

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00213 vom 2. November 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-11-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00213

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00213 du 2 novembre 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00213 del 2 novembre 2000

Regeste

Baubewilligung | Erschliessung eines Einkaufszentrums. Die Erteilung von Baubewilligungen ist je nachdem nicht nur von der Erschliessung und der Zonenkonformität abhängig, sondern kann weiteren Voraussetzungen des Bundesrechts und des bundesrechtskonformen kantonalen Rechts unterworfen sein. Die Kantone können demnach ohne Verletzung des Bundesrechts zusätzliche Bauvoraussetzungen statuieren. Der zweite Satz von § 237 Abs. 1 PBG, wonach bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein muss, ist eine solche vom Bundesrecht vorbehaltene selbständige Bauvoraussetzung (E. 2a; vgl. auch VGr, 2. November 2000, VB.2000.00111, E. 5c/bb). Liegt das Bauvorhaben in einem seit langem überbauten Gebiet, und hat es das Gemeinwesen versäumt, jenes mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen, wird die Bauherrschaft zwar nicht von vornherein von der Einhaltung der genannten Bauvoraussetzung dispensiert. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass das in Frage stehende Industriegebiet schon heute beinahe vollständig mit Einkaufszentren und anderen publikumsintensiven Anlagen überstellt ist und die hier beurteilte Baute eine der letzten für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Flächen nutzt. Mit einer erheblichen Zunahme derartiger Betriebe ist in der Zone nicht mehr zu rechnen. Bei dieser Sachlage wäre es unverhältnismässig, die Baubewilligung wegen der ungenügenden Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr zu verweigern (E. 2d). Zur Beurteilung der zulässigen Parkplatzzahl (E. 3).

Erwägungen

E. 1

Abteilung/1. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid am 14.02.2002 gutgeheissen und den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufgehoben. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Baubewilligung Erschliessung eines Einkaufszentrums. Die Erteilung von Baubewilligungen ist je nachdem nicht nur von der Erschliessung und der Zonenkonformität abhängig, sondern kann weiteren Voraussetzungen des Bundesrechts und des bundesrechtskonformen kantonalen Rechts unterworfen sein. Die Kantone können demnach ohne Verletzung des Bundesrechts zusätzliche Bauvoraussetzungen statuieren. Der zweite Satz von § 237 Abs. 1 PBG, wonach bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein muss, ist eine solche vom Bundesrecht vorbehaltene selbständige Bauvoraussetzung (E. 2a; vgl. auch VGr, 2. November 2000, VB.2000.00111, E. 5c/bb). Liegt das Bauvorhaben in einem seit langem überbauten Gebiet, und hat es das Gemeinwesen versäumt, jenes mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen, wird die Bauherrschaft zwar nicht von vornherein von der

Einhaltung der genannten Bauvoraussetzung dispensiert. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass das in Frage stehende Industriegebiet schon heute beinahe vollständig mit Einkaufszentren und anderen publikumsintensiven Anlagen überstellt ist und die hier beurteilte Baute eine der letzten für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Flächen nutzt. Mit einer erheblichen Zunahme derartiger Betriebe ist in der Zone nicht mehr zu rechnen. Bei dieser Sachlage wäre es unverhältnismässig, die Baubewilligung wegen der ungenügenden Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr zu verweigern (E. 2d). Zur Beurteilung der zulässigen Parkplatzzahl (E. 3). Stichworte: BAUBEWILLIGUNG UND BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN BAUVORAUSSETZUNG EINKAUFSZENTRUM ERREICHBARKEIT ERSCHLIESSUNG (ANFORDERUNGEN, DURCHFÜHRUNG, FINANZIERUNG) ÖFFENTLICHER VERKEHR PARKPLATZZAHL Rechtsnormen: § 237 Abs. 1 PBG Publikationen: BEZ 2001 Nr. 3 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Die C beabsichtigt, ein grösseres Fabrikgebäude der Firma D in der Industriezone von X in ein Einkaufszentrum um- und auszubauen. Das Baugelände (Parzellen Kat.Nrn. 01 und 02) liegt ganz im Nordwesten von X nahe der Grenze zum Kanton Es wird durch die O- und P-strasse sowie im Südwesten durch die Bahnlinie begrenzt. Das neue Einkaufszentrum soll eine Verkaufsfläche von rund 13'000 m

E. 2

Der Beschwerdeführer rügt an erster Stelle, dass für das Bauvorhaben keine genügende Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln vorhanden sei. Der Regierungsrat habe die Erschliessungsanforderung von § 237 Abs. 1 Satz 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) missachtet und zudem übersehen, dass auch das Bundesrecht voraussetze, dass bei einem Projekt in der zur Diskussion stehenden Grössenordnung als Zubringer ein leistungsfähiges und attraktives öffentliches Verkehrsmittel vorhanden sei. Die Sache sei daher zur Prüfung der Verbesserung der Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln an die Baubewilligungsbehörde zurückzuweisen. a) § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG schreibt vor, dass bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein müsse. Es handelt sich dabei um eine Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung (vgl. § 233 f. PBG). Auch wenn die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht zu den Erschliessungsvoraussetzungen gemäss Art. 19 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) zählt (vgl. André Jomini in: Kommentar RPG, Art. 19 N. 27), ist es den Kantonen nicht verwehrt, eine solche zusätzliche Anforderung aufzustellen. Der zürcherische Gesetzgeber hat bei der Revision vom 1. September 1991 die Koordination zwischen dem Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes und der Bautätigkeit verstärken wollen und zu diesem Zweck für grössere Überbauungen die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln als zusätzliches Baubewilligungserfordernis eingeführt (VGr, 2. November 2000, BEZ 2000 Nr. 50; vgl. auch Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Bern 1992, N. 65). § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG will sicherstellen, dass die öffentliche Verkehrsanbindung bereits im Zeitpunkt der Fertigstellung des fraglichen grösseren Bauvorhabens vorhanden ist (Wolf/ Kull, N. 79 f.). b) Die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln wird gemäss § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG nur für grössere Überbauungen verlangt. Im Vordergrund stehen dabei neue Bepflanzungen am Siedlungsrand, die eine gewisse Grösse aufweisen und bisher mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht erschlossen waren. Dem entspricht der Erschliessungsauftrag von § 4 Abs. 1 der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 (Angebotsverordnung), wonach

zusammenhängende, überbaute Siedlungsgebiete mit mindestens 300 Einwohnern, Arbeits- und Ausbildungsplätzen mit mindestens einer Haltestelle zu erschliessen sind (vgl. auch Wolf/Kull, N. 65). Allerdings gilt das Erfordernis der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, wie auch der Regierungsrat anzunehmen scheint, ebenfalls für grössere neue Überbauungen im bereits besiedelten Gebiet. Freilich handelt es sich beim Projekt der privaten Beschwerdegegnerinnen nicht um einen Neu-, sondern lediglich um einen Um- und Anbau. Angesichts der totalen Zweckänderung und seiner Grösse ist jedoch auch hier die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Sinne von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG zu verlangen. c) Die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit für die öffentlichen Dienste und die Benutzer richten sich gemäss § 237 Abs. 1 Satz 1 PBG nach der konkreten Situation, insbesondere nach der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen. Für die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gemäss Satz 2 dieser Bestimmung gelten die gleichen Kriterien. Erreichbarkeit setzt namentlich voraus, dass der Zugang auf die entsprechende Nutzung abgestimmt ist (VGr, 2. November 2000, BEZ 2000 Nr. 50). Eine nähere Umschreibung der Erreichbarkeit enthält § 4 Abs. 3 der Angebotsverordnung. Danach gelten Siedlungsgebiete als mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar, wenn die Luftlinienentfernung zu einer Haltestelle einer Linie zur Feinerschliessung 400 Meter nicht übersteigt. Diese Voraussetzung ist für das vorliegende Bauprojekt ohne weiteres erfüllt, da sich in rund 150 Meter Entfernung die Haltestelle O der ZVV-Buslinie, die eine Verbindung zum Bahnhof X gewährleistet, befindet. Freilich kann bei stark auf Publikumsverkehr ausgerichteten Vorhaben nicht allein auf § 4 Abs. 3 der Angebotsverordnung abgestellt werden (Wolf/Kull, N. 74). Hier ist grundsätzlich zu verlangen, dass der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verfügt (VGr, 2. November 2000, BEZ 2000 Nr. 50). Im Lichte dieser Kriterien erscheint die Erreichbarkeit des geplanten Einkaufszentrums mit öffentlichen Verkehrsmitteln zur Zeit ungenügend. Nach der jüngsten Rechtsprechung ist es unzureichend, wenn grössere Fachmärkte während der Woche ausserhalb der Stosszeiten lediglich halbstündlich vom öffentlichen Verkehr bedient werden. Ausserdem muss die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr aus allen massgeblichen Richtungen gegeben sein (VGr, 2. November 2000, BEZ 2000 Nr. 50). Im vorliegenden Fall verkehren seit dem letzten Fahrplanwechsel die Busse der ZVV-Linie in Spitzenzeiten im 15-Minuten-, sonst aber lediglich im 60-Minuten-Takt. Das stellt keine attraktive Anbindung mit dem öffentlichen Verkehr dar, was auch von den kantonalen Fachstellen bemerkt wird und im Übrigen auch dem Stadtrat X nicht entgangen ist. d) Im Unterschied zum mehrfach erwähnten jüngsten Entscheid des Verwaltungsgerichts liegt indessen das hier beurteilte Vorhaben in einem seit langem überbauten Gebiet. In der Industriezone von X findet sich bereits eine stattliche Reihe von Bauten, die ebenfalls einen grossen Publikumsverkehr verursachen (vgl. die Aufzählung der ansässigen Firmen in E. 3c). Dementsprechend hätte die öffentliche Hand das Gebiet – anders als bei den Gegebenheiten im Verwaltungsgerichtsentscheid vom 2. November 2000 – längst mit dem öffentlichen Verkehr besser erschliessen müssen. Diese Pflicht ergab sich aus § 18 des Gesetzes vom 6. März 1988 über den öffentlichen Personenverkehr sowie den §§ 2 und 11 ff. der Angebotsverordnung. Die Notwendigkeit einer besseren Erschliessung mit öffentlichem Verkehr ist inzwischen von den Behörden zwar erkannt, aber mit den Verbesserungen seit dem letzten Fahrplanwechsel erst teilweise realisiert worden. Weitere Verbesserungen werden offenbar ins Auge gefasst, zumal die privaten Beschwerdegegnerinnen in der Baubewilligung auch zu einer Beteiligung an den dabei anfallenden Kosten verpflichtet

wurden. Es fragt sich damit, ob der Bauherrschaft unter diesen Umständen das Fehlen einer genügenden Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr entgegengehalten werden kann. Durch die Tatsache, dass das Gemeinwesen mit der Verwirklichung des öffentlichen Verkehrsangebots im Verzug ist, wird der Bauwillige zwar nicht von vornherein von der Einhaltung der strittigen Bauvoraussetzung dispensiert. Vorliegend ist jedoch zu berücksichtigen, dass das in Frage stehende Industriegebiet schon heute beinahe vollständig mit Einkaufszentren und anderen publikumsintensiven Anlagen überstellt ist und die hier beurteilte Baute eine der letzten für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Flächen nutzt. Mit einer erheblichen Zunahme derartiger Betriebe ist in der Zone nicht mehr zu rechnen. Bei dieser Sachlage wäre es unverhältnismässig, die Baubewilligung wegen der ungenügenden Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr zu verweigern. In einer vergleichbaren Situation mit unzureichender strassenmässiger Erschliessung hielt das Verwaltungsgericht bei einem Bauvorhaben, das eine der letzten Baulücken füllte, eine Abweichung von den Erschliessungserfordernissen ebenfalls für gerechtfertigt (VGr, 6. Oktober 1983, VB.10/1983; vgl. ferner die Entscheide VGr, 24. Januar 1997, VB.96.00187; VGr, 26. November 1997, VB.97.00132, in welchen das Gericht wesentlich auf die bestehenden Überbauungsverhältnisse abstellte). Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers wäre es auch nicht zweckmässig, die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur punktuell für einzelne Vorhaben auf einen hohen Stand zu heben, ohne das weitere Umfeld zu berücksichtigen. Das zeigt sich gerade auch mit Blick auf das Industriegebiet von X, wo der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes auf die zahlreichen übrigen Nutzungen abzustimmen ist und die bereits getätigten Investitionen in die Infrastruktur (Bushaltestellen etc.) mit zu berücksichtigen sind. e) Nach Ansicht des Beschwerdeführers hätte das Einkaufszentrum allerdings auch gestützt auf das Umweltrecht des Bundes nur bewilligt werden dürfen, wenn eine bessere Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sichergestellt sei. Er sieht in einer leistungsfähigen und attraktiven Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz eine Massnahme, die zur Reduktion der Luftverschmutzung im übermässig belasteten Industriegebiet von X gestützt auf Art. 12 USG ergriffen werden müsse. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind verschärfte Anforderungen an die Erschliessung und Nutzung von Grundstücken, die zur Reduktion der Luftbelastung erforderlich sind, grundsätzlich im Rahmen der Massnahmenplanung (Art. 44a USG und Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV]) vorzusehen und mit den Mitteln der Nutzungsplanung und des Baurechts festzulegen (BGE 119 Ib 480 E. 7a S. 489). Art. 12 USG bietet entgegen der Meinung des Beschwerdeführers keine Grundlage, um im Baubewilligungsverfahren eine leistungsfähige und attraktive Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz zu verlangen, da eine solche nicht im Einflussbereich der privaten Bauherrschaft liegt (BGE 123 II 337 E. 7a S. 353) und wie bereits erwähnt in der Regel auch nicht im Einzelfall sachgerecht bewerkstelligt werden kann. Aus dem vom Beschwerdeführer zitierten Entscheid des Bundesgerichts (URP 1995 S. 498 ff.) ergibt sich nichts Gegenteiliges. In diesem Fall war über den erforderlichen Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz bereits zuvor rechtskräftig entschieden worden. f) Die Rüge, das Bauvorhaben der privaten Beschwerdegegnerinnen verfüge nicht über die nötige Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, erweist sich demnach als unbegründet. Es bestand daher auch keine Notwendigkeit, die vom Beschwerdeführer verlangten zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen zu treffen.

E. 3

Die Kritik des Beschwerdeführers richtet sich ebenfalls gegen die Bewilligung von 393 Parkplätzen für das Einkaufszentrum. Diese viel zu hohe Zahl trage der bestehenden übermässigen Luftbelastung nicht genügend Rechnung und liege ausserhalb des Ermessensspielraums, den Art. 11 Abs. 3 USG der rechtsanwendenden Behörde einräume. Der angefochtene Entscheid sei daher in diesem Punkt bundesrechtswidrig. a) Der Standort des geplanten Einkaufszentrums liegt in einem lufthygienischen Sanierungsgebiet. Gemäss den Feststellungen im UVB sowie des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) liegt die Stickstoffdioxidbelastung im Bereich des Immissionsgrenzwerts gemäss Anhang 7 LRV, in Strassennähe wird dieser Wert überschritten. Im Sommerhalbjahr ist überdies häufig eine übermässige Ozonkonzentration zu verzeichnen. Da die übermässige Luftbelastung im vorliegenden Fall von einer Vielzahl von Quellen zusammen verursacht wird, hat ihre Bekämpfung grundsätzlich auf dem Weg der Massnahmenplanung gemäss Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV zu erfolgen. Dieses Instrument hat eine koordinierte und rechtsgleiche Anordnung der erforderlichen verschärften Emissionsbegrenzungen (Art. 11 Abs. 3 USG) sicherzustellen (BGE 124 II 272 E. 4a S. 279; 119 Ib 480 E. 5a S. 484 f.). Allerdings sind dort, wo eine Massnahmenplanung anerkanntermassen ungenügend ist oder eine Neuanlage überdurchschnittliche Emissionen verursacht, unter Umständen auch direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen (BGE 124 II 272 E. 4a S. 279 f.). So hat das Bundesgericht erklärt, dass die im Zürcher Massnahmenplan vom 19. Juni 1996 (Luftprogramm 1996) vorgesehene Parkraumbewirtschaftung (Massnahmenblatt PV 2) für die Baubewilligungsbehörden jedenfalls bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen auch dann verbindlich sei, wenn die kommunalen Vorschriften noch nicht daran angepasst worden seien und höhere Parkplatzzahlen zuließen. Das bedeutet, dass bei Bauprojekten, welche die Luft überdurchschnittlich stark belasten, sich die Zahl der zulässigen Parkplätze nicht allein nach den kommunalen Normen richtet, sondern auch die Vorgaben des Massnahmenplans und insbesondere der darin vorgesehenen Wegleitung der Baudirektion zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs (zunächst Wegleitung 1990, heute Wegleitung 1997) zu beachten sind. Das Bundesgericht hat jedoch betont, dass den Baubewilligungsbehörden bei der Berücksichtigung der Vorgaben des Massnahmenplans ein Ermessen zustünde. Es sei daher an ihnen zu entscheiden, ob in einem konkreten Fall die Zahl der zulässigen Parkplätze direkt nach der kantonalen Wegleitung oder in anderer Weise zu bestimmen sei (BGE 124 II 272 E. 5c und d S. 285 f.). b) Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass nach Art. 31 der Bau- und Zonenordnung der Stadt X vom 28. März 1996 für das geplante Einkaufszentrum mindestens 393 Parkplätze zu bewilligen sind. In der Baubewilligung wurde dieser Minimalwert übernommen. Der Beschwerdeführer beruft sich demgegenüber auf die oben erwähnte Praxis des Bundesgerichts und macht geltend, die Parkplatzzahl hätte direkt nach der Wegleitung 1997 bestimmt werden müssen, weshalb höchstens 193, eventualiter 233 und subeventualiter 246 Parkplätze zulässig seien. Umstritten ist in diesem Zusammenhang zunächst, ob vom geplanten Einkaufszentrum überdurchschnittliche Emissionen ausgehen und deshalb im Baubewilligungsverfahren auch die Vorgaben der kantonalen Massnahmenplanung und insbesondere die Wegleitung 1997 zu berücksichtigen sind. Soweit dies zu bejahen ist, fragt sich weiter, ob die Vorinstanzen das ihnen bei der Festlegung der Parkplatzzahl zustehende Ermessen überschritten und daher Bundesrecht verletzt haben. c) Der Regierungsrat geht im angefochtenen Entscheid davon aus, dass das geplante Einkaufszentrum keine überdurchschnittliche Luftbelastung verursache. Er verweist auf die vielen Betriebe im Industriegebiet von X, die sich ebenfalls an ein

grösseres Publikum richten und ein erhebliches Verkehrsvolumen erzeugen. Dies gelte namentlich für Firmen wie Der Beschwerdeführer widerspricht dieser Ansicht und macht geltend, es könne nicht auf eine zufällige Anhäufung überdurchschnittlicher Emittenten abgestellt werden. Massgebend sei vielmehr der abstrakte Zonenzweck. Dem Beschwerdeführer ist darin zuzustimmen, dass bei der Beurteilung der Frage, ob ein Vorhaben überdurchschnittliche Emissionen verursache, vom abstrakten Zonenzweck auszugehen ist. In der Industriezone von X sind stark störende Betriebe sowie Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig. Auch wenn in dieser Zone heute nicht mehr traditionelle Industriebetriebe, sondern Verkaufs- und Dienstleistungsgewerbe mit teilweise beträchtlichem Verkehrserzeugungspotenzial vorherrschen, erscheint das geplante Einkaufszentrum als überdurchschnittlicher Emittent. Denn es handelt sich dabei von den Dimensionen her um ein grosses Vorhaben, das mit rund 13'000 m² Verkaufsfläche den Schwellenwert von 5'000 m² für die UVP-Pflicht (Ziff. 80.5 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988) deutlich überschreitet. Es löst damit einen erheblichen Besucherverkehr aus, der nicht nur jenen von traditionellen Industriebetrieben, sondern auch von kleineren Handels- und Dienstleistungsbetrieben übertrifft. Da somit vom Vorhaben der privaten Beschwerdegegnerinnen überdurchschnittliche Emissionen ausgehen, sind gemäss der angeführten Rechtsprechung bei der Festlegung der Parkplatzzahl auch die Vorgaben der kantonalen Massnahmenplanung zu beachten. d) Obwohl der Regierungsrat das geplante Einkaufszentrum bloss als durchschnittlichen Emittenten ansah, hat er bei der Beurteilung der zulässigen Parkplatzzahl auch den kantonalen Massnahmenplan mitberücksichtigt. So weist er im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass die kommunale Vorschrift zur Bestimmung der Anzahl Parkplätze immerhin dem Massnahmenplan vom 25. April 1990 (Luftprogramm 1990) und der Wegleitung 1990 der Baudirektion zur Bestimmung des Parkplatzbedarfs Rechnung trage. Dies bestätigt der Vergleich der erforderlichen Parkplatzzahl. Sie beträgt nach der alten Wegleitung 388 – 467, nach der kommunalen Bauordnung mindestens 393. Demgegenüber beläuft sich gemäss der Berechnung des AWEL der Bedarf nach der neuen Wegleitung 1997 auf 288–364 Parkplätze. Die tiefere Zahl resultiert aus einer neu für Einkaufszentren aufgestellten Spezialregelung, die eine Mischrechnung für alle Nutzungen vorsieht und dabei die vielfältigen Doppelnutzungsmöglichkeiten der Parkplätze berücksichtigt. Der Regierungsrat lehnte es ausdrücklich ab, die Parkplatzzahl für das Einkaufszentrum nach der Wegleitung 1997 zu bestimmen, da diese nach der Änderung des Massnahmenplans vom 12. November 1997 für die Gemeinden nur eine Empfehlung darstelle und daher nicht direkt übernommen werden müsse. Der Beschwerdeführer macht zu Unrecht geltend, es hätte im vorliegenden Fall die zulässige Parkplatzzahl direkt gestützt auf die Wegleitung 1997 bestimmt werden müssen. Er verkennt, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung den rechtsanwendenden Behörden bei der Berücksichtigung der Vorgaben des kantonalen Massnahmenplans einen Ermessensspielraum zugestanden und eine direkte Anwendung der kantonalen Wegleitung gerade abgelehnt hat (BGE 124 II 272 E. 5d S. 285 f.). Das Umweltrecht des Bundes verlangt nur, dass bei der Bestimmung der Parkplatzzahl den Vorgaben des Massnahmenplans Rechnung getragen wird, doch wird diese Zahl selber nicht durch das Bundesrecht festgelegt. Es ist auch nicht bundesrechtswidrig, wenn der Kanton bei der Umsetzung der massnahmenplanerischen Vorgaben den Gemeinden einen Ermessensspielraum gewährt und der Wegleitung 1997 daher lediglich empfehlenden Charakter beimisst. Jene können damit örtlichen Besonderheiten bei der Bekämpfung der Umweltbelastung angemessene Rechnung

tragen. Wird dieser Ermessensspielraum der kommunalen Behörden beachtet, lässt sich die festgelegte Parkplatzzahl von 393 nicht beanstanden. Einerseits übersteigt sie den Wert von 288–364 gemäss Wegleitung 1997 nicht wesentlich. Andererseits erachtet der Stadtrat X die höhere Zahl deshalb als gerechtfertigt, weil bei den Parkplätzen für das vorgesehene Restaurant lediglich von einer Doppelnutzung von 50% auszugehen sei und daher zum Maximalwert gemäss Wegleitung 1997 von 364 Parkplätzen noch 33 Plätze hinzuzuzählen seien. Nicht berücksichtigt wurde bei der Festlegung der Parkplatzzahl allerdings, dass in der Zwischenzeit das Fahrplanangebot verbessert wurde und in Zukunft weiter zu verbessern sein wird. Dadurch würde sich nach der Wegleitung 1997 die zur Zeit maximal zulässige Zahl von Parkplätzen um rund 30 verringern. Trotz dieses Umstands bleibt der festgelegte Wert von 393 Plätzen noch im Rahmen des Ermessens der Baubewilligungsbehörde, da ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass im fraglichen Gebiet Parkplatzknappheit herrscht und eine zu geringe Zahl von Abstellplätzen den die Luft ebenfalls belastenden Suchverkehr verstärken würde. e) Der Beschwerdeführer stellt freilich auch die Berechnung der oben erwähnten Parkplatzzahlen in Frage. Dabei bezieht er sich auf verschiedene interne Akten aus dem regierungsrätlichen Verfahren. Diese haben jedoch wie bereits erwähnt (E. 1b) ausser Betracht zu bleiben. Der vom AWEL im Rahmen der UVP bestimmten Parkplatzzahl von 288–364 setzt der Beschwerdeführer mehrere eigene Berechnungen gegenüber, die alle zu tieferen Parkplatzzahlen führen. Die Differenz resultiert daraus, dass der Beschwerdeführer bei der massgeblichen Grundfläche die Aussenmauern abzog, für die Büro- und Lagerflächen andere Berechnungsansätze und teilweise andere Güteklassen der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr wählte. Da die zulässige Parkplatzzahl für das umstrittene Einkaufszentrum wie dargelegt nicht direkt nach der Wegleitung 1997 zu bestimmen ist, erübrigt es sich, auf Einzelheiten ihrer Interpretation einzugehen. Diese obliegt ohnehin in erster Linie der zuständigen Fachstelle. Das Verwaltungsgericht hat allein zu prüfen, ob sich die Anwendung der Wegleitung 1997 innerhalb des vom kantonalen Massnahmenplan gezogenen Rahmens bewegt. Anhaltspunkte, dass dies nicht der Fall sein sollte, bestehen entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht. Es erscheint unter diesem Gesichtswinkel nicht entscheidend, wie bei der Parkplatzberechnung die massgebliche Geschossfläche bestimmt wird. Zudem ist es durchaus vertretbar, wenn für Einkaufszentren ein einheitlicher Ansatz – ohne Aussonderung von Büro- und Lagerflächen – gewählt wird. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern diese Berechnungsweise unter den konkreten Umständen zu einem unhaltbaren Ergebnis führen sollte. Jedenfalls erscheint der Anteil der Lagerflächen im umstrittenen Projekt auch nach den in der Beschwerdeschrift vorgelegten Zahlen keineswegs übermässig gross, so dass sich keine Abweichung vom einheitlichen Ansatz für Einkaufszentren aufdrängt. Der Beschwerdeführer beabsichtigt mit der von ihm vorgeschlagenen Berechnungsmethode offensichtlich, die Parkplatzzahlen möglichst tief zu halten. Er übersieht dabei jedoch, dass die Zahl der Parkplätze auch im Rahmen der Vorgaben der Massnahmenplanung realistisch bemessen werden muss. Andernfalls wird lediglich der Suchverkehr gefördert und dem vorschriftswidrigen Parkieren Vorschub geleistet, was nicht wünschbar ist. Die kantonale Fachstelle ist daher nicht gehalten, die Wegleitung 1997 so anzuwenden, dass möglichst tiefe Parkplatzzahlen resultieren. f) Die Rüge, mit der in der Baubewilligung festgelegten Zahl von 393 Parkplätzen werde der den kommunalen Behörden nach dem Umweltrecht des Bundes und des Kantons Zürich zustehende Ermessensspielraum überschritten, erweist sich somit als unbegründet.

Nach Ansicht des Beschwerdeführers hätten neben der Beschränkung der Parkplatzzahl zur Verbesserung der Luftqualität weitere verschärfte Emissionsbegrenzungen angeordnet werden müssen. a) Soweit der Beschwerdeführer im Hinblick auf die übermässige Belastung mit Schwebstaub (PM10) und Ozon im Gebiet des Bauvorhabens zusätzliche Emissionsbegrenzungen verlangt, verkennt er, dass die Massnahmenplanung und die im vorliegenden Fall angeordneten verschärften Emissionsbegrenzungen ebenfalls zur Reduktion mit den genannten Schadstoffen dienen. Es trifft daher nicht zu, dass mit Bezug auf die genannten Belastungen überhaupt keine Massnahmen getroffen wurden. Fraglich erscheint einzig, ob vom geplanten Einkaufszentrum eine so erhebliche Belastung mit Schwebstaub ausgeht, dass die in dieser Hinsicht noch ausstehende Ergänzung der kantonalen Massnahmenplanung präjudiziert werden könnte. In diesem Fall müsste nach der Rechtsprechung grundsätzlich die Anpassung des Massnahmenplans abgewartet werden (BGE 119 Ib 480 E. 5e S. 487). Die Gefahr einer solchen Präjudizierung ist im vorliegenden Fall indessen zu verneinen. Die Schwebstaubbelastung geht vor allem vom motorisierten Verkehr aus. Das geplante Einkaufszentrum trägt zwar nicht in einem vernachlässigbaren, aber insgesamt doch lediglich geringen Mass zur Steigerung des gesamten Verkehrsvolumens und damit zur Schwebstaubbelastung im fraglichen Gebiet bei. Ausserdem ist nicht ersichtlich, inwiefern zur Reduktion des Schwebstaubs in der Luft andersartige Massnahmen zur Begrenzung des Motorfahrzeugverkehrs erforderlich sein sollten als diejenigen, die bereits angeordnet wurden, und deshalb eine Präjudizierung des Massnahmenplans eintreten könnte (vgl. auch VGr, 2. November 2000, BEZ 2000 Nr. 50).

b) Als flankierende Massnahme verlangt der Beschwerdeführer ebenfalls die Einrichtung eines kundenfreundlichen und attraktiven Hauslieferdienstes. Dieser Forderung entspricht die Baubewilligung des Stadtrats X, wenn sie in Ziffer 1.16.3 anordnet, dass für die nichtmotorisierte Kundschaft und für sperrige Güter ein Hauslieferungsdienst angeboten werden müsse. Dieser einzurichtende Hauslieferdienst muss – soll er überhaupt einen Sinn haben – kundenfreundlich und attraktiv ausgestaltet sein. Der Regierungsrat war daher nicht gehalten, die Pflicht zu einer kundenfreundlichen und attraktiven Organisation des Hauslieferdienstes noch ausdrücklich festzuhalten.

E. 5

... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. ...

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