat bei der Überprüfung der Regelung von Art. 14 GPV gefolgt. Insbesondere ist er bei seinen eigenen Berechnungen von den von der Planungsbehörde verwendeten SVP-Zahlen ausgegangen und hat erst dort eingegriffen, wo es bei der Beurteilung der für die einzelnen Etappen festgelegten Fahrtenlimiten im Ergebnis um die dem Kanton obliegende Durchsetzung der lufthygienischen Ziele der Massnahmenplanung ging.
7.2.2 Wie sich im Einzelnen aus den Aussagen und Berechnungen der städtischen Fachstelle ergibt, wird mit dem umstrittenen Fahrtenmodell dem Umstand, dass es sich bei der geplanten Anlage schadstoffmässig um einen überdurchschnittlichen Emittenten handelt und daher verschärfte Emissionsbegrenzungen vorzusehen sind, zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere übersteigen die in Art. 14 GPV für die ersten drei Stufen angesetzten Fahrtenlimiten den Zielwert erheblich.
Ob und inwieweit während der Einführung eines Fahrtenmodells vorübergehend grössere Fahrtenmengen zugelassen werden dürfen, als den Zielvorstellungen entsprechen würde, ist eine Frage der Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen. Diese Abwägung hat der Regierungsrat keineswegs fehlerhaft vorgenommen, wenn er mit Blick auf die lufthygienische Situation und die für die Entwicklung des Gebietes Zürich West festgelegten Leitsätze eine Privilegierung des Gestaltungsplangebietes in der Grössenordnung von jährlich rund 0,7 Mio. Fahrten ausgeschlossen hat. Die im Umweltverträglichkeitsbericht vorgebrachten Gründe für eine derartige Lösung vermögen denn auch kaum zu überzeugen (vgl. oben E. 5.1): Geht es um die Projektierung einer als überdurchschnittlichen Emittenten zu betrachtenden Baute in einem lufthygienischen Sanierungsgebiet, so müssen gemäss Art. 11 Abs. 3 USG bei der Regelung des motorisierten Individualverkehrs rein wirtschaftliche Überlegungen in den Hintergrund treten. Dass es noch an Erfahrungen bei der Umsetzung von Fahrtenmodellen fehlt, muss nicht zur Folge haben, dass von vornherein grössere Verkehrsmengen zugelassen werden; diesem Umstand ist allenfalls im Rahmen der bei Überschreitung der Limiten zu treffenden
Massnahmen Rechnung zu tragen. Weiter vermögen vorerst noch zur Verfügung stehende Strassenkapazitäten einen Verzicht auf verschärfte Emissionsbegrenzungen nicht zu rechtfertigen, ebenso wenig wie die bereits bei der Ermittlung der Fahrtenzahlen berücksichtigte Tatsache, dass der Neubau der zusätzlichen Tramlinie erst später erfolgt. Schliesslich wird von den Beschwerdegegnern bestritten und ist denn auch anzuzweifeln, dass sich die jährliche Fahrtenlimite für das Gestaltungsplangebiet auf annähernd 5 Mio. Fahrten belaufen würde, würde die Berechnung anhand der kantonalen Wegleitung angestellt.
Die vom Regierungsrat vorgenommene Kürzung der Fahrtenlimiten vor allem für die ersten Stufen erscheint daher als umweltschutzrechtlich nötig und ausgewogen.
7.2.3 An diesen Überlegungen vermögen die Einwände, die von den Beschwerdeführerinnen gegen eine Herabsetzung der in den Gestaltungsplanvorschriften festgelegten Fahrtenzahlen vorgebracht worden sind, nichts zu ändern. Die Kritik, die an der vom Verwaltungsgericht angestellten Kontrollrechnung, insbesondere an der Festlegung der anrechenbaren Ladenfläche und der SVP-Zahlen vorgebracht wird, kann gegenüber der Entscheidung des Regierungsrates nicht aufrechterhalten werden. Die Rekursinstanz hat die fragliche Ladenfläche nach den Vorstellungen der Beschwerdeführerinnen bemessen und wie erwähnt einen SVP-Durchschnittswert für die Besucherparkplätze eingesetzt, der auf den Zahlen der Gestaltungsplanvorschriften beruht. Aus dieser Sicht hat auch die Forderung nach Gleichbehandlung mit den Baugesuchstellern für das Projekt "Sihlcity" ihre Bedeutung verloren. Soweit die Beschwerdeführerinnen schliesslich verlangen, dass die tägliche Fahrtenzahl für die Festlegung der jährlichen Fahrtenlimite auf 365 Tage hochgerechnet werde, muss es dem Ermessen der Vollzugsbehörden überlassen bleiben, ob sie die Fahrtenzahl anhand einer Hochrechnung auf 365 Tage mit einem Abzug für die Sonn- und Feiertage oder anhand einer Hochrechnung auf 305 Tage mit

einem Zuschlag für die auch während der Sonn- und Feiertage zur Verfügung stehenden Nutzungen ermitteln wollen. Da sich Fahrtenmodelle wie das vorliegende einer exakten Kontrolle auf Übereinstimmung mit den kantonalen und städtischen Parkplatzvorschriften entziehen, kann eine Kritik an einem einzelnen Faktor der Bemessung ohnehin nur dann erfolgreich sein, wenn sich dieser deutlich im Ergebnis niederschlägt, welches seinerseits den Rahmen des den Behörden zustehenden Ermessens sprengt.

8.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach den angestellten Erwägungen teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid insoweit aufzuheben, als das Verwaltungsgericht die vom Regierungsrat festgelegten jährlichen Fahrtenlimiten aufgehoben und die Sache zu zusätzlicher Reduktion der Fahrtenzahlen an die Stadt Zürich zurückgewiesen hat. Die vom Regierungsrat festgesetzten Fahrtenlimiten sind im Dispositiv festzuhalten.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist im Übrigen, nämlich soweit die Bestätigung der in Art. 14 Abs. 4 GPV genannten höheren Fahrtenlimiten beantragt worden ist, abzuweisen.
Da es trotz dieses Urteils bei teilweiser Gutheissung und teilweiser Abweisung der vor Verwaltungsgericht erhobenen Beschwerden bleibt, besteht kein Anlass, die von der Vorinstanz getroffene Kosten- und Entschädigungsregelung abzuändern.

9.
Die bundesgerichtlichen Kosten sind dem Ausgang des Verfahrens gemäss zu zwei Dritteln den Beschwerdegegnern und zu einem Drittel den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen.
Die Parteikosten sind wettzuschlagen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (3. Kammer) vom 5. Juli 2004 insoweit aufgehoben, als in Dispositiv Ziffer 1 die Sache zur Überarbeitung von Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften (insbesondere zur Festsetzung einer verschärften Emissionsbegrenzung im Rahmen von 2,17 bis 1,3 Mio. Fahrten pro Jahr) an die Stadt Zürich zurückgewiesen worden ist.

1.2 Die in Art. 14 Abs. 4 der Gestaltungsplanvorschriften vorgesehenen Fahrtenlimiten werden entsprechend dem Regierungsratsbeschluss Nr. 576/2004 vom 21. April 2004 (Dispositiv Ziffer II in Verbindung mit Erwägung 13d/cc) festgelegt, nämlich für die Teilgebiete A und B zusammen auf 2,7 Mio. Fahrten pro Jahr für die erste Betriebsphase, auf 2,544 Mio. Fahrten für die zweite Stufe, auf 2,385 Mio. Fahrten für die 3. Stufe und auf 2,20 Mio. Fahrten für die 4. Stufe.

1.3 Im Übrigen wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 9'000.– wird zu einem Drittel den beiden Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung, zu einem Drittel dem Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier" und den Mitbeteiligten unter solidarischer Haftung sowie zu einem Drittel dem Verkehrsclub der Schweiz (VCS) auferlegt.

3.
Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (3. Abteilung, 3. Kammer) sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. Dezember 2004

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: