[AZA 1/2]
1P.23/2001/sta

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

Sitzung vom 5. September 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter
Féraud, Catenazzi und Favre, Ersatzrichter Seiler und Gerichtsschreiberin Gerber.

———

In Sachen
M övenpick Dienstleistungs AG, Zürichstrasse 77, Adliswil, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Sigrist, Uraniastrasse 24, Zürich,

gegen
V erkehrs-Club der Schweiz (VCS), Aarbergergasse 61, Postfach, Bern, Beschwerdegegner, vertreten durch Sektion Zürich, Zypressenstrasse 76, Postfach 1179, Zürich, diese vertreten durch Rechtsanwalt Martin Pestalozzi, Seefeldstrasse 9a, Rüti, Stadtrat Adliswil, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Müller, Mühlebachstrasse 65, Zürich, Regierungsrat des Kantons Zürich, Staatskanzlei, Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
1. Abteilung,
1. Kammer,

betreffend
Baubewilligung, hat sich ergeben:

A.- Die Saville Finanz AG und die Mövenpick Dienstleistungs AG stellten am 20. Dezember 1996 ein Baugesuch für den Abbruch eines bestehenden Gebäudes und den Neubau eines Kino- und Einkaufszentrums auf den in der Gewerbezone G2 gelegenen Grundstücken Kat. Nr. 2882, 7316 und 7317 an der Zürichstrasse 77 in Adliswil. Das Projekt sah 10 Kinosäle mit insgesamt 2458 Sitzplätzen, ein Foyer, ein Openairkino, 5 Restaurants mit insgesamt 970 Sitzplätzen, ein Dancing mit 198 Sitzplätzen, 1229 Parkplätze, Fachmärkte mit einer Verkaufsfläche von insgesamt ca. 8920 m2 sowie verschiedene Nebenanlagen vor.

B.- Am 1. Juli 1997 erteilte der Stadtrat Adliswil die Baubewilligung. Gestützt auf die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung und Anträge der kantonalen Fachstellen enthielt das bewilligte Projekt jedoch verschiedene Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorhaben, insbesondere den Verzicht auf das Openairkino, die Reduktion auf zwei Restaurants mit insgesamt 555 Sitzplätzen und die Reduktion der Parkplätze auf 800. Zudem wurde die Bauherrschaft unter anderem verpflichtet, die Parkplätze gebührenpflichtig zu bewirtschaften und (vorerst während dreier Jahre) einen jährlichen Betrag von Fr. 300'000.– für den Ausbau der Linie 184 des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) zu leisten (erweiterter Betrieb, Verdichtung der Kursfolgen).

C.- Der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) erhob dagegen Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher das Rechtsmittel am 9. Februar 2000 abwies, soweit er darauf eintrat. Der VCS focht diesen Entscheid beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an. Dieses hiess mit Urteil vom 2. November 2000, zugestellt am 28. November 2000, die Beschwerde gut und hob den Beschluss des Stadtrates von Adliswil vom 1. Juli 1997 sowie den Beschluss des Regierungsrates vom 9. Februar 2000 auf.

D.- Die Mövenpick Dienstleistungs AG erhob am 11. Januar 2001 "Beschwerde" mit dem Antrag, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und der Entscheid des Regierungsrates vom 9. Februar 2000 sei zu bestätigen.

E.- Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und der VCS beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Staatskanzlei des Kantons Zürich namens des Regierungsrates und der Stadtrat Adliswil stellen den Antrag, die Beschwerde gutzuheissen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die Beschwerdeführerin hat eine "Beschwerde" gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts erhoben, die offensichtlich als staatsrechtliche Beschwerde konzipiert ist.
Infolge der Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG) ist zu prüfen, ob nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist; in diesem Fall ist die eingereichte Rechtsschrift als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegenzunehmen.

b) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen kantonal letztinstanzliche Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 5 VwVG in Verbindung mit Art. 97 und Art. 98 lit. g OG), sofern keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe greift.
Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. (auch) auf unselbstständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid selbstständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrundeliegt, steht die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 123 II 359 E. 1 a/aa).

c) Der heutige Beschwerdegegner hatte im kantonalen Verfahren einerseits gerügt, die seit 1. März 1998 in Kraft stehenden Immissionsgrenzwerte für Schwebestaub PM10 (Anhang 7 der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985, LRV; SR 814. 318.142. 1; in der Fassung vom 15. Dezember 1997) seien nicht eingehalten. Zudem widerspreche die Bewilligung von 800 Parkplätzen, ohne die Nutzungszuordnung im Detail zu regeln, kantonalem wie auch eidgenössischem Recht. Schliesslich sei die von § 237 Abs. 1 Satz 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) geforderte Erschliessung mit öffentlichem Verkehr nicht gewährleistet.

Das Verwaltungsgericht erwog, eine Rückweisung zur Überarbeitung bezüglich PM10 wäre unverhältnismässig. Hingegen sei das projektierte Zentrum ungenügend mit öffentlichem Verkehr erschlossen. Dadurch werde § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG verletzt. Diese Bestimmung sei selbstständiges kantonales Recht. Da die projektierte Anlage in ein Gebiet zu stehen komme, in dem die Luftbelastung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 14 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814. 01) und Anhang 7 LRV übermässig sei, seien für die Anlage gemäss Art. 11 Abs. 3 USG verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen. Die Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr sei eine im Luft-Programm vorgesehene Massnahme.
Deshalb könnten keine Baugesuche bewilligt werden, die den Anforderungen von § 237 PBG nicht genügten.

d) Die Voraussetzung einer hinreichenden Erschliessung ergibt sich aus Bundesrecht (Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Der Begriff der hinreichenden Erschliessung ist insoweit ein bundesrechtlicher (BGE 117 Ib 308 E. 4a S. 314; Alexander Ruch, Kommentar RPG, Zürich 1999, N 83 zu Art. 22). Indessen enthält das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze, während sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht ergeben (BGE 123 II 337 E. 5b S. 350; 117 Ib 308 E. 4a S. 314; André Jomini, Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 2 zu Art. 19; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl. , Bern 1995, S. 212). Namentlich verlangt das Bundesrecht nicht eine Erschliessung mit öffentlichem Verkehr (BGE 123 II 337 E. 5b S. 350). Eine kantonale Vorschrift, welche ein solches Erfordernis aufstellt, ist selbstständiges kantonales Recht, dessen Anwendung grundsätzlich nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde überprüfbar ist.

Die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr ist auch keine Verkehrs- oder Betriebsvorschrift, die gestützt auf Art. 12 USG vom Bauherrn verlangt werden könnte (BGE 123 II 337 E. 7a S. 353). Nach dem angefochtenen Entscheid steht jedoch die in § 237 PBG verlangte Erschliessung mit öffentlichem Verkehr im Dienste der in Art. 44a USG vorgesehenen Massnahmenplanung, welche übermässige Luftverunreinigungen im Sinne von Art. 11 Abs. 3 und Art. 14 USG beheben soll.
Wenn im Rahmen einer auf kantonales Recht gestützten Baubewilligung zugleich unmittelbar anwendbares eidgenössisches Umweltrecht anzuwenden ist, kann auch die Frage einer hinreichenden Erschliessung im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geprüft werden, soweit sie von der richtigen Anwendung des einschlägigen Bundesrechts abhängt (BGE 123 II 337, nicht publ. E. 1a sowie E. 8 S. 354 ff.; 119 Ib 480, nicht publ. E. 2a sowie E. 6 S. 488 f.; 118 Ib 66 E. 1c und d S. 70 ff. sowie E. 2a S. 73; 117 Ib 308 E. 1a S. 311 f.
und E. 4 S. 314 ff.; 116 Ib 159 E. 1a S. 162 f. und E. 6b S. 166 f.). Zumindest hat vorliegend die Frage der hinreichenden Erschliessung mit öffentlichem Verkehr einen engen Sachzusammenhang mit der bundesumweltrechtlichen Frage, ob die Anlage im Lichte des Luftreinhalterechts zulässig ist (vgl. BGE 125 II 129, nicht publ. E. 2a/bb; BGE 123 II 337 E. 5a S. 350; Urteil des Bundesgerichts vom 26. Mai 2000, URP 2000 S. 622, E. 1a). Das eingereichte Rechtsmittel ist daher als Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln, wobei sich freilich hinsichtlich der Anwendung des kantonalen Rechts die Kognition des Bundesgerichts nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen richtet (BGE 118 Ib 234 E. 1b S. 237 mit Hinweis).

e) Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des Baugrundstücks zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG).

f) Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher einzutreten; diese ist als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegen zu nehmen.

2.- Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass im Gebiet, in dem die fragliche Anlage zu stehen kommen soll, die Luftbelastung übermässig sei.

a) Nach dem zweistufigen Konzept des Umweltschutzgesetzes sind Emissionen zunächst unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG), was namentlich dann der Fall ist, wenn die gemäss Art. 14 USG festgelegten Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen überschritten werden. Die Massnahmen zur Emissionsbegrenzung werden in Art. 12 USG aufgezählt.
Diese Aufzählung ist abschliessend für die direkt auf das Umweltschutzgesetz gestützten Massnahmen; sie schliesst aber weitere, auf andere Bestimmungen gestützte Vorkehren nicht aus (BGE 125 I 182 E. 2d/ff. S. 190, mit Hinweisen).

b) Wenn eine neue Anlage für sich allein übermässige Immissionen verursacht, sind für diese Anlage ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen, so dass keine übermässigen Immissionen verursacht werden (Art. 11 Abs. 3 USG, Art. 5 LRV; Urteil des Bundesgerichts vom 17. Mai 1995, URP 1995 S. 498 E. 4a). Nötigenfalls ist die Baubewilligung zu verweigern. Werden aber übermässige Immissionen nicht durch eine einzelne stationäre Anlage, sondern durch mehrere Anlagen gemeinsam verursacht, welche je einzeln die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen einhalten, so können grundsätzlich nicht gestützt auf Art. 11 und 12 USG Baubewilligungen für zonenkonforme Neuanlagen verweigert oder isoliert verschärfte Emissionsbegrenzungen angeordnet werden. Vielmehr ist die übermässige Luftbelastung aufgrund eines Massnahmenplanes auf eine koordinierte sowie lasten- und rechtsgleiche Weise zu reduzieren (Art. 44a USG; BGE 125 II 129 E. 7b S. 139; 124 II 272 E. 4 S. 279 ff.; 120 Ib 436 E. 2c/cc S. 445 ff., 119 Ib 480 E. 5a-d S. 483 ff., 118 Ib 26 E. 5d und e S. 34 ff.).

Der Massnahmenplan enthält die Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Einwirkungen beitragen (Art. 44a USG, Art. 31 ff. LRV). Er ist keine gesetzliche Grundlage für die Anordnung

von Massnahmen, sondern stellt bloss die Massnahmen zusammen, die aufgrund der bestehenden oder allenfalls neu zu schaffender gesetzlicher Grundlagen ergriffen werden können (Art. 44a Abs. 2 USG, Art. 32 Abs. 1 lit. e LRV; Loretan, Kommentar USG, Zürich 1998, N. 55 zu Art. 44a). Die gesetzliche Grundlage für die Massnahmen kann sich im Umweltschutzgesetz (namentlich Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 12 USG) oder in anderen eidgenössischen oder kompetenzgemäss erlassenen kantonalen Gesetzen finden (BGE 125 II 129 E. 7b S. 139). Der Massnahmenplan ändert auch nichts an den bestehenden Behördenzuständigkeiten; diese richten sich nach den für die jeweilige Massnahme einschlägigen Vorschriften (BGE 123 II 337 E. 4a S. 345 f.; 122 II 97 E. 6a und c S. 99 und 101; Loretan, a.a.O., N. 28 zu Art. 44a).

Der Massnahmenplan kann auch raumplanerische Massnahmen vorsehen, wie z.B. die Verkleinerung der Bauzone oder die Verringerung der Nutzungsdichte bestimmter Zonen (Loretan, a.a.O., N 26 zu Art. 44a mit Hinweisen zur Rechtsprechung).
Diese bedürfen jedoch grundsätzlich der Umsetzung durch Anpassung der Richt- und Nutzungsplanung; solange die Zonenordnung nicht geändert worden ist, können zonenkonforme Projekte grundsätzlich nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden (BGE 124 II 272 E. 4c/bb S. 281 mit Hinweisen). Immerhin ist es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig, bei Bauvorhaben mit - gemessen am Zonendurchschnitt - überdurchschnittlichen Emissionen emissionsmindernde Massnahmen im Baubewilligungsverfahren anzuordnen, gestützt unmittelbar auf den Massnahmenplan und Art. 12 USG, auch wenn diese der geltenden Bau- und Zonenordnung widersprechen (z.B. Beschränkung der Parkplatzzahl unter die von der Bau- und Zonenordnung vorgesehene Mindestanzahl: vgl. BGE 124 II 272 E. 4d S. 283). Auch in diesem Fall kann das Vorhaben jedoch gestützt auf Art. 12 USG nicht vollständig verboten werden (BGE 125 II 129 E. 4 S. 132).

c) Immissionen sind übermässig, wenn sie schädlich oder lästig im Sinne von Art. 11 Abs. 3 und Art. 13 f. USG sind. Eine NOx-Immission ist demzufolge übermässig, wenn sie im Jahresmittelwert höher liegt als 30 mikrog/m3 (Anh. 7 LRV). Eine Zunahme der NOx-Immissionen in der Grössenordnung von 1 mikrog/m3 ist deshalb nicht übermässig (BGE 119 Ib 480 E. 5e S. 487 f.).

Die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen kann nicht abstrakt, sondern nur im Hinblick auf die betreffende Nutzungszone getroffen werden. Als überdurchschnittlich emittierend galten beispielsweise ein Einkaufszentrum, welches in einer Zentrumszone zu einer zusätzlichen Emission von 9,5 t/a NOx und 1,7 t/a VOC führte (BGE 124 II 272 E. 2c S. 276 und E. 4c/ff S. 283), eine Zunahme der NOx-Immissionen um 4-5% bzw.
2-3 mikrog/m3 (BGE 120 Ib 436 E. 2c/dd S. 448 f.) bzw. eine Erhöhung der gesamten Luftverschmutzung um 3-5% (Urteil des Bundesgerichts vom 17. Mai 1995, URP 1995 498 E. 4a).

d) Das Verwaltungsgericht hat, ohne die zu erwartenden Emissionen ausdrücklich festzustellen, erwogen, die strittige Anlage sei überdurchschnittlich emittierend. Aus dem Umweltverträglichkeitsbericht (Hauptuntersuchung zur Umweltverträglichkeit, Ernst Basler + Partner, 19. Dezember 1996, S. 32 ff.) ergibt sich, dass die NOx-Immissionen im Bereich der Autobahn A3 z.T. deutlich über dem Immissionsgrenzwert liegen; entlang den übrigen Hauptstrassen in Adliswil liegen die Immissionen zwischen 25 und 35 mikrog/m3 und damit im Bereich des Immissionsgrenzwertes. In Adliswil werden (Stand 1995) insgesamt jährlich 163 t NOx und 342 t VOC emittiert. Das ursprünglich vorgesehene Projekt hätte in der Betriebsphase die NOx-Emissionen in Adliswil um jährlich 3,2 t oder ca. 2,0% erhöht, die VOC-Emissionen um 3,0 t oder ca. 0,9%. Für den weiteren Perimeter wurde eine Zunahme bei NOx um 5,2 t/a, bei VOC um 4,1 t/a angenommen. Weiter führt der Bericht aus, dass mit dem Projekt rund 45% des NOx- und ca. 10% des VOC-Reduktionspotenzials in der Gemeinde Adliswil wieder aufgebraucht würde. Die in der Baubewilligung angeordneten Redimensionierungen des Projekts sollten gemäss dem 2. Ergänzungsbericht Luft/Lärm zum UVB vom 11. Juni 1997 die Emissionen im Bereich Adliswil um je 0,8 t/a für NOx und VOC reduzieren, im weiteren Perimeter um 1,4 t/a NOx und 1,1 t/a VOC.

e) Aus diesen Berechnungen, die von den Parteien nicht in Frage gestellt werden, ergibt sich im Lichte der dargestellten Praxis, dass die Emissionen der strittigen Anlage zwar überdurchschnittlich, aber nicht übermässig

sind.
Die kantonalen Instanzen haben daher mit Recht emissionsbegrenzende Massnahmen angeordnet (Reduktion der Parkplatzzahl; Parkplatzbewirtschaftung). Hingegen kann die Baubewilligung für das zonenkonforme Projekt nicht gestützt auf das Umweltschutzgesetz verweigert werden.

3.- a) Das Verwaltungsgericht hat denn auch die Verweigerung der Bewilligung nicht auf das Umweltschutzgesetz gestützt, sondern auf § 237 PBG, weil die projektierte Anlage den Anforderungen an die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr nicht genüge. Die geplanten Kinos, Restaurant-, Dancing- und Barbetriebe ermöglichten eine gleichzeitige Belegung von maximal 3'211 Personen. Das Vorhaben sei daher eine Anlage mit besonders grossem Publikumsverkehr. Die Voraussetzung von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG sei bei solchen Anlagen nur erfüllt, wenn der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches öffentliches Verkehrsangebot verfüge, das eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr darstelle. Die vorhandene Buslinie nach Wollishofen (und weiter Richtung Zürich) und Adliswil sei ungenügend leistungsfähig und könne noch weniger als attraktive Alternative zum privaten Motorfahrzeugverkehr gelten. Nach Kilchberg sei das Angebot ähnlich unbefriedigend wie für die Stadt Zürich.
Ferner werde rund ein Drittel der Kundschaft aus den Gemeinden des linken Seeufers, aus dem Sihltal und von Zürich Land im Nordwesten der Anlage erwartet. Aus diesem Einzugsgebiet lasse sich das Zentrum mit dem öffentlichen Verkehr nur auf Umwegen erreichen. Aus diesen Richtungen werde daher ein Anteil von bis zu 100% an privatem Motorfahrzeugverkehr erwartet.
Im Ergebnis sei das Vorhaben nicht gemäss § 237 Abs. 1 PBG mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar.

b) Durch die Verweigerung der Baubewilligung für das unbestritten zonenkonforme Projekt wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) der Beschwerdeführerin eingeschränkt.
Eine solche Einschränkung ist nur zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht antastet (Art. 36 BV). Wiegt ein Grundrechtseingriff schwer, ist ein klare und eindeutige formell-gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 36 Abs. 1 BV; BGE 126 I 112 E. 3c S. 116 mit Hinweisen; 124 II 538 E. 2a S. 540; 119 Ia 362 E. 3a S. 366); wiegt er weniger schwer, gilt das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage als erfüllt, wenn sich der angefochtene Entscheid ohne Willkür auf die von ihm angeführte Norm stützen lässt (BGE 124 II 538 E. 2 S. 540 f., mit Hinweisen). In jedem Fall frei prüft das Bundesgericht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 121 I 117 E. 3c S. 121).

c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bau- und Raumplanungsrecht liegt ein schwerer Grundrechtseingriff vor, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 124 II 538 E. 2a S. 540; 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Ein schwerer Eingriff wird insbesondere bejaht, wenn eine bisher in einer Bauzone gelegene Parzelle einer Zone zugewiesen wird, in der keine Überbauung mehr zulässig ist (BGE 119 Ia 362 E. 3b S. 366); sodann auch bei einer starken Erschwerung der bestehenden Baumöglichkeit (BGE 121 I 117 E. 3b/bb S. 120). Dagegen liegt kein schwerer Eingriff vor, wenn die zulässige Überbauungsmöglichkeit lediglich reduziert wird (BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365; 110 Ia 167 E. 7a S. 169).

d) Nach der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auslegung gelten für die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gemäss Satz 2 von § 237 Abs. 1 PBG die gleichen Kriterien wie für die allgemeine Zugänglichkeit nach Satz 1.
Die Anforderungen richten sich also nach Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen. Angesichts der Zweckbestimmung der geplanten Baute als Begegnungsstätte mit grossem Publikumsverkehr hat das Verwaltungsgericht ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verlangt.
Es hat die Baubewilligung verweigert, weil die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln am vorgesehenen Standort diesen Anforderungen nicht entspreche. Damit hat es jedoch nur die vorgesehene Überbauung als Kino-, Einkaufs- und Freizeitzentrum versagt; der Entscheid des Verwaltungsgerichts lässt dagegen andere bauliche Nutzungen mit geringerem Publikumsverkehr am vorgesehenen Standort durchaus zu. Der angefochtene Entscheid hat daher nur eine Reduzierung der zulässigen Überbauungsmöglichkeit zur Folge. Es liegt

somit kein schwerer Grundrechtseingriff im Sinne der Rechtsprechung vor. Daran ändert nichts, dass für die Ausarbeitung des umstrittenen Bauprojekts ein sehr grosser Aufwand geleistet worden ist. Die Gefahr, dass der Projektierungsaufwand nutzlos werden kann, besteht bei fast allen Baustreitigkeiten. Es wäre verfehlt, die richterliche Kognition von der Höhe des Aufwands abhängig zu machen, der in der Regel von der Bau- oder Auftragssumme abhängig ist.

e) Nach dem Gesagten kann das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung von § 237 Abs. 1 PBG nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots kontrollieren, und es sind keine erhöhten Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage zu stellen.

4.- a) Die gesetzliche Grundlage des angefochtenen Entscheids ist § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG. Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit den in den §§ 233 ff. PBG geregelten Grundanforderungen an Bauten und Anlagen. Nach § 233 Abs. 1 PBG dürfen Bauten und Anlagen nur auf Grundstücken erstellt werden, die baureif sind oder deren Baureife gesichert ist.
Baureif ist ein Grundstück nach § 234 PBG unter anderem dann, wenn es erschlossen ist. Gemäss § 236 Abs. 1 PBG ist ein Grundstück erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist. § 237 Abs. 1 PBG (in der Fassung vom 1. September 1991) lautet sodann:

”Genügende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher
Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der
Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die
Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer.
Bei grösseren Überbauungen muss überdies die
Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet
sein. Bei Bauten und Anlagen mit grossem
Güterverkehr sind Gleisanschlüsse zu verlangen, wo
dies technisch möglich und zumutbar ist.. ”

b) Die Beschwerdeführerin stellt zu Recht die Verfassungsmässigkeit von § 237 Abs. 1 Satz 2 nicht grundsätzlich in Frage. Diese Bestimmung bezweckt, dass grössere Überbauungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden können und setzt damit einen bundesrechtlichen Planungsgrundsatz um (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG; BGE 123 II 337 E. 5b S. 350). Eine Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln kann die Zahl der Motorfahrzeugbewegungen und damit die Emission von Schadstoffen reduzieren (vgl. BGE 124 II 272 E. 3b S. 277; 120 Ib 436 E. 3c S. 454 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 17. Mai 1995, URP 1995 S. 498, E. 3d), was unbestritten im öffentlichen Interesse liegt (BGE 125 II 129 E. 9a S. 145). Schliesslich ist es auch sinnvoll und zulässig, mit raumplanerischen Mitteln zu vermeiden, dass Private durch den Bau von Grossanlagen praktisch den Ausbau von öffentlichen Verkehrsmitteln mit Kostenfolgen zu Lasten des Gemeinwesens präjudizieren. Die Raumplanung soll gerade anstreben, dass Anlagen mit erheblichem Publikumsverkehr in der Nähe bestehender oder geplanter öffentlicher Verkehrsanlagen errichtet werden. Zu diesem Zweck ist es auch zulässig, bestimmte Mindestanforderungen an die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln
aufzustellen (EJPD/RPG, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N. 44 zu Art. 3; Pierre Tschannen in Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 55 zu Art. 3).

c) Die Anforderung einer Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln steht auch nicht im Widerspruch zum eidgenössischen Umweltrecht: Zwar kann ein Bauherr im Baubewilligungsverfahren nicht gestützt auf Art. 11 oder 12 USG verpflichtet werden, den öffentlichen Verkehr auszubauen oder zu fördern (BGE 123 II 337 E. 7a S. 353; 119 Ib 480 E. 7b S. 490 f.; vgl. auch Schrade/Loretan, Kommentar USG, N 21a zu Art. 12). Dies schliesst aber nicht aus, dass gestützt auf andere - bundesrechtliche oder im Rahmen der kantonalen Zuständigkeit erlassene kantonale - Rechtsnormen derartige Massnahmen ergriffen oder verlangt (vgl. BGE 120 Ib 436 E. 3c S. 456; Schrade/Loretan, a.a.O., N. 10 zu Art. 12) bzw. bei ihrem Fehlen eine Baubewilligung verweigert werden kann.

d) Der Wortlaut des hier streitigen § 237 PBG verlangt, dass ”die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Ver-

kehr gewährleistet" ist. Aus dem Wortlaut wie der Systematik und dem klaren Sinn dieser Bestimmung folgt, dass die Baubewilligung zu verweigern ist, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist. Wohl kann - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - ein privater Bauherr grundsätzlich nicht verpflichtet werden, Anlagen des öffentlichen Verkehrs auszubauen, weil dies gar nicht in seinem Einflussbereich liegt (BGE 123 II 337 E. 7a S. 353; 119 Ib 480 E. 7b S. 490 f.). Daraus folgt aber nicht, dass es unzulässig wäre, eine Baubewilligung zu verweigern, weil die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr ungenügend wäre. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Erteilung einer Bewilligung von Voraussetzungen abhängt, auf deren Realisierung der Gesuchsteller keinen Einfluss hat.

e) Die Beschwerdeführerin rügt jedoch, das Verwaltungsgericht habe § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG willkürlich ausgelegt und deshalb zu hohe Anforderungen an die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr gestellt: Das Gesetz verlange nur die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, nicht aber eine "gute" Erreichbarkeit. Die vom Verwaltungsgericht verlangte attraktive öV-Erschliessung aus allen massgeblichen Richtungen würde jegliches Vorhaben der fraglichen Art verunmöglichen.
Eine solche Anforderung sei in § 237 PBG nicht enthalten und wäre auch mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) unvereinbar. Auch die Gemeinde Adliswil vertritt die Auffassung, § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG stelle lediglich eine (einheitliche) Grundvoraussetzung für die Überbauung grösserer Siedlungsgebiete auf und enthalte keine besonderen Anforderungen an die öV-Erschliessung von Bauten mit grossem Publikumsverkehr.
Die vorhandene Buslinie 184 genüge deshalb zur Erschliessung des Bauvorhabens mit öffentlichem Verkehr.

f) Das Verwaltungsgericht ging davon aus, § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG solle die Benützung des öffentlichen Verkehrs fördern und die Gesetzgebung über den öffentlichen Personenverkehr (Personenverkehrsgesetz vom 6. März 1988 und Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 [AngebotsV]) mit dem Planungs- und Baugesetz verknüpfen. Die Bestimmung sei zusammen mit weiteren Vorschriften 1991 in das PBG eingefügt worden, um klarzustellen, wie dem Anliegen des Umweltschutzes in der Raumplanung und im öffentlichen Baurecht über direkt anzuwendende Bundesvorschriften hinaus nachzukommen sei. Systematisch sei Satz 2 in Zusammenhang mit Satz 1 von § 237 Abs. 1 PBG zu sehen: Danach richten sich die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit für die öffentlichen Dienste und die Benützer nach der konkreten Situation, insbesondere nach der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlage. Die gleichen Kriterien müssten für die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gelten, d.h. der Zugang müsse auf die entsprechende Nutzung abgestimmt sein. Das geplante Kinozentrum mit Restaurant-, Dancing- und Barbetrieb sowie Einkaufszentrum sei eine Begegnungsstätte mit besonders grossem Publikumsverkehr. Für eine
solche Anlage sei die Bauvoraussetzung von § 237 Abs. 1 PBG nur erfüllt, wenn der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verfüge und eine attraktive Alternative zum motorisierten Verkehr darstelle.

Diese Begründung ist in methodischer und argumentativer Hinsicht nachvollziehbar und kann weder im Hinblick auf die einzelnen Auslegungselemente noch in Bezug auf das Auslegungsergebnis als willkürlich betrachtet werden.

g) Zwar trifft es zu, dass § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG in der Auslegung des Verwaltungsgerichts relativ unbestimmt ist, weil die Anforderungen an die öV-Erschliessung nicht abstrakt vorgegeben sind, sondern bei jedem Projekt individuell beurteilt werden müssen. Insbesondere bei verkehrsintensiven Projekten wie dem vorliegenden ist es für Baugesuchsteller schwer vorhersehbar, welche Güte der öV-Erschliessung von den Behörden verlangt werden wird. Das Verwaltungsgericht hat allerdings verschiedene Ansatzpunkte zur Konkretisierung dieser Anforderungen unter Heranziehung anderer Rechtsgrundlagen aufgezeigt:

aa) Zum einen ist § 237 Abs. 1 PBG mit dem Personenverkehrsgesetz und der Angebotsverordnung zu verknüpfen, in der verschiedene Angebotsbereiche definiert werden, von der Grundversorgung des Kantonsgebiets (§ 2 lit. a i.V.m. § 11 AngebotsV) bis zu dem in dichten Siedlungsgebieten mit starker Nachfrage verlangten flächendeckenden Angebot (§ 2 lit. c i.V.m. § 13 AngebotsV: mindestens 15-Minuten-Takt mit weiterer Intervallverkürzung bei entsprechender Nachfrage). Diese Kategorien können für die Beurteilung der

öV-Erreichbarkeit i.S.v. § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG insofern herangezogen werden, als bei grösseren Überbauungen ohne grossen Publikumsverkehr eine den Angebotsstufen 1 bis 2 entsprechende Erreichbarkeit genügen wird, während bei Projekten mit besonders hohem Publikumsverkehr eine der Angebotsstufe 3 entsprechende Erreichbarkeit verlangt werden kann.

bb) Zum anderen hat das Verwaltungsgericht auf die Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen vom Oktober 1997 Bezug genommen, die verschiedene öV-Güteklassen definiert, unter Berücksichtigung der Art des Verkehrsmittels, des Kursintervalls und der Erreichbarkeit der Haltestellen. Zwar trifft es zu, dass diese Wegleitung nur ein Hilfsmittel zur Errechnung der erforderlichen bzw. maximal zulässigen Parkplatzzahl darstellt.
Es besteht jedoch ein enger Zusammenhang zwischen der Begrenzung der Parkplatzzahl einerseits und der von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG verlangten Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf die öV-Erschliessung: Beide werden im Teilplan Personen- und Güterverkehr des Massnahmenplans Lufthygiene (Luft-Programm 1996) als Massnahmen zur Verminderung der Stickoxid- und VOC-Emissionen in Belastungsgebieten genannt (PV 2 und PV 7 mit ausdrücklichem Hinweis auf § 237 PBG); nur in Gebieten, die durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind, kann eine Beschränkung des Parkraums das Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel fördern und die durch den motorisierten Individualverkehr verursachten Emissionen verringern (BGE 124 II 271 E. 3b S. 277). Es liegt daher nahe, für Bauvorhaben mit besonders grossem Publikumsaufkommen eine öV-Güteklasse der oberen Kategorie zu verlangen.

cc) Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass schon vor der PBG-Revision vom 1. September 1991 für Grosszentren und Begegnungsstätten mit grossem Publikumsverkehr eine "gute" Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr verlangt wurde (§ 219 PBG i.V.m. § 12 lit. a der Verordnung des Regierungsrats über die Verschärfung oder die Milderung von Bauvorschriften für besondere Bauten und Anlagen vom 26. August 1981 [Besondere Bauverordnung II; BBauV II]). Auch die Praxis zu dieser Bestimmung kann daher zur Konkretisierung der bei besonders verkehrsintensiven Projekten erforderlichen öV-Güteklasse herangezogen werden.

dd) Es wäre zwar im Hinblick auf die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit wünschbar, wenn das Verwaltungsgericht in genereller Form die Anforderungen an die Güte der öV-Verbindung präzisiert hätte. Für den vorliegenden Fall (Zentrum mit erheblichem Publikumsverkehr) kann aber in willkürfreier Auslegung von § 237 PBG eine öV-Erschliessung verlangt werden, die relativ hohen Anforderungen genügt.

h) Nach dem Gesagten stellt § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG in der Auslegung des Verwaltungsgerichts eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die in Frage stehende Grundrechtsbeschränkung dar.

5.- Das Verwaltungsgericht hat aufgrund seiner Auslegung von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG gefunden, das nur marginal erweiterte Angebot der bestehenden Buslinie 184 zwischen der Tramstation Wollishofen und Adliswil vermöge keine ausreichende öV-Erreichbarkeit zu gewährleisten und hat dementsprechend die Baubewilligung verweigert. Diese Schlussfolgerung kann nicht als willkürlich bezeichnet werden:

a) Auch wenn die Buslinie 184, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, von ihrer Kapazität her genügen sollte, um die aus Richtung Zürich kommenden Kunden aufzunehmen, kann diese Verbindung jedenfalls nicht als attraktiv bezeichnet werden: Der Bus verkehrt bisher im 30-Minuten-Takt bis 20 Uhr; geplant ist der Ausbau der Verbindung täglich von 20 Uhr bis 24 Uhr im 20-Minuten-Takt, samstags von 10 bis 11 Uhr und von 13 bis 16 Uhr im 15-Minuten-Takt und montags bis freitags zwischen 17 Uhr und 18 Uhr im 10-Minuten-Takt. Damit entspricht die Verbindung von ihrem Kursintervall her dem Angebotsbereich 2 der Angebotsverordnung und erreicht nur zu Spitzenzeiten den Angebotsbereich 3; sie fällt in die Kategorie D gemäss der Wegleitung Parkplatz-Bedarf 1997, d.h. in die zweitschlechteste Kategorie. Auch die SZU haben die Auffassung vertreten, für ein attraktives Angebot sei mindestens während der Ladenöffnungszeiten ein durchgehender Viertelstundentakt erforderlich.
b) Hinzu kommen - vor allem abends - Wartezeiten beim Umsteigen auf das städtische Verkehrsnetz, die potenzielle öV-Benutzer erfahrungsgemäss abschrecken. Zwar können, wie die Beschwerdeführerin zu Recht bemerkt, keine direkten öV-Verbindungen (ohne Umsteigen) in alle massgeblichen Richtungen verlangt wer-

den. Im vorliegenden Fall müssen jedoch selbst Besucher aus dem Haupteinzugsgebiet Zürich, die nicht in unmittelbarer Nähe der Tramlinie 7 wohnen, mindestens zweimal umsteigen: zunächst von einer Bus-, Tram- oder S-Bahnlinie auf das Tram Nr. 7 und anschliessend auf den Bus Nr. 184. Für das restliche Einzugsgebiet (mit Ausnahme der Gemeinde Adliswil und einem Teil der Gemeinde Kilchberg, in denen die ZVV-Linie 184 verkehrt) sind die öV-Verbindungen noch schlechter. Diese stellen somit keine ernsthafte Alternative zum motorisierten Privatverkehr dar.

c) Es ist auch unerheblich, dass die Beschwerdeführerin ihr Projekt bewusst (auch) auf Besucher ausrichten will, die ihr privates Motorfahrzeug benützen. Es ist nämlich gerade der Sinn von § 237 PBG, grössere Anlagen zu vermeiden, die ausschliesslich oder weit überwiegend auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet sind. Daran ändert nichts, dass sich das Bauareal mangels immissionsempfindlicher Umgebung nach Auffassung der Beschwerdeführerin für solche Nutzungen gerade anbiete. Denn das Gebot der Erreichbarkeit mit öffentlichem Verkehr dient nicht nur und auch nicht in erster Linie dem Schutz der unmittelbaren Nachbarschaft vor den Immissionen des Kundenverkehrs, sondern generell der Reduktion der durch den Motorfahrzeugverkehr verursachten Umweltbelastung, namentlich auch der Luftverunreinigung.

d) Damit kann dem Verwaltungsgericht kein Verstoss gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) vorgeworfen werden. Die Verweigerung der Baubewilligung beruht somit auf einer gesetzlichen Grundlage; sie dient dem öffentlichen Interesse an der Verminderung der Schadstoffemission in einem Gebiet, in dem die Immissionsgrenzwerte der LRV bereits erreicht bzw.
überschritten werden. Insgesamt erweist sich die Eigentumsbeschränkung als verhältnismässig. Insbesondere hat der angefochtene Entscheid nicht zur Folge, dass das streitige Grundstück gänzlich unüberbaubar wird; vielmehr steht es der Beschwerdeführerin frei, andere, weniger publikumsintensive Überbauungen (z.B. Wohn- oder Bürohäuser) zu errichten (vgl. oben, E. 3d).

6.- Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 156 und 159 OG).
Die Gemeinde Adliswil ist im vorliegenden Verfahren nicht als Partei beteiligt und hat daher auch keinen Anspruch auf Parteikostenentschädigung, auch wenn sie sich durch einen Anwalt vertreten lässt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegengenommen.

2.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

3.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

4.- Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000.– zu entschädigen.

5.- Dieses Urteil wird den Parteien, dem Stadtrat Adliswil sowie dem Regierungsrat, Staatskanzlei, und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. September 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: