

# **BGE 131 II 81**

Bundesgericht (BGE), 2004-12-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_131 II 81](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_131_II_81)

FR: ATF 131 II 81

IT: DTF 131 II 81

## **Regeste**

Regeste 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 präzisiert 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).

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Wie in der Sachverhaltsdarstellung wiedergegeben, ist in Art. 14 GPV eine Regelung für die Parkierung von Personenkraftwagen 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 BGE 131 II 81 S. 86 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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 Parkieranlage. 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 voringen und eine Mehrfachnutzung der Parkplätze ausdrücklich zulassen.

#### **E. 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 BGE 131 II 81 S. 89 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.

### **E. 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 NO<sub>2</sub>-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 BGE 131 II 81 S. 90 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.

### **E. 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 BGE 131 II 81 S. 91 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.

### **E. 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 BGE 131 II 81 S. 92 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

**E. 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.