Urteilskopf

131 II 81

7. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Stadion Zürich AG und Stadt Zürich gegen Verein "Interessen- gemeinschaft Hardturmquartier" und Mitb., Verkehrsclub der Schweiz (VCS) sowie Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.189/2004 vom 3. Dezember 2004

Regeste (de):
Art. 11 Abs. 3 USG; Fahrtenmodell für ein Fussballstadion mit Einkaufs- und Kongresszentrum.

Vereinbarkeit von Fahrtenmodellen (Mehrfachnutzung von Parkplätzen mit Fahrtenzahlbeschränkung) mit den eidgenössischen und kantonalen Luftreinhalte-Vorschriften sowie mit der stadtzürcherischen Parkplatzverordnung (E. 4). Bemessung der Fahrtenlimiten anhand von Parkplatzzahlen und sog. spezifischen Verkehrspotenzialen durch die Vorinstanzen (E. 5). Wahl der anwendbaren spezifischen Verkehrspotenziale; da diese nicht präzis ermittelt werden können, kann auch keine Kontrollrechnung angestellt werden, die direkt Aufschluss über die Bundesrechtmässigkeit eines Fahrtenmodells geben würde (E. 6). Aufgaben der verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanz und der nur mit Rechtskontrolle betrauten richterlichen Instanz bei der Überprüfung von Sondernutzungsplänen bzw. der in diesen enthaltenen Fahrtenmodellen (E. 6.6 und 7.2).

Regeste (fr):
Art. 11 al. 3 LPE; modèle de mouvements automobiles en relation avec la création d'un complexe comprenant un stade de football, un centre commercial et un centre de congrès.

Compatibilité de modèles de mouvements (utilisation multiple de places de stationnement avec une limitation du nombre de déplacements) avec les prescriptions fédérales et cantonales de protection de l'air, ainsi qu'avec les dispositions de l'ordonnance municipale zurichoise sur le stationnement (consid. 4). Mesure par les autorités inférieures des limites de mouvements en se fondant sur l'effectif des places de stationnement et les "potentiels spécifiques de trafic" (consid. 5). Choix des potentiels spécifiques de trafic applicables; comme ceux-ci ne peuvent être établis de manière précise, aucun comptage de contrôle n'est partant possible, qui permettrait de vérifier directement la conformité au droit fédéral du modèle de mouvements (consid. 6). Devoirs de l'instance de recours interne à l'administration et de l'autorité de recours judiciaire dont le pouvoir de contrôle est limité au droit dans l'examen de plans d'affectation spéciaux, respectivement des modèles de mouvements inclus dans ceux-ci (consid. 6.6. et 7.2).

Regesto (it):
Art. 11 cpv. 3 LPAmb; modello dei movimenti d'autoveicoli per un complesso edilizio comprendente uno stadio, un centro commerciale e uno per congressi.

Conformità dei modelli dei movimenti d'autoveicoli (utilizzazione multipla di parcheggi con limitazione del numero dei movimenti) con le norme federali e cantonali contro l'inquinamento atmosferico e con l'ordinanza zurighese sui parcheggi (consid. 4). Determinazione del limite dei movimenti sulla base del numero di parcheggi e dei cosiddetti "potenziali specifici del traffico" da parte delle istanze inferiori (consid. 5). Scelta dei potenziali specifici del traffico applicabili; poiché questi non possono essere stabiliti in maniera precisa, non può essere effettuato nessun calcolo di controllo, che consentirebbe di concludere direttamente circa la conformità al diritto federale di un modello dei movimenti d'autoveicoli (consid. 6). Compiti dell'istanza di ricorso interna all'amministrazione e dell'istanza giudiziaria cui compete soltanto il controllo della legalità nell'ambito dell'esame di piani di utilizzazione speciali, rispettivamente dei modelli dei movimenti d'autoveicoli in essi contenuti (consid. 6.6 e 7.2).

Sachverhalt ab Seite 82

BGE 131 II 81 S. 82

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) 100'000 m2, für Mantelnutzungen stehen davon insgesamt 60'000 m2 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.

BGE 131 II 81 S. 83

(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
aa) 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. bb) Danach reduziert sich die jährlich Fahr-

tenlimite 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. cc) Nach weiteren zwei Kalenderjahren reduziert sich die jährliche Fahrtenlimite auf 2.81 Mio. dd) 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
aa) 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.

bb) Danach reduziert sich die jährliche Fahrtenlimite entsprechend den für das Teilgebiet A festgelegten Grundsätzen auf 200'000 bzw. 190'000 Fahrten. cc) 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
aa) Mindestens 100 Abstellplätze sind als Park and Ride-Plätze auszuscheiden und zu bewirtschaften. bb) Die Park and Ride-Plätze dürfen montags bis freitags erst nach 16.00 Uhr Kurzparkierern zur Verfügung gestellt werden. cc) 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) - (7) .... (zu treffende Massnahmen in Falle baulicher Abweichungen oder bei Überschreitung der Fahrtenlimiten)." Mit Beschluss vom 4. Juni 2003 stimmte der Gemeinderat von Zürich dem privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich zu. Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich hiessen den Gestaltungsplan am 7. September 2003 ebenfalls gut. Gegen den Gemeindebeschluss erhoben der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) sowie verschiedene Anwohner und Anwohnervereinigungen Planungsrekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser hiess die zwei Rekurse mit Urteil vom 21. April 2004 insoweit gut, als sie sich gegen das in Art. 14 GPV vorgesehene Parkplatzregime und die Fahrtenlimiten richteten. Im Übrigen wurden die Rekurse abgewiesen, soweit darauf einzutreten war und sie nicht gegenstandslos waren. Die Anwohner und Anwohnervereinigungen zogen diesen Regierungsratsbeschluss an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich weiter. Eine gemeinsame Beschwerde reichten auch die Stadion Zürich AG und die Stadt Zürich ein. Mit Mehrheits-Entscheid vom 5. Juli 2004 hiess das Verwaltungsgericht (3. Abteilung, 3. Kammer) die beiden 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

Veranstaltungs-Parkplätzen verlangt worden war und jährlich insgesamt 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 betreffend Schattenwurf - abgewiesen. Die Stadion Zürich AG und die Stadt Zürich haben gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich Verwaltungsgerichtsbeschwerde 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. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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 städtischen Parkplatzverordnung (Verordnung über Fahrzeugabstellplätze vom 11. Dezember 1996, PPV) 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 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (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 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) 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 des kantonalen Gesetzes vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (PBG; Zürcher Loseblattsammlung 700.1) 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

BGE 131 II 81 S. 87

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 4/2003 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

BGE 131 II 81 S. 88

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, 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 übermässigen 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 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 nicht-kundenintensiver 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 aufge-

führten 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.; BGE 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 Nutzun-

gen 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.

BGE 131 II 81 S. 100

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

BGE 131 II 81 S. 101

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.