Urteilskopf

124 II 272

31. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. März 1997 i.S. VCS gegen Winterthur-Versicherungen, Stadtrat Schlieren, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Anordnung emissionsmindernder Massnahmen im Baubewilligungsverfahren (Art. 11 Abs. 2 und Abs. 3 USG, Art. 12 USG und Art. 44a USG; Art. 18 LRV, Art. 19 LRV und Art. 31 ff. LRV).

Beurteilungsgrundlagen: Regelung in USG und LRV (E. 2a); Immissionssituation im Baugebiet (E. 2b); prognostizierte Emissionen des Bauvorhabens (E. 2c).

Vorsorgliche Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 18 LRV (E. 3).

Verschärfte Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 3 USG (E. 4):

- Erfordernis eines Massnahmenplans (E. 4a und b).

- Verhältnis zwischen Massnahmen- und Nutzungsplanung (E. 4c).

Regeste (fr):
Mesures de limitation des émissions dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (art. 11 al. 2 et al. 3 LPE, art. 12 LPE et 44a LPE; art. 18 OPair, art. 19 OPair et 31 ss OPair).

Principes d'appréciation: réglementation dans la LPE et l'OPair (consid. 2a); niveau des immissions dans le secteur concerné (consid. 2b); émissions prévisibles liées au projet (consid. 2c).

Limitation préventive des émissions selon les art. 11 al. 2 LPE et 18 OPair (consid. 3).

Limitation plus sévère des émissions selon l'art. 11 al. 3 LPE (consid. 4):

- Exigence d'un plan de mesures (consid. 4a et b).

- Relation entre plan de mesures et plan d'affectation (consid. 4c).

Regesto (it):
Imposizione di misure per limitare le emissioni nell'ambito di una procedura di rilascio di una licenza edilizia (art. 11 cpv. 2 e cpv. 3 LPAmb, art. 12 LPAmb e art. 44a LPAmb; art. 18 OIAt, art. 19 OIAt e 31 segg. OIAt).

Basi per l'apprezzamento: regolamentazione nella LPAmb e nell'OIAt (consid. 2a); livello delle immissioni nel settore della prevista costruzione (consid. 2b); emissioni prevedibili del progetto edilizio (consid. 2c).

Limitazione preventiva delle emissioni secondo gli art. 11 cpv. 2 LPAmb e 18 OIAt (consid. 3).

Inasprimento delle limitazioni delle emissioni giusta l'art. 11 cpv. 3 LPAmb (consid. 4):

- Esigenza di un piano dei provvedimenti (consid. 4a e b).

- Relazione tra piano dei provvedimenti e piano di utilizzazione (consid. 4c).

Sachverhalt ab Seite 273

BGE 124 II 272 S. 273

Die "Winterthur-Versicherungen" will im Zentrum Schlierens eine gemischte Überbauung errichten. Diese soll ein Einkaufszentrum mit Restaurant und Tankstelle (ca. 7'500 m2 Bruttogeschossfläche), ein Bürogebäude (ca. 3'000 m2) und 7 Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 83 Wohnungen umfassen. Vorgesehen sind insgesamt 422 Parkplätze: 41 oberirdisch und 381 in einer zweigeschossigen Tiefgarage. Im Genehmigungsverfahren empfahl das Amt für technische Anlagen und Lufthygiene des Kantons Zürich (ATAL) eine Reduktion des Parkplatzangebots auf maximal 271 Plätze. Das Baugelände befinde sich in einer der am stärksten mit Stickoxiden belasteten Regionen des Kantons und sei durch öffentliche Verkehrsmittel gut erschlossen. Seiner Bedarfsberechnung legte das ATAL die Wegleitung der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich zur

BGE 124 II 272 S. 274

Ermittlung des Parkplatz-Bedarfs aus dem Jahre 1990 (im folgenden: Wegleitung) zugrunde. Am 13. Juli 1996 bewilligte der Stadtrat Schlieren das Bauvorhaben. Er reduzierte die Zahl der Pflichtparkplätze von 422 auf insgesamt 398 und genehmigte die von der Bauherrschaft beantragten 24 zusätzlichen Parkplätze nur für Solar- und Elektromobile. Eine weitere Reduktion hielt er mangels einer gesetzlichen Grundlage nicht für möglich. Gegen die Baubewilligung rekurrierte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) an den Regierungsrat des Kantons Zürich mit dem Antrag, die bewilligte Parkplatzzahl auf maximal 271 festzulegen und auf die Ausscheidung von Parkplätzen für Elektromobile und Solarfahrzeuge zu verzichten. Diesen Antrag wies der Regierungsrat am 8. Mai 1996 ab. Die hiergegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 22. November 1996 ab. Das Gericht berücksichtigte bei seinem Entscheid den zwischenzeitlich vom Regierungsrat revidierten Massnahmenplan Lufthygiene, der eine Parkraumbewirtschaftung vorsieht. Es war jedoch der Auffassung, weder der Massnahmenplan noch die Wegleitung der Baudirektion eigneten sich als Rechtsgrundlage für eine Verminderung der Parkfelder. Massgeblich sei vielmehr Art. 27 der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Schlieren vom 16. Dezember 1985 (BZO), der nach den unbestrittenen Erwägungen des Stadtrats mindestens 422 Abstellplätze für das Bauvorhaben verlange. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhob der VCS am 21. Januar 1997 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Er beantragt in der Hauptsache, es seien die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben und die bewilligte Parkplatzzahl für Motorfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren auf maximal 271 festzulegen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit es auf sie eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Streitig ist im vorliegenden Fall im wesentlichen, ob gestützt auf das Bundesumweltrecht und den kantonalen Massnahmenplan Lufthygiene die Zahl der für das Bauvorhaben bewilligten Parkplätze zu reduzieren ist, obwohl die Bau- und Zonenordnung Schlierens 422 Parkplätze verlangt und keine Reduktion aus lufthygieni-

schen Gründen vorsieht.

BGE 124 II 272 S. 275

a) Das geplante Bauvorhaben mitsamt den unterirdischen Parkplätzen stellt eine neue stationäre Anlage im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a und d der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1; LRV) dar; die oberirdischen Parkplätze und Zufahrten sind Verkehrsanlagen nach Art. 2 Abs. 3 LRV. Insgesamt stellt das Vorhaben eine einheitliche Anlage i.S.v. Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; USG) dar, deren Einwirkungen gesamthaft beurteilt werden müssen (BGE 120 Ib 436 E. 2a/bb S. 442). Dabei sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 123 II 325 E. 4a/bb S. 328); hierzu zählen insbesondere die von den Bewohnern, Beschäftigten, Besuchern und Kunden verursachten Verkehrsemissionen (BGE 120 Ib 436 E. 2a/bb S. 442). Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 18 LRV). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass übermässige Luftverunreinigungen auftreten, und werden diese nicht nur durch eine einzelne Anlage verursacht, so erstellt die Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen nötig sind (Massnahmenplan; vgl. Art. 44a USG i.d.F. der USG-Revision vom 21. Dezember 1995; Art. 19 und 31 ff. LRV). b) Es ist unbestritten, dass die Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 7 LRV für Stickoxide und Ozon im Bereich des Bauprojekts heute deutlich überschritten werden und dass diese Luftbelastung in erster Linie auf den motorisierten Verkehr zurückzuführen ist. Das Bauvorhaben befindet sich somit in einem lufthygienischen Belastungsgebiet, in dem Massnahmen zur Verminderung bzw. Beseitigung der übermässigen Immissionen getroffen werden müssen. c) Aufgrund des UVB, einer von der Beschwerdegegnerin in Auftrag gegebenen Verkehrsstudie und der Beurteilung des ATAL gingen Regierungsrat und Verwaltungsgericht davon aus, das umstrittene Projekt werde täglich etwa 2'100 Fahrzeugbewegungen auslösen, die zu 75% auf das Einkaufszentrum entfielen. In den Abendspitzenstunden werde das Strassengeviert Bern-, Engstringer-, Rüthi- und Friedaustrasse um insgesamt 11% und der Knoten Engstringer-/Rütistrasse um 26% stärker belastet. Der UVB

BGE 124 II 272 S. 276

prognostizierte für das Jahr 1997 in einem Perimeter von 10 km projektbedingte NOx-Emissionen von insgesamt 9,5 t/a NOx und 1,7 t/a VOC (d.h. flüchtige organische Verbindungen, die als Vorläuferstoffe zur Ozonbildung beitragen) und für das Jahr 2002 von 7,7 t/a NOx und 1,5 t/a VOC. Die Emissionen stammen zu rund einem Drittel vom Personenverkehr und zu zwei Dritteln vom Lastwagenverkehr. Während der UVB sowie die Stellungnahme des ATAL von anlagebedingten Mehrimmissionen von 1-2 $\mu g/m3 ausgehen, nahm das Verwaltungsgericht an,$
Programm anderseits vorgesehenen Massnahmen werde sich die tatsächliche Mehrbelastung gegen der unteren Grenze der Schä

3. *Gemäss Art.* 11 *Abs.* 2 *USG sind Emissionen zunächst im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieb*
wie auch im vorliegenden Fall – sowohl ober – als auch unterirdische Parkplätze gehören; zum anderen trägt sie dem Umstand Re

BGE 124 II 272 S. 277

dassdieVerkehrsemissionennurzueinemgeringenTeilimgeschlossenenParkraumentstehenundvondortausgesammeltalsAblu
bzw.alsVerkehrsvorschriftaufArt.11Abs.2USGi.V.m.Art.12Abs.1lit.bundcundAbs.2stützenlässt(BGE120Ib436E.3aS.453
Kommentar,Art.1N.18).IndiesemSinneistesnichtnurzulässigsonderngeboten,imRahmenvonArt.11Abs.2USGdievorhersehb
undBernstrassebewilligtwurde;zudemisteinMcDonald'smit"drive–throughwindow"anderFriedaustrassegeplantundeswi
Reitmen–Münchwiesengerechnet.VorsorglicheMassnahmenzurBegrenzungderVerkehrsemissionendrängensichindieserSit

BGE 124 II 272 S. 278

RegierungsratnochdasVerwaltungsgerichthabendiewirtschaftlicheZumutbarkeiteinerweiterenEinschränkungdesParkplat
GemässderWegleitungergibtsichsomiteinewesentlichniedrigereAnzahlvonParkplätzenalsdievonderGemeindebewilligten3

BGE 124 II 272 S. 279

unddamitunabhängigvonderwirtschaftlichenZumutbarkeitangeordnetwerdenkann.

4.a)WirddieübermässigeLuftbelastung–wieimvorliegendenFall–voneinerVielzahlvonAnlagenzusammenverursacht,erst
dLRVn.F.;entsprichtArt.31Abs.2LRVa.F.).AusdiesenBestimmungensowiedenPrinzipienderKoordinationundderLastengle
fS.34ff.).VondiesemGrundsatzlässtdieRechtsprechungallerdingsAusnahmenzu,z.B.beianerkanntermassenunzureichenderI
einsinnvollesPrinzipbeiderAnordnungverschärfterEmissionsbegrenzungen?URP1994S.341ff.,insbes.S.350ff.:
beiNeuanlagengenerell;differenzierendALEXANDERZÜRCHER,DievorsorglicheEmissionsbegrenzungnachdemUmwel

BGE 124 II 272 S. 280

vomMassnahmenplanfürdasumstrittenePro jektvorgesehenenMassnahmenerlassenundsoweitnötigumgesetztwordensind(
FraglichistinersterLinie,obaufderGrundlagedesMassnahmenplans1996eineweitergehendeReduktionderParkplatzzahlan
Revisionvom21.Dezember1995(inKraftseit1.Juli1997)aus,wonachdieMassnahmenpläneMassnahmenunterscheiden,dieu

BGE 124 II 272 S. 281

bb)Diestrifftnachderbundesgerichtlichen Rechtsprechunginsbesonderedannzu,wenndurchMassnahmenplaneineEinschränk
undZonenordnungindemdafürvorgesehenenVerfahrenandenMassnahmenplananzupassen;vorderPlanänderungkönnenzo
DievomMassnahmenplanvorgesehenenemissionsmindernden Massnahmensollen,soweitsieeineBeschränkungderBautätigk
undZonenordnungfürunzulässig,weilessichbeimumstrittenenPro jektumeinezonenkonformeAnlagemitzwarerheblichen,ni
jenachStandpunkt–dieÄhnlichkeitenbzw.Unterschiedejenes Sachverhaltsmitdemhiervorliegendenhervor(GrössedesEink

BGE 124 II 272 S. 282

EinschränkungderBautätigkeitimSinnederzitiertenbundesgerichtlichenRechtsprechungdarstellt:AndersalsindenFällenH
GehenvoneinerAnlagelediglichdieEmissionenaus,dietypischerweisemitAnlagendieserZoneverbundensind,erforderndieG

BGE 124 II 272 S. 283

ganzbestimmtenAnlagenerforderlichsindundaufdiesezugeschnittensind,häufigsodetailliertundspeziellsein,dasssiesichf
undDienstleistungsbetriebe,Verwaltungensowiemässigstörende Gewerbebetriebeeingerichtetwerdendürfen(§51*desZürch*
DerartigeVorhabenweiseneinenbedeutendhöherenBesucherverkehrauf alsandereBautenundinduzierenerheblichmehrVerk
oderBürogebäude.AusdiesemGrundsindEinkaufszentrenabeinergewissenGrösseauchUVP−pflichtig(*vgl.Ziff.*80.5*derV*
*abeinerVerkaufsflächevon*5′000*m*2)*undunterliegenineinigenKantonenderQuartierplanpflicht*(*vgl.z.B.Art.*47*lit.m,Loisu*

5.*Voraussetzungistallerdings,dassderMassnahmenplaneinederartigeMassnahmevorsieht.Diesistimfolgendennäherzuprü*
*undGüterverkehr″,MassnahmenblattPV*2,*AussagenzurParkraumbewirtschaftungalsMassnahmezurVerringerungderVerk*

BGE 124 II 272 S. 284

StrassenkapazitätenteilweisebaldausgeschöpftsindunddieLuftübermässigmitSchadstoffbelastetist,sollendurchHerabse
*FahrteninderAgglomerationunddenStädtenZürichundWinterthurdurchdieParkraumbewirtschaftungum*10%*reduziertwer*
DiedenGemeindenangesetzteFristfürdieEinreichungvonVernehmlassungenzumEntwurfder″WeisungzurRegelungdesPark
ImmerhinhättedieMöglichkeitbestanden,bis zurÜberarbeitungderkantonalenWegleitungmindestensdieEinhaltungderMax

BGE 124 II 272 S. 285

alsMassnahmederParkraumbewirtschaftungzurVerminderungderLuftbelastungerwähnt.DieWegleitungist−
zumindestwasdieBerücksichtigungderErschliessungmitöffentlichenVerkehrsmittelnangeht−hinreichendbestimmt,umunr
*Revisionvom*21.*Dezember*1995*unterscheidetderMassnahmenplandiejenigenMassnahmen,welcheunmittelbarangeordnetw*
EsistgrundsätzlichSachedesMassnahmenplans,diefürdieVerbesserungderLuftqualitäterforderlichenMassnahmenauszu
*gLRVi.d.F.vom*15.*Dezember*1997);*dazugehörtauchdieEntscheidung,obsolcheMassnahmenunmittelbardurchEinzelverfüg*
*DasLuftprogramm*1996*prognostiziertbereitsfürdasJahr*2000*erheblicheReduktionenderNOx−undVOC−Emissionenauf*

BGE 124 II 272 S. 286

dasBundesgerichtrespektierenmuss.Esliegtinihrem Ermessenzubestimmen,obsichimvorliegendenFalldieunmittelbareAnwe
oderüberschrittenodermissbrauchthaben.Eserscheint fraglich,obeingänzlicherVerzichtauf Parkplatzbeschränkungenauch
*MüsstenbiszumJahr*2000(*undsogarnochdarüberhinaus*)*VorhabenmithoherParkplatzzahlauf derGrundlagedergeltendenk*
*oxidbelastungbeurteilt.GemässArt.*33*Abs.*1*LRVn.F.*(*entsprichtArt.*31*Abs.*3*LRVa.F.*)*sinddieimMassnahmenplanangegebe*
*Reduktionvon*170*t/aundeinerVOC−Reduktionvon*50*t/abereitsimJahr*2000*liessesichkaumrealisieren.Schliesslicherschein*

BGE 124 II 272 S. 287

*abdemJahr*2000(*bzw.*2002)*einschneidendeBeschränkungendesParkplatzangebots füralleNeubautenvorzuschreiben,bisda*
Parkplatzzahlengebunden;damithabensieBundesrechtverletzt.