

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00234 vom 5. Juli 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-07-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00234

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00234 du 5 juillet 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00234 del 5 luglio 2004

Regeste

Gestaltungsplan | Privater Gestaltungsplan "Stadion Zürich" Beschwerden der Anwohnerschaft und der Bauherrschaft Legitimation Die Voraussetzungen sind einerseits bei einer Interessengemeinschaft im Quartier, einer Wohngenossenschaft als Grundeigentümerin und bei Anwohnern sowie andererseits bei den Eigentümern des Baugrundes erfüllt (E. 2). Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Es ist zulässig, dass die Stimmberechtigten (an einer Urnenabstimmung) den eine UVP einschliessenden Sachentscheid treffen (E. 3.3). Die notwendigen Unterlagen lagen vorgängig vor (E. 3.4). Parkplätze Bestimmungen im Gestaltungsplan (E. 4.1) und im kantonalen Recht (E. 4.2.1). Auch wenn eine spezielle kommunale Parkplatzverordnung (PPV) besteht, ist eine Regelung der Parkplätze in einem Gestaltungsplan zulässig, selbst wenn diese von der PPV abweicht (E. 4.2.2). Begriffe des Fahrtenmodells und des Fahrleistungsmodells (E. 4.3). Das kantonale Recht erlaubt es, ein Fahrtenmodell anzuwenden, das anstelle einer maximalen Parkplatzzahl eine Begrenzung der durch das Bauvorhaben erzeugten Fahrten umfasst (E. 4.4). Im Rahmen eines solchen Fahrtenmodells ist eine Mehrfachnutzung eines Parkplatzes zulässig. Hingegen steht das im Gestaltungsplan umschriebene Fahrtenmodell einer besonderen Unterscheidung zwischen Besucher-/Kundenparkplätzen einerseits und Beschäftigtenparkplätzen andererseits entgegen. Es gestattet keine Sperrung von Parkplätzen zu Veranstaltungszwecken an Tagen ohne Veranstaltungen (E. 4.5). Die Luftschadstoffbelastung im Gebiet des Stadions (E. 4.6.1) führt dazu, dass nach dem Umweltschutzgesetz (USG) verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen sind (E. 4.6.2), deren Umsetzung der kantonale Massnahmenplan und die PPV konkretisieren (E. 4.6.3). Eine Fahrtenbeschränkung ist dann eine ausreichende verschärfte Emissionsbeschränkung, wenn sie das Verkehrsvolumen ebenso begrenzt wie die PPV (E. 4.6.4). Ermittlung der Anzahl Parkplätze nach PPV (E. 4.7.1): Massgeblich für die Berechnung sind eine Geschossfläche von 25 000 m² (statt 32 000 m²) und die Faktoren des Reduktionsgebiets D (statt des Gebiets C, das hinsichtlich Anzahl Parkplätze restriktiver wäre) (E. 4.7.2 f.). Konkrete Berechnung der minimal geforderten bzw. maximal zulässigen Anzahl Parkplätze (E. 4.7.4) und - gestützt darauf - der Fahrtenzahlen (E. 4.7.5). Berücksichtigung von Korrekturen bei der Umrechnung der Fahrten auf ein Jahrestotal (E. 4.7.6). Das gestützt auf die PPV so errechnete Fahrten total ist niedriger als das im Gestaltungsplan statuierte Total. Letzteres bildet keine ausreichende verschärfte Emissionsbeschränkung und verletzt daher Bundesrecht (E. 4.8). Rückweisung an die Stadt Zürich, namentlich weil die neue Festsetzung der Gestaltungsplanvorschriften ermessensbetont ist (E. 4.8.1), wobei die verfassungsrechtlichen Prinzipien wie namentlich die Rechtsgleichheit zu beachten sind (E. 4.8.2). Zusammenfassung (E. 4.10). Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) Rechtsprechung. Bei einem projektbezogenen Gestaltungsplan ist das Angebot des öV bereits bei der Prüfung des Plans zu untersuchen

(E. 5.2). Die Erreichbarkeit mit dem öV beurteilt sich nach der Gesetzgebung über den öV und ist unter Berücksichtigung der vorgesehenen Angebotsverdichtung hinreichend sichergestellt (E. 5.3). Schattenwurf Grundlagen im kommunalen Planungsrecht (E. 6.2) und im Gestaltungsplan (E. 6.3); Vorschriften betreffend Hochhäuser, Gebäude- und Firsthöhe (E. 6.4). Die Beurteilung des Schattenwurfs richtet sich nach einem hypothetischen Vergleichsprojekt (E. 6.5). Die Definition der Masse dieses Vergleichsprojekts, die in einem Gestaltungsplan festgelegt wird, darf grundsätzlich von der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen. Die im Gestaltungsplan für das Vergleichsprojekt vorgesehenen Höhen sind rechtmässig (E. 6.6). Die im Verfahren VB.2004.00193 geänderte konkrete Messweise ist zu beachten (E. 6.7). Gesamtzusammenfassung; Kostenfolgen (E. 8); - Teilweise Gutheissung; Minderheitsantrag.

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid am 03.12.2004 teilweise gutgeheissen. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Gestaltungsplan Privater Gestaltungsplan "Stadion Zürich" Beschwerden der Anwohnerschaft und der Bauherrschaft Legitimation Die Voraussetzungen sind einerseits bei einer Interessengemeinschaft im Quartier, einer Wohngenossenschaft als Grundeigentümerin und bei Anwohnern sowie andererseits bei den Eigentümern des Baugrundes erfüllt (E. 2). Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Es ist zulässig, dass die Stimmberechtigten (an einer Urnenabstimmung) den eine UVP einschliessenden Sachentscheid treffen (E. 3.3). Die notwendigen Unterlagen lagen vorgängig vor (E. 3.4). Parkplätze Bestimmungen im Gestaltungsplan (E. 4.1) und im kantonalen Recht (E. 4.2.1). Auch wenn eine spezielle kommunale Parkplatzverordnung (PPV) besteht, ist eine Regelung der Parkplätze in einem Gestaltungsplan zulässig, selbst wenn diese von der PPV abweicht (E. 4.2.2). Begriffe des Fahrtenmodells und des Fahrleistungsmodells (E. 4.3). Das kantonale Recht erlaubt es, ein Fahrtenmodell anzuwenden, das anstelle einer maximalen Parkplatzzahl eine Begrenzung der durch das Bauvorhaben erzeugten Fahrten umfasst (E. 4.4). Im Rahmen eines solchen Fahrtenmodells ist eine Mehrfachnutzung eines Parkplatzes zulässig. Hingegen steht das im Gestaltungsplan umschriebene Fahrtenmodell einer besonderen Unterscheidung zwischen Besucher-/Kundenparkplätzen einerseits und Beschäftigtenparkplätzen andererseits entgegen. Es gestattet keine Sperrung von Parkplätzen zu Veranstaltungszwecken an Tagen ohne Veranstaltungen (E. 4.5). Die Luftschadstoffbelastung im Gebiet des Stadions (E. 4.6.1) führt dazu, dass nach dem Umweltschutzgesetz (USG) verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen sind (E. 4.6.2), deren Umsetzung der kantonale Massnahmenplan und die PPV konkretisieren (E. 4.6.3). Eine Fahrtenbeschränkung ist dann eine ausreichende verschärfte Emissionsbeschränkung, wenn sie das Verkehrsvolumen ebenso begrenzt wie die PPV (E. 4.6.4). Ermittlung der Anzahl Parkplätze nach PPV (E. 4.7.1): Massgeblich für die Berechnung sind eine Geschossfläche von 25 000 m² (statt 32 000 m²) und die Faktoren des Reduktionsgebiets D (statt des Gebiets C, das hinsichtlich Anzahl Parkplätze restriktiver wäre) (E. 4.7.2 f.). Konkrete Berechnung der minimal geforderten bzw. maximal zulässigen Anzahl Parkplätze (E. 4.7.4) und - gestützt darauf - der Fahrtenzahlen (E. 4.7.5). Berücksichtigung von Korrekturen bei der Umrechnung der Fahrten auf ein Jahrestotal (E.

4.7.6). Das gestützt auf die PVV so errechnete Fahrtentotal ist niedriger als das im Gestaltungsplan statuierte Total. Letzteres bildet keine ausreichende verschärfte Emissionsbeschränkung und verletzt daher Bundesrecht (E. 4.8). Rückweisung an die Stadt Zürich, namentlich weil die neue Festsetzung der Gestaltungsplanvorschriften ermessensbetont ist (E. 4.8.1), wobei die verfassungsrechtlichen Prinzipien wie namentlich die Rechtsgleichheit zu beachten sind (E. 4.8.2). Zusammenfassung (E. 4.10). Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) Rechtsprechung. Bei einem projektbezogenen Gestaltungsplan ist das Angebot des öV bereits bei der Prüfung des Plans zu untersuchen (E. 5.2). Die Erreichbarkeit mit dem öV beurteilt sich nach der Gesetzgebung über den öV und ist unter Berücksichtigung der vorgesehenen Angebotsverdichtung hinreichend sichergestellt (E. 5.3). Schattenwurf Grundlagen im kommunalen Planungsrecht (E. 6.2) und im Gestaltungsplan (E. 6.3); Vorschriften betreffend Hochhäuser, Gebäude- und Firsthöhe (E. 6.4). Die Beurteilung des Schattenwurfs richtet sich nach einem hypothetischen Vergleichsprojekt (E. 6.5). Die Definition der Masse dieses Vergleichsprojekts, die in einem Gestaltungsplan festgelegt wird, darf grundsätzlich von der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen. Die im Gestaltungsplan für das Vergleichsprojekt vorgesehenen Höhen sind rechtmässig (E. 6.6). Die im Verfahren VB.2004.00193 geänderte konkrete Messweise ist zu beachten (E. 6.7).

Gesamtzusammenfassung; Kostenfolgen (E. 8); - Teilweise Gutheissung;

Minderheitsantrag. Stichworte: ABSTELLPLATZ EMISSIONSBEGRENZUNG
ERMESSEN ERSCHLIESSUNG (ANFORDERUNGEN, DURCHFÜHRUNG,
FINANZIERUNG) ERSCHLIESSUNG (ANFORDERUNGEN, DURCHFÜHRUNG,
FINANZIERUNG) FAHRLEISTUNGSMODELL FAHRTENMODELL FIRSHÖHE
FUSSBALLSTADION GEBÄUDEHÖHE GESTALTUNGSPLAN HOCHHAUS
LEGITIMATION LUFTREINHALTUNG ÖFFENTLICHER VERKEHR PARKPLATZ
RÜCKWEISUNG SCHATTENWURF SONDERNUTZUNGSPLÄNE STADION
UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP)

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP) VERFAHREN

VERGLEICHSPROJEKT VOLKSABSTIMMUNG WEITERE BAUVORSCHRIFTEN

(NUTZUNGSDICHTE, ABSTÄNDE ETC.) Rechtsnormen: § 30 ABauV § 30 Abs. II

ABauV § 2 lit. c AngebotsV § 13 AngebotsV § 83 PBG § 237 PBG § 242 PBG § 278 PBG

§ 280 Abs. I PBG § 281 PBG § 282 PBG § 284 PBG § 3 PPV § 4 Abs. I PPV § 5 PPV § 6

PPV Art. 9 Abs. I USG Art. 11 Abs. III USG Art. 5 UVPV Art. 5 Abs. III UVPV § 63I

VRG § 64I VRG BZO Zürich Art. 18 BZO99 Zürich Art. 81a BZO99 Zürich

Publikationen: BEZ 2004 Nr. 46 S. 5 RB 2004 Nr. 60 S. 123 URP 2004 Nr. 35 S. 530

Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 1 I. Am 28. März 2003

vereinbarten die Stadt Zürich und die Y AG für das Gebiet zwischen Förrlibuck-, Berner-

und Pfingstweidstrasse einen privaten Gestaltungsplan samt Gestaltungsplanvorschriften

(GPV), der den Neubau eines Fussballstadions mit Mantelnutzungen ermöglichen soll. Am

4. Juni 2003 stimmte der Gemeinderat Zürich, am 7. September 2003 die

Stimmberechtigten der Stadt Zürich dem Gestaltungsplan zu. Dabei wurde auch vom

Bericht und Antrag der Umweltschutzfachstelle als Grundlage für die

Umweltverträglichkeitsprüfung und vom Bericht über die nicht berücksichtigten

Einwendungen Kenntnis genommen. Zudem wurde der Stadtrat ermächtigt, Änderungen

am privaten Gestaltungsplan in eigener Zuständigkeit und mit entsprechender Zustimmung

der Grundeigentümer vorzunehmen, sofern sich dies als Folge von Rechtsmittelentscheiden

oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen sollte. II. Gegen den

Gemeindebeschluss wurden verschiedene Rechtsmittel an den Regierungsrat erhoben, zum einen mehrere Planungsrekurse von Anwohnern und Eigentümern aus dem Quartier sowie vom Verkehrsclub der Schweiz (VCS), zum anderen eine Gemeindebeschwerde von X als in der Stadt Zürich Stimmberechtigtem. Der Regierungsrat vereinigte die verschiedenen Planungsrekurse und hiess sie am 21. April 2004 im Sinne der Erwägungen (betreffend Parkplatzregime, Herabsetzen der jährlichen Fahrtenlimiten und Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr) teilweise gut (RRB Nr. 576/2004). Soweit sich die Rekurrierenden in diesen Rekursen gegen die Zulässigkeit von Art. 9 Abs. 2 der Vorschriften zum Gestaltungsplan (GPV) gewandt hatten, wies der Regierungsrat die Rechtsmittel ab. Auf die Gemeindebeschwerde von X trat der Regierungsrat mit separater Entscheidung ebenfalls vom 21. April 2004 nicht ein (RRB Nr. 582/2004). III. A. X gelangte gegen diesen Entscheid des Regierungsrates am 24. April 2004 an das Verwaltungsgericht. Das Gericht hiess die Beschwerde am 9. Juni 2004 teilweise gut, wies sie jedoch im Wesentlichen ab (VB.2004.00193). B. Gegen den Entscheid über die Planungsrekurse erhoben der VCS, vertreten durch den VCS Zürich, sowie Anwohner 02 und vier weitere Anwohner am 24. Mai 2004 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Auf diese Beschwerde trat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 16. Juni 2004 nicht ein (VB.2004.00233). C. Ebenfalls am 24. Mai 2004 erhoben einerseits der Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier", die Bau- und Wohngenossenschaft Z, Anwohner 01 sowie 17 weitere Personen (VB.2004.00234) und andererseits die Y AG sowie die Stadt Zürich – diese als Grundeigentümerin – (VB.2004.00235) gegen den Entscheid des Regierungsrates über die Planungsrekurse Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Die Beschwerdeführenden im Verfahren VB.2004.00234 (hinfort als Nachbarn bezeichnet) beantragen in erster Linie, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Sodann stellen sie Eventualanträge betreffend die Parkierungsregelung gemäss Gestaltungsplan, die zulässige Anzahl Fahrten, die Erschliessung durch das Tram und die Beurteilung des zulässigen Schattenwurfes. Schliesslich beantragen sie unabhängig vom Verfahrensausgang in der Sache selbst eine Reduktion der vom Regierungsrat festgesetzten Staatsgebühr; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Y AG sowie die Stadt Zürich schliessen auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- – und beschränkt auf die Y AG – Entschädigungsfolgen. Die Y AG und die Stadt Zürich beantragen in ihrer eigenen Beschwerde, der angefochtene Beschluss sei insoweit aufzuheben, als darin eine Ausscheidung von Parkplätzen für Beschäftigte und eine über die Vorschriften des Gestaltungsplans hinausgehende Beschränkung der Fahrtenzahlen verlangt wird, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Nachbarn ersuchen um Abweisung dieser Beschwerde, ebenso der mitbeteiligte VCS, ebenfalls unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. D. Am 26. Mai 2004 genehmigte der Regierungsrat den Gestaltungsplan "Stadion Zürich" im Sinne der Erwägungen und unter dem Vorbehalt, dass für das Parkplatzregime, die Fahrtenlimiten und die Anforderungen an die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr der Rekursentscheid vom 21. April 2004 massgebend sei. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Die beiden Beschwerden betreffen den gleichen Sachverhalt und werfen weit gehend übereinstimmende Rechtsfragen auf. Die Verfahren sind daher zu vereinigen. 2. 2.1 Der Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier" ist ein Verein nach Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB); er reicht seine Beschwerde als so genannte egoistische Verbandsbeschwerde ein. Die entsprechenden Voraussetzungen (vgl. BGE 127 V 80 E. 3 a/aa mit Hinweisen) sind erfüllt: Die Statuten sehen die Vertretung und Interessenwahrung der Mitglieder vor, und ein erheblicher Teil dieser Mitglieder ist wegen der räumlich engen Nachbarschaft zum

Vorhaben davon unmittelbar betroffen und wäre selbst zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Bei der Beurteilung der Legitimation kann entgegen der Ansicht der Stadt Zürich und der Y AG nicht allein auf die Frage abgestellt werden, ob die fraglichen Personen in besonderer Weise durch Lärmimmissionen aus dem Verkehr betroffen wären. Es lässt sich auf Grund des Volumens und der Funktion der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Baute nicht ernsthaft bezweifeln, dass die Anwohner in der näheren Umgebung durch den Plan in besonderer Weise betroffen sind. Dies gilt namentlich unter dem Gesichtspunkt der Immissionen aus dem Stadionbetrieb, der deutlich intensiviert werden soll, und unter dem Aspekt des Schattenwurfes. Ist den Anwohnern und im Besonderen dem Verein "Interessengemeinschaft Hardturmquartier" die Legitimation zuzuerkennen, so sind sie grundsätzlich berechtigt, alle Rügen vorzutragen, die ihren Anträgen dienlich sind. Nach der Praxis unzulässig sind zwar Rügen, bei deren Gutheissung die Nachbarn die behauptete Beeinträchtigung gar nicht von sich abzuwenden vermöchten. So ist der Nachbar, der das gesamte Bauvorhaben anführt, in der Regel nicht zur Rüge legitimiert, dass die Parkfelder angeblich den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, weil die Gutheissung dieser Rüge nur die Verpflichtung des Bauherrn zur Folge hätte, sich an einer Gemeinschaftsanlage zu beteiligen oder eine Ersatzabgabe zu entrichten (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 21). Vorliegend betrifft indessen die Frage der zulässigen Anzahl Fahrten und die damit eng verknüpfte Frage der Parkplätze einen Kernpunkt des Gestaltungsplans bzw. des Projektes. Die Gutheissung der darauf bezogenen Rügen könnte durchaus zur Gutheissung der Beschwerde der Nachbarn führen, weshalb ihnen diesbezüglich die Legitimation nicht abgesprochen werden kann. Die Bau- und Wohngenossenschaft Z ist Eigentümerin von drei Liegenschaften in einem Abstand von 70 bis 120 m zum Gestaltungsplangebiet des Stadions. Ihre Liegenschaften werden von den mittelbaren und unmittelbaren Immissionen des Stadions spürbar betroffen, sodass sie ohne weiteres als durch die angefochtene Anordnung berührt erscheint und ein schützwürdiges Interesse an deren Aufhebung bzw. Änderung hat. Dasselbe gilt für die beschwerdeführenden Privatpersonen, die als Eigentümer oder Mieter in grosser Nähe zum Gestaltungsplangebiet wohnen und durch die projektbezogene Planung in besonderer Weise betroffen sind. Auf die rechtzeitig und formrichtig eingereichte Beschwerde der Nachbarn ist daher einzutreten. 2.2 Das gleiche gilt ohne weiteres auch für die von den Grundeigentümern (Y AG und Stadt Zürich) eingereichte Beschwerde.

E. 3.1

Die Nachbarn machen geltend, der Gestaltungsplan sei aufzuheben, weil bei seiner Festsetzung ein dafür ungeeignetes Organ, nämlich die Stimmberechtigten, über die hierbei erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) habe entscheiden müssen. Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG) verlange eine materielle Prüfung der Rechtskonformität des Vorhabens durch die zuständige Behörde; wenn das Volk diese Prüfung vornehme, werde aber keine Rechtskontrolle, sondern immer ein politischer Entscheid resultieren. Die kantonalen Rechtsnormen, welche im vorliegenden Fall eine UVP durch das Volk verlangten, seien insoweit bundesrechtswidrig.

E. 3.2

Art. 9 Abs. 1 USG lautet wörtlich wie folgt: "Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten

können, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit; der Bundesrat bezeichnet diese Anlagen." Wenn die Nachbarn geltend machen, Art. 9 Abs. 1 USG schreibe vor, dass die Behörde für gewisse Vorhaben eine UVP durchführen müsse, so legen sie im Lichte des vollständigen Gesetzestextes das Gewicht auf die falsche Stelle. Kerngedanke von Art. 9 Abs. 1 USG ist nicht, dass eine (mehr oder weniger bestimmte) Behörde die Prüfung vorzunehmen hat, sondern vielmehr der, dass eine Behörde, die über eine der in Art. 9 Abs. 1 USG ins Auge gefassten Anlagen zu entscheiden hat, gleichzeitig auch deren Umweltverträglichkeit prüft (Heribert Rausch/Peter Keller, in: Kommentar USG, Art. 9 N. 1 f.). Behörde im Sinne von Art. 9 Abs. 1 USG ist daher jede zum Sachentscheid im betreffenden Verfahren berufene Behörde bzw. Instanz des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden (Rausch/Keller, Art. 9 N. 52).

E. 3.3

Lehre und Rechtsprechung gehen seit langem davon aus, dass der eine UVP einschliessende Sachentscheid rechtsgültig auch durch die Stimmberechtigten, sei es an der Urne oder der Gemeindeversammlung, getroffen werden kann. Dies ergibt sich namentlich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Durchführung der UVP im Rahmen eines Sondernutzungsplanes. Noch vor Erlass der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV) hat das Bundesgericht in BGE 113 Ib 225 darauf hingewiesen, dass die Bewilligung einer grösseren Kiesgrube eine entsprechende Grundlage in der Nutzungsplanung voraussetzt, bei deren Festsetzung eine umfassende, die Kriterien des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) wie auch jene des Umweltschutzgesetzes berücksichtigende Beurteilung und Interessenabwägung vorzunehmen ist. Im damals zu beurteilenden Fall war ein projektbezogener Gestaltungsplan festgesetzt worden; das Bundesgericht hielt fest, dass in diesem Rahmen auch die gemäss Art. 9 USG erforderliche UVP hätte durchgeführt werden sollen. Dieses Urteil veranlasste den Bundesrat zur Formulierung von Art. 5 Abs. 3 UVPV. Danach wird das massgebliche Verfahren durch das kantonale Recht bezeichnet, soweit es im Anhang zur UVPV nicht bestimmt ist. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht. Das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung seither vielfach bestätigt, auch in Fällen, in denen ein Sondernutzungsplan nicht durch eine Exekutivbehörde, sondern durch die Stimmbürgerschaft bzw. die Gemeindeversammlung festzusetzen war (vgl. etwa BGE 116 Ib 50 E. 3 und E. 4c, 120 Ib 436 = Pra 1995 Nr. 268, 121 II 190; URP 1998, S. 145, je mit Hinweisen). Das Bundesgericht hegt somit keinerlei Bedenken, gegebenenfalls die Stimmbürgerschaft über die Umweltverträglichkeit eines Sondernutzungsplans entscheiden zu lassen. Auch Robert Wolf geht in seinem Beitrag "Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung" (URP 1992, S. 133 ff.) ohne weiteres davon aus, dass es zulässig sei, "die für die Nutzungsplanung zuständige Behörde (in vielen Fällen die Stimmbürger oder ein Parlament)" (S. 135) über die Umweltverträglichkeit eines (Sonder-)Nutzungsplans entscheiden zu lassen, und erläutert die Zweckmässigkeit und die Grenzen eines solchen Vorgehens. Rausch/Keller halten eine derartige Kompetenz ebenfalls für offensichtlich rechtmässig und weisen lediglich darauf hin, dass in diesen Fällen die dem Entscheid vorausgehenden verfahrensleitenden Aufgaben durch eine andere geeignete Behörde wahrzunehmen sind (Art. 9 N. 52; siehe im gleichen Sinn auch die redaktionellen Bemerkungen Nr. 3 und 4 von André Schrade zu BGE 117 Ib 35 in: URP 1991, S. 341 f.). Die abweichende Auffassung

von Christoph Fritzsche/Peter Bösch (Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A. 2003, S. 3-39) stützt sich vor allem auf einen umstrittenen Entscheid des Zürcher Regierungsrates (URP 1991, S. 161; vgl. dazu die Bemerkungen von Robert Wolf in: URP 1992, S. 137 f., 150 f. und 153 f.) und überzeugt nicht. Schliesslich ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 UVPV, dass auch der Bundesrat von der Rechtmässigkeit des hier umstrittenen Verfahrensablaufs ausgeht. Dem eidgenössischen Verordnungsgeber ist – so darf vorausgesetzt werden – bekannt, dass der Erlass von Sondernutzungsplänen in etlichen Kantonen Sache des kommunalen Gesetzgebers ist. Gründe dafür, dass diese Verordnungsbestimmung Art. 9 Abs. 1 USG widerspreche, sind nicht ersichtlich.

E. 3.4

Hat die Stimmbürgerschaft im Rahmen eines Nutzungsplanverfahrens auch über die Umweltverträglichkeit zu entscheiden, so geschieht dies im Übrigen nicht ohne entsprechende Grundlagen. So hat vorliegend die städtische Fachstelle für Umweltschutz (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich, UGZ) ausführlich zur Frage der Umweltverträglichkeit Stellung genommen (Bericht und Antrag vom 19. Mai 2003, nachfolgend zitiert als Bericht UGZ). Auf diese Stellungnahme wurde im Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat (Weisung 96 vom 2. April 2003) – offenbar vorausschauend – verwiesen. Der Gemeinderat beriet die Angelegenheit – nach Vorberatung durch die zuständige gemeinderätliche Kommission – am 4. Juni 2003 und hatte damit grundsätzlich Gelegenheit, sich mit den Darlegungen der Fachstelle des UGZ zu befassen. Dasselbe gilt für die Stimmbürgerschaft, die bei Interesse Einblick in die Unterlagen nehmen konnte. Es lässt sich gewiss nicht bestreiten, dass ein Urnenentscheid über einen Sondernutzungsplan eine überwiegend politische Entscheidung darstellt. Das hindert indessen nicht, dass damit auch eine Entscheidung über rechtlich-sachliche Fragen verbunden wird. Führt man sich vor Augen, welche hohe Anforderungen die bundesgerichtliche Rechtsprechung ganz grundsätzlich an nutzungsplanerische Entscheide stellt (vgl. neben den bereits erwähnten statt vieler BGE 123 II 88, bes. E. 2a), so kann es jedenfalls nicht als bundesrechtswidrig bezeichnet werden, wenn auch der Entscheid über die Umweltverträglichkeit im Rahmen eines derartigen Verfahrens zu fällen ist. Wie die Nachbarn zu Recht geltend machen, ist es unpräzise, wenn der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid ausführt, die Umweltschutzfachstelle des UGZ habe die UVP vorgenommen, da diese Fachstelle nur Antrag im Hinblick auf den Entscheid der zuständigen Behörde, hier Gemeinderat und Stimmbürgerschaft auf der Grundlage der stadträtlichen Weisung, zu stellen hatte. Dies ändert aber nichts an der Rechtmässigkeit des gewählten Vorgehens. Eine andere Frage ist es, ob das Resultat dieses Prozesses rechtskonform ist; hierüber ist nachfolgend zu entscheiden.

E. 4

384 62 0 2.5 155 539 Restaurants 30 24

E. 4.1

Art. 14 GPV befasst sich mit der Parkierung von Personenwagen. Gemäss Abs. 1 sind im gesamten Planungsgebiet höchstens 1'250 Autoabstellplätze zulässig. Wird zunächst nur das Teilgebiet B (Hochhaus im Nordwesten des Planperimeters) überbaut, so dürfen höchstens 250 Abstellplätze errichtet werden. Innerhalb dieser Grenzen richtet sich die Zahl der zulässigen Abstellplätze nach der städtischen Parkplatzverordnung vom 11. Dezember 1996 (PPV). Laut Abs. 2 sind die Abstellplätze durch eine Gebührenpflicht ab der ersten

Minute lenkungswirksam zu bewirtschaften. Abs. 3 erlaubt die Mehrfachnutzung der Abstellplätze, d.h. den Verzicht auf eine nutzungsspezifische Zuordnung der Parkplätze, wobei im Total Fahrtenlimiten einzuhalten sind, die gemäss im Einzelnen festgelegten spezifischen Verkehrspotenzialen (SVP) der verschiedenen ebenfalls einzeln aufgeführten Nutzungsarten, jeweils getrennt nach Beschäftigten- und Besucherparkplätzen, zu bestimmen sind. Abs. 4 legt darüber hinaus absolute Fahrtenlimiten pro Jahr fest. Dabei werden vier Stufen unterschieden, gemäss denen die Fahrtenzahlen von anfänglich insgesamt 3.4 Mio./Jahr auf 3.0 Mio./Jahr – nach dem näher definierten Ausbau des öffentlichen Verkehrs und dem Ablauf einer bestimmten Zeit – sowie schliesslich auf 2.52 Mio./Jahr reduziert werden sollen, Letzteres nach Realisierung von 75 % der in den Gebieten Maag-Areal Plus, Toni-Areal und Hardturm-Areal zulässigen Ausnutzung. Diese Limiten umfassen auch die erzeugten Fahrten der für Park and Ride (P&R) vorgesehenen 100 Parkplätze. Abs. 5 ermächtigt die Baubehörde dazu, die Fahrtenlimiten anzupassen oder sonst die erforderlichen Anordnungen zu treffen, wenn das Bauprojekt wesentlich von den Vorgaben des Gestaltungsplans oder den im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) getroffenen Annahmen abweicht. Abs. 6 schreibt die Kontrolle der festgelegten Limiten vor, Abs. 7 regelt in einer Art Kaskade die Sanktionen für den Fall, dass die jährliche Fahrtenlimite überschritten würde. Der Regierungsrat hat Art. 14 GPV teilweise korrigiert und verlangt, die für Besucher vorgesehenen Parkplätze seien von jenen für die Beschäftigten zu trennen und besonders zu kennzeichnen. Ausgehend von der Unterscheidung zwischen Mantel- sowie permanenter Kernnutzung (Einkaufszentrum, Freizeitnutzungen, Hotel, Kongress etc.) einerseits und Veranstaltungen (Fussballspiele) andererseits, hat er zudem angeordnet, dass 334 Parkplätze als reine Veranstaltungsparkplätze auszuscheiden seien; sie dürften nur bei Veranstaltungen im Stadion zugänglich gemacht werden. Schliesslich hat er die jährlichen Fahrtenlimiten gemäss Art. 14 Abs. 4 GPV auf 2.7 Mio. für die erste Stufe, 2.544 Mio. für die zweite Stufe, 2.385 Mio. für die dritte Stufe und 2.2 Mio. für die vierte Stufe festgesetzt (Dispositiv-Ziff. II in Verbindung mit E. 13d/aa, bb und cc). Die Nachbarn stellen grundsätzlich in Frage, dass die Mehrfach- oder Poolnutzung von Parkplätzen sowie das Fahrtenmodell zulässig seien; eventualiter wenden sie sich gegen die Berechnung der zulässigen Parkplatzzahlen und Fahrten und verlangen für beides deutlich herabgesetzte Grenzen. Die Y AG und die Stadt Zürich bestreiten ihrerseits die Zulässigkeit der vom Regierungsrat angeordneten Änderungen der GPV.

E. 4.2

Die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Parkierung findet sich in den §§ 242 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG).

E. 4.2.1

Gemäss § 242 PBG legt die kommunale Bau- und Zonenordnung die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel, insbesondere für Motorfahrzeuge fest, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnutzung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind (Abs. 1). Im Normalfall soll die Zahl der Abstellplätze so festgelegt werden, dass die Fahrzeuge der Benutzer einer Baute oder Anlage ausserhalb des öffentlichen Grundes aufgestellt werden können. Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, insbesondere des Verkehrs oder des Schutzes von Wohngebieten, Natur- und Heimatschutzobjekten, Luft und Gewässern, kann die Zahl der erforderlichen Plätze tiefer angesetzt und die Gesamtzahl begrenzt werden (Abs. 2). § 242 PBG dient somit, was die Nachbarn offenbar übersehen,

zwei teilweise gegenläufigen Zielen (vgl. RB 1996 Nr. 89; Fritz Frey, Ausgewählte Fragen zur Erstellung von Abstellplätzen, in: PBG-aktuell 3/1999, S. 5 ff., bes. 11): Einerseits verfolgt er einen primär verkehrspolizeilichen Zweck, nämlich die Freihaltung des Strassenraumes von (ordnungswidrig) parkierten Fahrzeugen. Hierzu werden Mindestparkplatzzahlen vorgesehen. Mit einer Begrenzung der zulässigen Anzahl Parkplätze soll demgegenüber die Attraktivität für die Benutzung des Automobils verringert und – in Verbindung mit einem guten Angebot des öffentlichen Verkehrs (öV) – eine Beschränkung der Fahrten des motorisierten Individualverkehrs erreicht werden. Die Möglichkeit, die Zahl der Abstellplätze wegen überwiegender öffentlicher Interessen zu begrenzen (heute § 242 Abs. 2 Satz 2 PBG), wurde mit Gesetzesrevision vom 21. Juni 1987 ins PBG eingefügt (damals § 243 Abs. 2 PBG; vgl. dazu die Weisung des Regierungsrates vom 26. März 1986, ABl 1986, 673 ff.). Anlässlich der PBG-Revision vom 1. September 1991 wurde in erster Linie eine formelle Neugliederung vorgenommen. Materiell neu war in § 242 Abs. 1 PBG der Hinweis auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs als massgeblichem Mitberechnungsfaktor, dies neben den örtlichen Verhältnissen und der Ausnutzung sowie der Nutzweise des Grundstücks. In § 242 Abs. 2 Satz 2 PBG wurde ferner neu die Möglichkeit der Begrenzung der Gesamtzahl der Abstellplätze eingeführt, sofern die dort genannten Voraussetzungen gegeben sind (vgl. Prot. KR [1987-1991], S. 13428 f.).

E. 4.2.2

§ 242 PBG verpflichtet wie erwähnt die Gemeinden dazu, die Zahl der Abstellplätze in der Bau- und Zonenordnung festzusetzen. Hierzu werden nach der Praxis schon seit längerem auch separate Parkplatzverordnungen und -reglemente gezählt (vgl. Frey, S. 11). Die Stadt Zürich hat gestützt auf § 242 PBG die Parkplatzverordnung erlassen, die sich klar innerhalb des durch das kantonale Gesetz vorgegebenen Rahmens hält (VGr, 20. August 1999, VB.1999.00157 E. 3c). Das Bestehen der PPV hindert die Stadt allerdings nicht daran, im Rahmen des Gestaltungsplans 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 wurde, stellt ein Element der Bau- und Zonenordnung dar (vgl. die systematische Einordnung der §§ 83 ff. über die Gestaltungspläne unter den Titel B, Die Bau- und Zonenordnung, §§ 45 ff. PBG), mit dem angesichts der rechtshierarchischen Gleichwertigkeit der Erlassform von der PPV abgewichen werden darf. Unzutreffend erscheint insbesondere auch der Einwand der Nachbarn (Beschwerdeantwort S. 5), nach § 83 PBG könne mit einem Gestaltungsplan zwar von der Regelbauweise und den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden, nicht jedoch von der Zahl der Abstellplätze nach § 242 PBG. Diese Argumentation übersieht, dass § 242 PBG keine Zahl der Abstellplätze festsetzt, sondern bloss die Gemeinden verpflichtet, dies zu tun. Gemäss § 83 Abs. 3 PBG hat der Gestaltungsplan auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen (zu denen die Abstellplätze gehören) zu ordnen. Das PBG steht daher einer Regelung der Parkplätze in einem Gestaltungsplan, selbst wenn dieser von der kommunalen Grundordnung der Abstellplätze abweicht, auch in dieser Hinsicht nicht entgegen.

E. 4.3

Das Fahrtenmodell, wie es in Art. 14 Abs. 3 und 4 GPV vorgesehen ist, beschränkt neben oder statt der Anzahl Parkplätze die Anzahl Fahrten, die einer bestimmten Anlage zugestanden werden. Es beruht auf der Überlegung, dass die Anzahl Fahrten für die

Umweltauswirkungen einer verkehrserzeugenden Anlage wesentlich relevanter ist als die Parkplatzzahl selbst. Bei der Berechnung dieser Fahrten ist zu beachten, dass das SVP von Parkplätzen je nach der Nutzung, für welche sie zur Verfügung stehen, sehr unterschiedlich ist. So geht man bei der Wohnnutzung von einem SVP von 2.5 aus, während das SVP bei Einkaufszentren mit 18 angegeben wird (vgl. Tiefbauamt der Stadt Zürich, Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West, Dezember 1999, S. 14 f., S. 15; Thomas Spoerri, Fahrtenmodell – Stapellauf ins Ungewisse, in: PBG-aktuell 4/2003, S. 6 ff., 9). Einen gedanklichen Schritt weiter geht das Fahrleistungsmodell, wie es seit kurzem im Kanton Bern praktiziert wird. Dabei wird eine zulässige Anzahl Fahrten ausgehend von der Menge noch zu tolerierender Luftschadstoffemissionen ermittelt und mittels raumplanerischer Massnahmen auf kantonale Entwicklungsschwerpunkte verteilt (siehe Rudolf Muggli, Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern 2002, S. 62 ff.; vgl. auch Karl Ludwig Fahrländer, Planerische Abstimmung von Grossprojekten; zwei Fallbeispiele, in: URP 2001, S. 336, 347 ff., sowie den Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern betreffend das Zentrum Bern- West Side vom 15. April 2004, unter [www.ra.bve.be.ch/Beschwerdeverfahren/Archiv aktueller Entscheide](http://www.ra.bve.be.ch/Beschwerdeverfahren/Archiv_aktueller_Entscheide)).

E. 4.4

Vorliegend ist zu entscheiden, ob es zulässig ist, in einem privaten Gestaltungsplan im Hinblick auf die Mehrfachnutzung von Parkplätzen ein Fahrtenmodell vorzusehen. Diese Frage ist nicht identisch mit der hier nicht zu behandelnden Frage, ob einer Bauherrschaft ein Fahrtenmodell in Umsetzung der Parkierungsvorschriften gegen deren Willen vorgeschrieben werden könnte. Das Planungs- und Baugesetz enthält keine Vorschriften über das Fahrtenmodell, ebenso wenig übrigens wie die Parkplatzverordnung. § 242 PBG räumt den Gemeinden bei der Umsetzung eine gewisse Autonomie ein. Diese ergibt sich aus der inhaltlichen Unbestimmtheit der Kriterien, die in § 242 PBG aufgeführt werden. Eingeschränkt wird die kommunale Autonomie in diesem Bereich allerdings durch das Bundesumweltschutzrecht, welches unter anderem die Begrenzung der Emissionen von Anlagen verlangt, die Luftverschmutzung und Lärm verursachen (dazu hinten E. 4.6). Nach dem so weit klaren Wortlaut von § 242 PBG sind die Abstellplätze zahlenmässig festzulegen. Sachlich geboten erscheint dies namentlich im Hinblick auf die Funktion, eine Mindestmenge an Abstellplätzen vorzusehen. Hingegen kann – jedenfalls bei einer projektbezogenen Planung wie der vorliegenden – an die Stelle einer Begrenzung der Parkplätze nach oben auch eine Begrenzung der durch das Vorhaben erzeugten Fahrten treten. Die mit der Parkplatzbegrenzung angestrebten Ziele werden auf diese Weise ebenso gut, wenn nicht besser, erreicht als beim konventionellen Vorgehen. Den Gemeinden steht es daher im Rahmen ihrer Autonomie zu, in ihren auf § 242 PBG gestützten Vorschriften auch ein Fahrtenmodell zuzulassen.

E. 4.5

Ist das Fahrtenmodell als grundsätzlich zulässiger Ansatz zu betrachten, erübrigt sich bei einer die Fahrtenzahl korrekt begrenzenden Regelung eine Zuordnung der Parkplätze auf verschiedene Nutzer bzw. Nutzungen innerhalb der gleichen Parkierungsanlage. Mit anderen Worten ist entgegen der Auffassung der Nachbarn die Mehrfachnutzung im Rahmen eines Fahrtenmodells grundsätzlich zulässig. Die in den §§ 242 PBG ff. verlangten Parkplätze müssen zwar physisch angelegt werden (VGr, 10. Februar 1993, BEZ 1993

Nr. 3). Indessen ergibt sich aus § 242 PBG keineswegs zwingend, dass die kommunalen Parkierungsvorschriften eine getrennte Ausscheidung der Parkplätze für Bewohner, Beschäftigte und Besucher vorzusehen haben. Noch viel weniger lässt sich dies direkt aus § 242 PBG ableiten. Diese Bestimmung verlangt allein, dass für die erwähnten Nutzerkategorien die erforderlichen Abstellplätze ausgeschieden werden, nach Massgabe der in Abs. 1 genannten Aspekte und unter Berücksichtigung des in Abs. 2 erwähnten Interesses an einer Begrenzung der Parkplätze. Auch Thomas Spoerri, der annimmt, das PBG stehe grundsätzlich auf dem Boden der nutzungsspezifischen Parkplatz-Zuordnung, anerkennt, dass eine Mehrfachnutzung im Rahmen eines sinnvollen Gesamtkonzepts mit einer Fahrtenzahlbeschränkung die Pflicht zur nutzungsorientierten Parkplatzzuweisung gegenstandslos machen kann (S. 21). Letzterem ist beizupflichten. Somit besteht kein Grund, § 242 PBG eine Bedeutung beizulegen, die er nach seinem Wortlaut und Zweck nicht hat. Keine Bedeutung hat es vorliegend, ob die städtische Parkplatzverordnung eine nutzungsorientierte Nutzungszuweisung von Parkplätzen verlangt. Massgeblich sind allein die Gestaltungsplanvorschriften, die in dieser Hinsicht als die speziellere Norm vorgehen und die Mehrfachnutzung gerade ausdrücklich zulassen (vgl. vorne E. 4.2.2). Entgegen dem angefochtenen Entscheid kann daher vorliegend auch nicht eine besondere Unterscheidung der Besucher- bzw. Kundenparkplätze von jenen der Beschäftigten verlangt werden. Der Regierungsrat hat überdies verlangt, dass auch die Parkplätze, welche den maximal zulässigen Bedarf für die Mantel- und die permanente Kernnutzung übersteigen, an den Tagen, an welchen keine Grossveranstaltungen im Stadion stattfinden, für die Besucher, Kunden und Beschäftigten unzugänglich zu halten sind. Zur Begründung wies er darauf hin, dass die generelle Freigabe dieser Parkplätze eine Umgehung der PPV ermöglichen würde. Für die vom Regierungsrat vorgesehene Einschränkung fehlt indessen im vorliegenden Fall – Anwendung des Fahrtenmodells, Vorrang der Gestaltungsplanvorschriften gegenüber der PPV – eine gesetzliche Grundlage. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Umgehung ermöglicht werden sollte. Massgeblich wird, wie anschliessend zu zeigen ist, die Frage sein, wie viele Fahrten pro Jahr zulässig sind. Die Fahrtenzahl kann beim Stadionprojekt, welches über eine Sammelgarage mit nur einer Ein- und Ausfahrt verfügt, mit technischen Massnahmen ohne weiteres erhoben werden. Dementsprechend und in Anwendung von Art. 14 Abs. 6 GPV kann die Behörde die Fahrten auch kontrollieren.

E. 4.6

Näher zu prüfen ist indessen, ob die Fahrtenbegrenzung, wie sie in Art. 14 Abs. 3 und 4 GPV vorgesehen wird, mit den umweltschutzrechtlichen Vorschriften vereinbar ist.

E. 4.6.1

In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die Belastungssituation hinzuweisen: Im Bericht UGZ wie auch im angefochtenen Entscheid wird auf die von den Parteien nicht bestrittene Tatsache hingewiesen, dass im Gestaltungsplangebiet und seiner Umgebung die Belastung durch Luftschadstoffe, namentlich durch Stickoxid (NO₂) und lungengängigen Feinstaub (PM₁₀) sowohl heute wie in den kommenden Jahren über den Immissionsgrenzwerten der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV) liegt bzw. liegen wird. Durch den Verkehr mit dem Stadion und seinen Mantelnutzungen werde die Belastung mit NO₂ auf der stadtauswärts führenden Autobahn A1 um schlimmstenfalls 1.2 µg/m³ zunehmen, auf der Pfingstweidstrasse um 0.4 µg/m³ und auf den übrigen betroffenen Strassenabschnitten um 0.1 µg/m³ oder weniger. Aufgrund seiner Auswirkungen taxieren Fachstelle und Vorinstanz das Vorhaben zu Recht als überdurchschnittlichen Emittenten im

Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 124 II 272 E. 4c/bb und ee).

E. 4.6.2

Art. 11 USG unterscheidet vorsorgliche und verschärfte Emissionsbegrenzungen. Während die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen unabhängig von der Immissionsituation im Rahmen des technisch und betrieblich Möglichen und wirtschaftlich Tragbaren vorzunehmen sind (Abs. 2), verlangt das Gesetz die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen immer dann, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen (Immissionen) schädlich oder lästig werden (Abs. 3). Nachdem vorliegend zwei massgeblich durch den Verkehr beeinflusste Immissionsgrenzwerte (für NO₂ und PM₁₀) trotz laufender Massnahmenplanung auf längere Zeit überschritten bleiben, steht ausser Frage, dass für das Vorhaben verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen sind (Theo Loretan, in: Kommentar USG, Art. 11 N. 39 und 40a). Diese sind bereits im Rahmen des projektbezogenen Gestaltungsplans und nicht etwa erst im Rahmen der Baubewilligung festzusetzen (BGE 120 Ib 436 = Pra 84/1995 Nr. 268 E. 2d und E. 3a und b).

E. 4.6.3

Die verschärfte Emissionsbegrenzung ist grundsätzlich nach Massgabe des kantonalen Massnahmenplans Lufthygiene vom 19. Juni 1996/12. November 1997 ("Luft-Programm für den Kanton Zürich") vorzunehmen (vgl. BGE 125 II 129 E. 7b). Der Massnahmenplan soll sicherstellen, dass alle massgeblichen Emittenten anteilmässig zum Abbau der Gesamtbelastung beitragen (Prinzip der Lastengleichheit). Bei verkehrserzeugenden Anlagen erfolgt die Verkehrsbeschränkung bisher primär über die Beschränkung der Parkplatzzahl; das Fahrtenmodell ist neueren Datums und hat im Kanton Zürich – anders als im Kanton Bern – noch keinen Eingang in die Massnahmenplanung gefunden. Der Zürcher Massnahmenplan hat auf verbindliche Massnahmen im Bereich der Parkierung verzichtet. In der massgeblichen Fassung vom 12. November 1997 wird den Gemeinden in Dispositiv II, Ziff. 3 lit. b Abs. 2 immerhin empfohlen, ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die "Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen" der Baudirektion vom Oktober 1997 (Wegleitung) anzupassen. Eine in der Fassung des Massnahmenplans vom 19. Juni 1996 enthaltene verbindlichere Formulierung zog der Regierungsrat zurück, weil er zur Auffassung gelangt war, sie verletze die den Gemeinden bei der Umsetzung von § 242 PBG zustehende Autonomie. Die Stadtzürcher Parkplatzverordnung wurde 1996 unter anderem mit Blick auf lufthygienische Ziele überarbeitet. Sie ist, nachdem eine weitere Überarbeitung nicht verbindlich verlangt wurde, für das Stadtgebiet hinsichtlich der Abstellplätze als Konkretisierung des kantonalen Massnahmenplans anzusehen, umso eher, als sie in der Regel zu restriktiveren Ergebnissen führt als die Wegleitung. Mit anderen Worten stellt die PPV einen Erlass dar, der den Umfang der vorsorglichen und der verschärften Emissionsbegrenzungen in Form von herabgesetzten Parkplatzzahlen bei verkehrserzeugenden Anlagen verbindlich regelt (siehe auch hinten E. 4.7.1). Dies entspricht den Erläuterungen zur Wegleitung, wo auf S. 8 ausgeführt wird, in stark belasteten Gemeinden, namentlich in Zürich und Winterthur, rechtfertigten die Luftqualität und die Verhältnisse auf dem Strassennetz eine stärkere Beschränkung der Parkplatzzahlen als nach der Wegleitung. Bei dieser Rechtslage verlangen die Parteien – allerdings mit unterschiedlichen Stossrichtungen – zu Unrecht eine Teilanwendung der Wegleitung auf die Ermittlung der zulässigen Anzahl Parkplätze. Ein Beizug der Wegleitung käme nur dann in Frage, wenn eine kommunale Rechtsgrundlage

fehlt oder klarerweise nicht genügt, wie dies etwa in BGE 124 II 272 zutrif (vgl. die dortige E. 5), vorliegend aber nicht der Fall ist.

E. 4.6.4

Eine Fahrtenbegrenzung lässt sich ebenso wie die Begrenzung von Parkplätzen als Verkehrs- oder Betriebsvorschrift, mithin als Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG, auffassen (ebenso Spoerri, S. 20; Muggli, S. 64). Im Rahmen der Zürcher Massnahmenplanung stellt sie eine ausreichende verschärfte Emissionsbegrenzung allerdings nur unter der Voraussetzung dar, dass sie das Verkehrsaufkommen ebenso sehr begrenzt wie eine entsprechende Beschränkung der Parkplatzzahlen gemäss der Parkplatzverordnung, die eine lastengleiche Emissionsbegrenzung von Parkieranlagen sicherstellt.

E. 4.7

Nachfolgend ist daher zu untersuchen, welche Fahrtenzahl sich ausgehend von einer Parkplatzzahl ergeben würde, die gemäss der PPV ermittelt wurde. Dabei kann sich die Untersuchung im Wesentlichen auf die Mantel- und die permanente Kernnutzung beschränken, da für die im Stadion durchgeführten Anlässe zwar eine bedeutende Anzahl Parkplätze bereitzustellen ist, diese Fahrten indessen im Verhältnis zu jenen aus der Mantel- und der permanenten Kernnutzung nur untergeordnete Bedeutung aufweisen.

E. 4.7.1

Gemäss Art. 3 Abs. 1 PPV (Berechnungsgrundlagen) hängt die Zahl der Abstellplätze kumulativ ab von a) der Ausnutzung und der Nutzweise des Grundstücks (Normalbedarf), b) dem Grad seiner Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, der Zentralität der Lage und der Strassenkapazität (Erschliessungsqualität), c) der Einhaltung der zulässigen NO₂-Werte der Luftreinhalte-Verordnung, d) den Anforderungen des Ortsbildschutzes. In Art. 4 PPV wird die Ermittlung des Normalbedarfs näher geregelt, in Art. 5 die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Abstellplätze in Berücksichtigung der soeben unter lit. b und c erwähnten Gesichtspunkte. Zu diesem Zweck wird das Stadtgebiet in Art. 5 Abs. 1 PPV nach Massgabe der Erschliessungsqualität in fünf Gebiete (A-D sowie übriges Gebiet) unterteilt, für welche differenzierte Minimal- und Maximalansätze der Abstellplätze gelten, ausgedrückt jeweils in Prozent des nach Art. 3 bestimmten Normalbedarfs. Die erwähnte Gebietsaufteilung ist in einem Plan kartografisch festgehalten. Die Maximalwerte werden in Art. 5 Abs. 2 PPV zusätzlich begrenzt, solange die zulässigen NO₂-Werte der LRV überschritten sind. Diese zusätzliche Begrenzung kann in jedem Fall als verschärfte Emissionsbegrenzung qualifiziert werden; sie setzt das Minimum der im Einzelfall erforderlichen verschärften Emissionsbegrenzung fest.

E. 4.7.2

Die Ermittlung des Normalbedarfs erfolgt wie erwähnt gemäss Art. 4 PPV differenziert je nach der vorgesehenen Nutzweise. In diesem Zusammenhang kann daher nicht offen gelassen werden, welche Flächen für welche Nutzungen vorgesehen sind. Die Nachbarn beanstanden, dass die städtische Umweltschutzfachstelle ihren diesbezüglichen Berechnungen für die Ladennutzung eine anrechenbare Fläche von 32'000 m² zu Grunde gelegt hat (vgl. Bericht UGZ, S. 8, Tabelle 2), während gemäss Art. 7 Abs. 2 GPV eine vermietbare Verkaufsfläche von höchstens 25'000 m² zulässig sei. Art. 7 Abs. 2 GPV lautet: "In Voll- und Untergeschossen ist im Rahmen der nach Art. 8 zulässigen

Ausnutzung eine vermietbare Verkaufsfläche von höchstens 25'000 m² zulässig. Dazu zählen Verkaufs- und damit verbundene Lagerflächen ohne allgemeine Erschliessung". Art. 3 Abs. 2 PPV definiert die für die Berechnung der Abstellplätze massgebliche Geschossfläche als "Fläche aller dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienenden oder hiefür verwendbaren Räume unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessung und der Sanitärräume samt inneren Trennwänden." Weil Art. 7 Abs. 2 GPV die allgemeine Erschliessung nicht zur vermietbaren Verkaufsfläche zählt, müsste diese Fläche im Hinblick auf die Berechnung der Abstellplätze entsprechend vergrössert werden. Bei dieser Aussage wird unterstellt, dass "allgemeine Erschliessung" entgegen der Auffassung der Nachbarn nicht die Erschliessung in der Umgebung des Stadions, auf den Terrassen etc. meint, sondern die Erschliessung, welche direkt für die Verkaufsgeschäfte erforderlich ist. Der Ausdruck "allgemeine Erschliessung" wird mit anderen Worten dem Ausdruck "der dazugehörigen Erschliessung" in Art. 3 Abs. 2 PPV gleichgestellt. Umgekehrt können die gemäss Art. 7 Abs. 2 GPV zur vermietbaren Verkaufsfläche zählenden Lagerflächen nicht als für die Abstellplatzberechnung massgebliche Geschossflächen mitgerechnet werden, da sie nicht dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienen und hiefür auch nicht verwendbar sind. Der Bericht UGZ erläutert nicht, weshalb er von einer Verkaufsfläche von 32'000 m² statt von 25'000 m² ausgeht. Die höhere Zahl wurde aus dem UVB übernommen, wo sie auf S. 28 (Tabelle 7) verwendet wird mit der Fussnote "Nutzungsmengen mit Stand Vorprojekt; Definition der Geschossfläche gemäss Art. 3 Abs. 2 PPV" (siehe auch UVB, Anhang 3-5). Der Regierungsrat erwog hierzu, die Flächen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 GPV umfassten nur die effektiv vermietbaren Ladenlokalitäten und die dazugehörigen Lagerräume, während mit 32'000 m² die Flächen im Sinne von § 3 Abs. 3 der besonderen Bauverordnung II vom 26. August 1981 (BBV II) umfasst würden; insbesondere seien hier auch die Erschliessungsflächen einbezogen. Damit wird das Abstellen auf eine Fläche von 32'000 m², immerhin rund ein Viertel mehr als die gemäss Art. 7 Abs. 2 GPV höchstzulässige Verkaufsfläche, nicht schlüssig begründet. § 3 Abs. 3 BBV II stimmt nämlich inhaltlich mit Art. 3 Abs. 2 PPV überein. Nach beiden Vorschriften gelten Lagerräume ausdrücklich nicht als Verkaufsflächen. In ihren Beschwerdeantworten haben weder die Y AG noch die Stadt Zürich zur hier interessierenden Frage substantiiert Stellung genommen. Beide Parteien machen geltend, es gehe nicht an, hier einen pauschalen Lagerabzug von 30 % vorzunehmen. Es stünden ja nur die direkt mit den Verkaufsflächen verbundenen Lager zur Diskussion, die wohl nur in wenigen Fällen die Qualifikation als nicht anrechenbare Räume im Sinne von § 255 PBG bzw. § 3 Abs. 3 BBV II aufweisen dürften. Die Behauptung der Nachbarn, die Erschliessungsflächen seien deutlich kleiner als die hier zu berücksichtigenden Lagerflächen, entbehre jeder Grundlage. In diesen Stellungnahmen wird verkannt, dass nicht einfach ein "Lagerabzug" zu beurteilen ist, sondern eine in Widerspruch zu Art. 7 Abs. 2 GPV stehende Vergrösserung der für die Berechnung der Abstellplätze massgeblichen Verkaufsfläche. Mangels konkreter Angaben der direkt interessierten Partei lässt es sich vertreten, den Zuschlag bei der massgeblichen Fläche, der unter dem Titel "Erschliessung" zu gewähren ist bzw. wäre, mit dem Abzug gleichzusetzen, der für die nicht anrechenbaren Lagerflächen zu machen ist bzw. wäre. Für die Ermittlung der Parkplätze ist daher eine Verkaufsfläche von 25'000 m² als massgeblich einzusetzen.

E. 4.7.3

Das Hardturm-Areal liegt im Reduktionsgebiet D (Gürtelgebiete, Altstetten, Oerlikon, Seebach, Stettbach, Zentren Wollishofen, Affoltern und Schwamendingen) gemäss Art. 5

Abs. 1 PPV. Damit sind als Pflichtparkplätze 60 % des Normalbedarfs erforderlich, während die Obergrenze (maximal zulässige Parkplatzzahl) in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 PPV auf 95 % festzusetzen ist. Die Nachbarn machen geltend, richtigerweise gehöre das Gestaltungsplangebiet in die Reduktionszone C, womit die entsprechenden Anteile am Normalbedarf 40 und 70 % betragen würden. Die Nachbarn verweisen zur Begründung in erster Linie auf den Bericht UGZ, wo auf S. 17 angemerkt wird, dass das Planungsareal mit der im Hinblick auf das Stadionprojekt erforderlichen Verbesserung der öV-Erschliessung wahrscheinlich neu der Reduktionszone C gemäss PPV zugeordnet werden müsste, da dies erfahrungsgemäss in etwa der Erschliessungsgüte B nach der kantonalen Wegleitung entspreche. Es wäre indessen problematisch, die Wegleitung nur teilweise anzuwenden. Sie ist als ganzheitlich konzipierte Empfehlung zu verstehen; folglich wären nicht nur die Erschliessungsgüte, sondern auch der Normbedarf und die konkret massgeblichen Abstellplatzzahlen nach der Wegleitung zu bestimmen. Dass dies zu einem im Sinne der Nachbarn günstigeren Ergebnis führen würde, ist zu bezweifeln. Jedenfalls führt eine von der Y AG mit der Beschwerdeantwort ins Recht gelegte, auf die Wegleitung gestützte Berechnung der Parkplatzzahlen und Fahrten zu einer Pflichtparkplatzzahl für Mantel- und dauernde Kernnutzung (ohne Anlassparkierung und P&R) von 724, während im Bericht UGZ 515 Pflichtparkplätze errechnet wurden. Das Verwaltungsgericht übersieht nicht, dass die Berechnung der Y AG näherer Überprüfung bedürfte. So fällt auf, dass die Stadt Zürich im Rekursverfahren eine Berechnung ins Recht gelegt hat, nach welcher für Mantel- und dauernde Kernnutzung gemäss Wegleitung insgesamt nur 649 Pflichtparkplätze erforderlich wären. Auch diese Zahl könnte unter dem Titel "Lufthygieneabzug" noch weiter gesenkt werden (Wegleitung, S. 7). Die Wegleitung enthält sich hierzu indessen quantifizierender Hinweise, womit sich für die rechtsanwendende Behörde ein zusätzlicher Ermessensspielraum öffnet. Gemäss der genannten Berechnung könnte der Lufthygieneabzug 25 % betragen. Wie es sich mit diesen Fragen verhält, kann indessen offen bleiben, da die Berechnung der Abstellplätze ohnehin nicht gemäss der Wegleitung, sondern gemäss der Parkplatzverordnung vorzunehmen ist (siehe vorne E. 4.6.3). Es besteht auch sonst keinerlei Anlass, die Zuweisung des Gestaltungsplangebietes zum Reduktionsgebiet D als rechtswidrig zu betrachten. Ganz unabhängig davon, ob bei Erlass der PPV tatsächlich der nunmehr in Gang gesetzte Ausbau des öffentlichen Verkehrs in Zürich West bereits berücksichtigt wurde – die Stadt Zürich behauptet dies, und es wird so auch im Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West ausgeführt (S. 12) –, lässt sich jedenfalls feststellen, dass andere Gebiete, die schon heute hinsichtlich Erschliessungsgüte dem künftigen Standard des Hardturmareals vergleichbar sind, ebenfalls der Zone D zugewiesen sind. Als Beispiele seien Sihlcity und Milchbuck/Bucheggplatz erwähnt. Auch sonst bringen die Nachbarn nichts vor, was eine Nichtanwendung der PPV in diesem Punkt rechtfertigen würde. Unter formellen Gesichtspunkten ist namentlich zu bedenken, dass es Sache des kommunalen Gesetzgebers wäre, eine entsprechende Anpassung der PPV vorzunehmen; allein die Meinungsäusserung der städtischen Umweltschutzfachstelle kann nicht Anlass sein, die gültige PPV nicht anzuwenden.

E. 4.7.4

Nach dem bisher Ausgeführten ist – im Hinblick auf die verschärfte Emissionsbegrenzung – die Anzahl der Parkplätze gemäss der PPV zu ermitteln. Dabei kann die Berechnung im Bericht UGZ (S. 8, Tabelle 2) übernommen werden, unter Korrektur der massgeblichen Ladenfläche. Zudem ist eine Korrektur bei den für die Freizeitnutzung erforderlichen Parkplätzen vorzunehmen, die im Bericht UGZ rechnerisch falsch ermittelt wurden,

während der UVB (Anhang 3-5) die richtigen Zahlen ausweist. Dabei begrenzen die untere (Pflichtparkplätze) und die obere (höchstens zulässige freiwillige Parkplätze) Anzahl der Abstellplätze den Ermessensspielraum, innerhalb dessen die Behörden über das erforderliche bzw. zulässige Mass der Emissionsbegrenzung zu entscheiden haben. Tabelle 1: Berechnung des Parkplatzbedarfs nach PPV (nur Mantel- und permanente Kernnutzung) Nutzungen Nutzfläche / Nutzungsspezifikation Ansatz Art. 4 PPV Min. Pflicht-PP (60 %) Art. 5 Abs. 1 PPV Max. PP-Zahl (95 %) Art. 5 Abs. 1/2 PPV Anteil Kunden-/ Besucher-PP am Pflichtbedarf Art. 6 Abs. 1/2 PPV Büro < 500 m² (kundenintensiv) 10'300 m² 1 PP/120 m² 51.5 81.5 25.8 Büro > 500 m² (nicht kundenintensiv) 17'000 m² 1 PP/210 m² 48.6 76.9 12.1 Restauration 2'700 m² 1 PP/40 m² 40.5 64.1 30.4 Läden > 2'000 m² 25'000 m² 1 PP/160 m² 93.8 148.4 70.3 Hotel 224 Zimmer 1 PP/3 Zi. 43.2 68.4 32.4 Freizeit 1'800 m² 1 PP/20 m² 54 85.5 40.5 Total Mantelnutzungen 332 525 211 Konferenz/VIP-Lounges 2'000 Sitzpl. 1 PP/10 Sitzpl. 120.0 190.0 90.0 Restauration 1'750 1 PP/40 m² 26.3 41.6 19.7 Total permanente Kernnutzungen 146 232 110 Total Mantel- und perm. Kernnutzungen 478 757 Ausgehend von der Feststellung im Bericht UGZ (S. 11, Tabelle 2) und dem angefochtenen Entscheid, wonach als Pflichtbedarf für das eigentliche Stadion 728 Parkplätze nötig sind, wobei die für die permanenten Kernnutzungen vorgesehenen Parkplätze hierin eingeschlossen sind, ergäbe sich gemäss PPV folgende höchstens zulässige Parkplatzzahl: 728 - 232 + 525 = 1'021, zuzüglich 100 Parkplätze für P&R, insgesamt 1'121 Parkplätze. Der Pflichtbedarf würde sich einschliesslich P&R entsprechend auf 1'014 Parkplätze belaufen. Dass der Gestaltungsplan mit 1'250 Parkplätzen demnach mindestens 129 Plätze zu viel vorsieht, ist indessen deshalb nicht rechtswidrig, weil die verschärfte Emissionsbegrenzung nicht über die Limitierung der Parkplätze, sondern über diejenige der Fahrten vorgenommen wird.

E. 4.7.5

Ausgehend von diesen Parkplatzzahlen lässt sich aufgrund des spezifischen Verkehrspotenzials die mutmasslich erzeugte Anzahl Fahrten pro Tag berechnen. Es fällt auf, dass Art. 14 Abs. 3 GPV gestützt auf den UVB für einige Nutzungen höhere SVP vorsieht als jene, welche die Umweltschutzfachstelle ihren Berechnungen im Bericht UGZ zu Grunde gelegt hat. Im UVB wird erwähnt, die SVP seien "analog Fahrtenmodell Sihlcity" festgesetzt worden (Erläuterungen unter der Tabelle in Anhang 3-5). Nähere Informationen, namentlich zur Nutzung und zu den bei Sihlcity konkret verwendeten SVP, sind in den Akten nicht vorhanden. Hingegen führt Thomas Spoerri aus, im Projekt Sihlcity seien zur Umsetzung des Fahrtenmodells vier Nutzungspools gebildet worden, in denen verwandte Nutzungskategorien zusammengefasst wurden (PBG-aktuell 4/2003, S. 16 f.). Der Nutzungspool "Einkauf" umfasste demnach die Kategorien Einkauf, Restaurants und Wellness mit einem SVP von 18 Fahrten pro Tag, für Kino wurde ein SVP von 10 und für Konferenz einer von 9 Fahrten pro Tag angenommen, und die Kategorien Wohnen, Büros, Fabrikation/Lager und Hotel wurden zu einem Nutzungspool mit einem SVP von 4.8 Fahrten pro Tag zusammengefasst. Die im UVB verwendeten SVP entsprechen diesen Angaben. Für das Verwaltungsgericht nicht nachvollziehbar ist es hingegen, ob die beiden Projekte derart vergleichbar sind, dass es zulässig ist, in beiden Fällen die gleichen Nutzungspools und SVP zu verwenden. Die im Bericht UGZ verwendeten SVP entsprechen Werten, die im Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West (S. 14 f.) publiziert worden sind; dies unter Hinweis auf eine Reihe von Quellen, darunter die Norm SN 641 400 und zwei vom Bundesamt für Strassen (UVEK/ASTRA) herausgegebene Forschungsberichte (Nr. 417: Verkehrskennwerte von Einkaufszentren, Albrecht+Partner, 1998; Nr. 411:

Verkehrspotential bei beschränktem Parkplatzangebot, SNZ, 1998). Die Y AG und die Stadt Zürich haben nicht geltend gemacht, dass die von der Fachstelle verwendeten SVP unzutreffend seien. Das Gericht hat unter diesen Umständen keinen Anlass, andere SVP als die Fachstelle anzuwenden. Tabelle 2: Hochgerechnetes Verkehrsaufkommen der Stadionüberbauung, ausgehend von der höchstens zulässigen Parkplatzzahl Nutzungen Kunden-/Besucher-PP Beschäftigten-PP Fahrten Pflicht-PP Freiwillige PP SVP Fahrten pro Tag Pflicht-PP Freiwillige PP SVP Fahrten pro Tag Total pro Tag Büros 38 58

E. 4.7.6

In Tabelle 2 und 3 ist bei der Umrechnung der Fahrten pro Tag auf die Fahrten pro Jahr der Faktor 365 verwendet worden, wie dies auch im UVB und im Bericht UGZ gemacht wurde. Der Regierungsrat hat dieses Vorgehen beanstandet und generell einen Faktor 305 angewendet. Die Y AG und die Stadt Zürich kritisieren dies. Ihr Einwand erscheint insofern berechtigt, als für die Hotel- und Freizeitnutzung sowie für vergleichbare Nutzungen ein Umrechnungsfaktor von 365 anzuwenden ist. Hingegen ist es angezeigt, für die Büro- und die Ladennutzung einen tieferen Umrechnungsfaktor zu verwenden. Allerdings müssen auch gewisse Gegenkorrekturen vorgenommen werden. Gemäss Tabelle 2 (maximale Anzahl Parkplätze) erzeugen die Büros 539 Fahrten pro Tag. Dies entspricht rund 197'000 Fahrten pro Jahr (bei 365 Tagen). Ausgehend von einer Fünftagewoche ist dieser Wert um 2/7, d.h. um 56'000 Fahrten pro Jahr zu reduzieren. Die Verkaufsnutzung führt zu 2'310 Fahrten pro Tag bzw. rund 843'000 Fahrten pro Jahr (365 Tage). Davon abzuziehen ist ein Siebtel, also rund 120'400 Fahrten pro Jahr. Beide Differenzwerte sind nun zu korrigieren, weil in Büros zum Teil auch am Wochenende gearbeitet wird und die Läden auch an einigen Sonntagen (zur Zeit: vier pro Jahr) offen haben. Vereinfachend lässt sich feststellen, dass der Jahreswert für beide Nutzungen bei einem Faktor 365 um etwa 150'000 Fahrten zu hoch ausfällt. Vom in Tabelle 2 aufgezeigten Maximum von 2.11 - 2.32 Mio. Fahrten sind daher zusätzlich rund 0.15 Mio. Fahrten abzuziehen. Auch die Untergrenze gemäss Tabelle 3 verschiebt sich proportional nach unten.

E. 4.8

Gemäss den vorstehenden Erwägungen läuft ein Fahrtenmodell, welches mehr als 2.17 Mio. Fahrten pro Jahr zulässt, auf eine von vornherein ungenügende Emissionsbegrenzung hinaus und verletzt deshalb Bundesrecht (Art. 11 Abs. 3 USG). Hinsichtlich der Frage, wie weit die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen sind, besteht darüber hinaus ein bedeutender Ermessensspielraum, dessen untere Grenze bei rund 1.3 Mio. Fahrten pro Jahr liegt.

E. 4.8.1

Indem der Regierungsrat eine höhere Fahrtenzahl pro Jahr für zulässig erklärt hat, hat er demnach das ihm bei der Festsetzung der verschärfen Emissionsbegrenzung zustehende Ermessen überschritten, weshalb sein Entscheid insoweit aufzuheben ist. Hebt das Verwaltungsgericht einen Entscheid auf, so entscheidet es grundsätzlich selbst; es kann jedoch die Angelegenheit unter gewissen Voraussetzungen zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (§§ 63 und 64 je Abs. 1 VRG). Eine Rückweisung ist namentlich dann geboten, wenn sich die Kognition des Gerichtes nach § 50 Abs. 1 und 2 VRG richtet (reine Rechtskontrolle) und für den zu treffenden Neuentscheid Ermessen auszuüben ist. Die Rückweisung kann auch direkt an die erste Instanz erfolgen, namentlich wenn ein auf kommunales Recht gestützter Entscheid einer Gemeinde im Streite liegt (Kölz/Boss-

hart/Röhl, § 64 N. 5 f). Vorliegend besteht Anlass für eine Rückweisung an die Gemeinde. Angefochten ist eine Planfestsetzung, in deren Rahmen ein wie erwähnt stark ermessensbetonter Entscheid über das Ausmass der verschärften Emissionsbegrenzung zu treffen ist. Das Verwaltungsgericht ist nicht Planungsbehörde und hat vorliegend nur eine Rechtskontrolle auszuüben. Zu berücksichtigen ist auch der Umstand, dass ein privater Gestaltungsplan zur Debatte steht; derzeit ist unklar, ob die private Planungsträgerschaft unter den rechtlich zu beachtenden Randbedingungen an der Planung überhaupt noch interessiert ist. Für eine Rückweisung spricht auch, dass Art. 14 GPV vermutlich insgesamt überarbeitet werden muss. Die Urheber der Vorschriften sind offenbar davon ausgegangen, dass die im Gestaltungsplan festgesetzte Anzahl Parkplätze sich im Rahmen des gemäss Parkplatzverordnung Zulässigen bewege. So führt die Stadt aus, die zur Diskussion stehende Anzahl Abstellplätze bewege sich im unteren Mittelbereich des massgeblichen Reduktionsgebietes gemäss PPV und stelle daher bereits eine verschärfte Emissionsbegrenzung dar (Beschwerdeantwort Ziff. 26 und 35). Nur unter dieser – wie gezeigt unzutreffenden – Voraussetzung hat Art. 14 Abs. 1 Satz 3 GPV, wonach sich die Zahl der zulässigen Abstellplätze innerhalb der Maximallimite von 1'250 Plätzen nach der PPV richtet, überhaupt eine eigene Tragweite. Offenbar haben die Autoren des Gestaltungsplans zudem angenommen, auch die Berechnung der Fahrten gemäss Art. 14 Abs. 3 GPV führe grundsätzlich zu Ergebnissen, die unter den Limiten von Art. 14 Abs. 4 GPV liege. Dies erscheint insofern zweifelhaft, als dort überhöhte spezifische Verkehrspotenziale vorgesehen sind und bei sämtlichen Nutzungen die jährliche Fahrtenzahl ausgehend vom Faktor 365 ermittelt werden soll. Diese Problematik bleibt so lange ohne weiter reichende Bedeutung, als die umweltrechtlich massgebende Limitierung der Fahrten in Art. 14 Abs. 4 GPV vorgenommen wird, welches Konzept diesem Urteil zu Grunde liegt. Die Y AG scheint vom selben Konzept auszugehen. Jedenfalls führt sie in ihrer Beschwerdeantwort aus (S. 10), nach der Ordnung von Art. 14 Abs. 3 und 4 GPV seien Fahrtenlimiten einzuhalten, die einerseits projektabhängig und andererseits absolut, nach Massgabe der Verkehrskapazität und Umweltverträglichkeit, bestimmt seien, wobei die jeweils tiefere Zahl massgebend sei. Im Hinblick auf eine konsistente Regelung der Parkierung und der Fahrten dürfte sich eine Anpassung auch der Abs. 1 bis 3 von Art. 14 GPV dennoch empfehlen. Wie die Stadt Zürich in ihrer Beschwerdeantwort (Ziff. 31) zutreffend bemerkt, bewirkt das Fahrtenmodell eine Flexibilisierung der Bewirtschaftungsmöglichkeiten der Abstellplätze, solange die umweltrechtlichen und verkehrlichen Auswirkungen diejenigen einer PPV-konformen Bewirtschaftung nicht überschreiten. Nicht nachvollziehbar ist indessen die Behauptung, die nutzungsunspezifische Limite von Art. 14 Abs. 4 GPV sei so festgesetzt worden, dass die umweltrechtlichen Anforderungen eingehalten seien (Ziff. 35). Nicht gefolgt werden kann der Stadt auch insofern, als sie es ablehnt, das Fahrtenmodell als "verschärfte Emissionsbegrenzung" zu sehen (Ziff. 37). Nur wenn die gemäss Fahrtenmodell zulässigen Fahrten den Anforderungen einer verschärften Emissionsbegrenzung genügen – und daher als solche angesehen werden können – stellen sie überhaupt eine zulässige Alternative zur USG-konformen Begrenzung der Parkplätze gemäss PPV dar.

E. 4.8.2

Wie angemerkt werden mag, ist das Ermessen bei der Festlegung der verschärften Emissionsbegrenzung pflichtgemäss auszuüben; zu beachten ist neben der anzuwendenden – das Ermessen einräumenden – Norm die gesetzliche Ordnung in ihrer Gesamtheit, namentlich die einschlägigen verfassungsrechtlichen Prinzipien, so der Grundsatz der

Verhältnismässigkeit, das Willkürverbot und das Gebot der Rechtsgleichheit (Kölz/Boss-hart/Röhl, § 50 N. 98). Es ist offensichtlich, dass am Bau des umstrittenen Stadions aus verschiedenen Gründen – namentlich sportlicher und wirtschaftlicher Natur sowie solchen des Ansehens der Stadt Zürich im nationalen und internationalen Umfeld – ein grosses öffentliches Interesse besteht. Dieses öffentliche Interesse rechtfertigt zwar nicht den Verzicht auf verschärfte Emissionsbegrenzungen, weil das Umweltschutzgesetz diesbezüglich bei den Luftschadstoffemittenten keine Erleichterungen bzw. Ausnahmen vorsieht (anderes gilt bezüglich Lärm, allerdings auch nicht für private, wohl aber für gewisse öffentliche oder konzessionierte Anlagen, vgl. Art. 25 Abs. 2 und 3 USG). Es gestattet es hingegen, beim Umfang der verschärften Emissionsbegrenzung gewisse Konzessionen zu machen. Dies kann vorliegend umso eher gelten, als es aus raumplanerischer Sicht erwünscht ist, grosse Einkaufszentren in Gebieten mit guter öV-Erschliessung und möglichst nahe bei den potenziellen Kunden zu errichten (vgl. Muggli, S. 68 Ziff. 7; siehe auch Verkehrs- und Parkierungskonzept Zürich West, S. 23). Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit ist allerdings zu beachten, dass das Verkehrskonzept Zürich West (unter 9. Parkierungs- und Betriebskonzept, Private Parkierung Ziff. VI, S. 25) ausdrücklich vorgibt, die Parkplatzzahl gemäss der Parkplatzverordnung dürfe nicht im Maximum ausgeschöpft werden. Zur Begründung wird auf die (beschränkte) Strassenkapazität und die gute öV-Erschliessung sowie die hohe Lärm- und Luftbelastung hingewiesen. Wörtlich heisst es: "Die Nachfrageplanung macht einer Angebotsplanung Platz. Prinzipiell wird das Minimum aus der Parkplatzverordnung angewendet; somit bleibt für unvorgesehene mittelfristige Nutzungsänderungen eine gewisse Kapazitätsreserve vorhanden. Als Maximalwert gilt im Extremfall ein Mittelwert (Gebiet C: 55 %; Gebiet D: 80 %). Werden auf dieser Basis keine zufrieden stellenden Lösungen gefunden, kommt ein Fahrtenmodell zum Einsatz... ". Gemäss den Darlegungen der Nachbarn (Beschwerde Ziff. 49), denen die Y AG nichts und die Stadt Zürich (Beschwerdeantwort Ziff. 24 f.) nichts Überzeugendes entgegenhalten, wurden zumindest teilweise vergleichbare verkehrserzeugende Anlagen (Jumbo-Baumarkt, Josefstrasse 225; Einkaufscenter und Gewerbehäuser Puls 5, Hardturmstrasse, Gestaltungsplan Toni-Areal) denn auch nach diesen Grundsätzen – Anwendung des Minimums der PPV – behandelt. Auch die Stadt anerkennt im Übrigen ausdrücklich, dass die blosser Reduktion gemäss Art. 5 Abs. 2 PPV für einen überdurchschnittlichen Emittenten wie das hier zu beurteilende Vorhaben nicht genügt (Beschwerdeantwort Ziff. 23). Ein restloses Ausschöpfen des Ermessensspielraums nach oben würde daher den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzen und den Umstand vernachlässigen, dass das Vorhaben ein überdurchschnittlicher Emittent ist. Hingegen ist vorstellbar, dass angesichts der wesentlich zu senkenden Ausgangslimite das System der Reduktionsstufen vereinfacht werden könnte.

E. 4.9

Da die Fahrtenzahlen das massgebliche Begrenzungselement darstellen, erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Nachbarn im Zusammenhang mit der Nutzung der Parkplätze näher einzugehen. Ebenfalls nicht im Detail zu behandeln hat das Verwaltungsgericht die Kritik der Nachbarn an den vorgesehenen Reduktionsstufen, die ohnehin zu überarbeiten sind. Nicht gefolgt werden kann den Nachbarn, wenn sie geltend machen, das Fahrtenmodell sei nicht kontrollier- und durchsetzbar. Die Vorschriften von Art. 14 Abs. 6 und 7 GPV legen ein grundsätzlich taugliches System zur Durchsetzung der Fahrtenzahlen fest.

E. 4.10

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Das kantonale Recht, namentlich § 242 PBG, steht dem vorgesehenen Fahrtenmodell nicht entgegen. Namentlich verlangt § 242 PBG nicht zwingend, dass das kommunale Recht eine nutzungsorientierte Zuweisung von Parkplätzen vorsieht und schreibt auch selbst ein solches System nicht vor; ebenso wenig verbietet es die Mehrfachnutzung von Parkplätzen. Mit einem vom Stimmbürger genehmigten Gestaltungsplan kann von der kommunalen PPV abgewichen werden. Ist die Luft übermässig mit aus dem Verkehr stammenden Schadstoffen (hier: NO₂ und PM₁₀) belastet, müssen die Emissionen von verkehrserzeugenden Anlagen verschärft begrenzt werden (Art. 11 Abs. 3 USG); dies gilt insbesondere gegenüber überdurchschnittlichen Emittenten. Massstab der verschärften Emissionsbegrenzung ist grundsätzlich der kantonale Massnahmenplan Lufthygiene; auf Stadtgebiet übernimmt hinsichtlich der Begrenzung von Parkplätzen die PPV die Funktion des Massnahmenplans. Ausgehend von der PPV, sind für die Mantel- und die permanente Kernnutzung 478 Pflichtparkplätze erforderlich und höchstens 757 Parkplätze zulässig; zusammen mit den für die Anlassparkierung erforderlichen Pflichtparkplätzen wären einschliesslich P&R mindestens 1'014 und höchstens 1'121 Parkplätze zu errichten. Dass im Gestaltungsplan eine höhere Parkplatzzahl vorgesehen ist, erweist sich indessen nicht als rechtswidrig, sofern durch eine Begrenzung der Fahrten eine ausreichende Emissionsbegrenzung vorgenommen wird. Die verschärfte Emissionsbegrenzung in diesem Sinn ist innerhalb eines Rahmens von 1.3 bis 2.17 Mio. Fahrten pro Jahr festzusetzen, wobei den kommunalen Behörden diesbezüglich ein Ermessensspielraum zusteht.

5. 5.1 Die Nachbarn machen geltend, das Gestaltungsplangebiet sei durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen, solange die Tramlinie Nr. 18 nicht realisiert sei. Nachdem diese Tramlinie weder rechtlich noch tatsächlich gesichert sei, müsse im Gestaltungsplan festgehalten werden, dass der Betrieb des Stadions (einschliesslich Mantel- und permanente Kernnutzungen) erst aufgenommen werden dürfe, wenn die Tramlinie 18 ebenfalls in Betrieb stehe. Der Regierungsrat hat demgegenüber erwogen, angesichts des vorhandenen öV-Angebots (Tramlinie Nr. 4 und Buslinie Nr. 54) könne die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr selbst dann als genügend angesehen werden, wenn die geplante Tramlinie Nr. 18 bis zur Betriebsaufnahme des Stadions nicht verwirklicht sein sollte. Allerdings hat der Regierungsrat gleichzeitig verlangt, dass für diesen Fall eine Ergänzung der Betriebszeiten bzw. der Fahrplandichte der Buslinie Nr. 54 sichergestellt wird. (E. 16 in Verbindung mit E. 10e/cc). Die Y AG und die Stadt Zürich haben diesen Teil des Rekursentscheides nicht angefochten, sodass das Verwaltungsgericht lediglich zu prüfen hat, ob die Nachbarn zu Recht eine Verschärfung dieser Auflage verlangen.

5.2 Im Urteil VB.2000.00111 (RB 2000 Nr. 93 = BEZ 2000 Nr. 50 = URP 2000, S. 823 ff.) hat sich das Verwaltungsgericht einlässlich mit der Tragweite von § 237 Abs. 1 PBG im Baubewilligungsverfahren auseinander gesetzt. Es gelangte zum Ergebnis, die Bauvoraussetzung von § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG, wonach bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein muss, setze eine öV-Erschliessung voraus, die sich nach der Art, Lage und Zweckbestimmung der Baute richte. Bei Anlagen, die einen bedeutenden Publikumsverkehr erzeugten, müsse der Standort daher über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verfügen, welches eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr darstelle. Das Bundesgericht hat dieses Urteil nicht nur bestätigt (URP 2001, S. 1061 ff.), sondern in einem weiteren Urteil einen Entscheid des Verwaltungsgerichts aufgehoben, in welchem dieses die erwähnte Rechtsprechung zwar grundsätzlich bestätigt

hatte, indessen im konkreten Fall aus Gründen der Verhältnismässigkeit von weniger strikten Voraussetzungen ausgehen wollte (URP 2002, S. 441 ff.). Vorliegend ist nicht eine Baubewilligung, sondern ein Sondernutzungsplan zu beurteilen. Es fragt sich, ob dies die Anwendbarkeit von § 237 PBG in Frage stellt. Das Verwaltungsgericht hat kürzlich darauf hingewiesen, aus dem kantonalen Recht (§§ 91 und 237 PBG) könne nicht geschlossen werden, dass ein Zonenplan in einem bestimmten Areal grössere Überbauungen nur dann zulassen darf, wenn die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr bereits erfolgt und damit die Voraussetzungen für eine Baubewilligung in dieser Hinsicht bereits gegeben sind. Es wäre unsinnig, das Angebot an öffentlichem Verkehr mit seinen allenfalls beträchtlichen Investitionen bereits in einem Zeitpunkt auszubauen, wo noch keineswegs feststehe, ob in einem bestimmten Gebiet aufgrund seiner künftigen Entwicklung auch tatsächlich mit einem grösseren Benutzer- oder Publikumsverkehr zu rechnen sei (VGr, 21. März 2002, VB.2001.245, E. 6b, www.vgrzh.ch). Diese Erwägung lässt sich indessen nicht auf einen projektbezogenen Gestaltungsplan übertragen, erst recht nicht, wenn er wie hier im Hinblick auf die möglichst rasche Verwirklichung des Vorhabens festgesetzt wurde. Dementsprechend ist denn auch die Umweltverträglichkeit nicht bloss des Planes, sondern des Vorhabens bereits im jetzigen Verfahren zu prüfen. Es ist daher zu beurteilen, ob der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot im Sinne der erwähnten Rechtsprechung verfügt.

5.3 In seinem Urteil vom 5. September 2001 (URP 2001, S. 1061) hat das Bundesgericht angedeutet, dass es die Unbestimmtheit als nicht unproblematisch ansieht, welche die erwähnte Auslegung von 237 Abs. 1 PBG hinsichtlich der Anforderungen an die öV-Erschliessung mit sich bringt. Es sei für Baugesuchsteller insbesondere bei verkehrsintensiven Projekten schwer vorhersehbar, welche Güte der öV-Erschliessung tatsächlich verlangt werde. Diese Unbestimmtheit werde indessen dadurch gemildert, dass § 237 Abs. 1 PBG einerseits mit der kantonalen Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr und andererseits mit der kantonalen Wegleitung zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs verknüpft werden könne. Das Bundesgericht nahm damit auf das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG) sowie die Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 (AngebotsV) Bezug, auf welche auch der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid hinweist. Es besteht somit Anlass, die hier interessierende Frage im Lichte dieser Gesetzgebung sowie der Wegleitung zu prüfen. Die Angebotsverordnung unterscheidet drei Angebotsbereiche. Die beste Versorgung besteht innerhalb der Angebotsbereiche 3, wo für grosse, dichte Siedlungsgebiete ein flächendeckendes Angebot festgelegt wird (§ 2 lit. c AngebotsV). Dies wird in § 13 AngebotsV konkretisiert: grundsätzlich mindestens 15-Minuten-Takt, mit Verkürzung der Intervalle, soweit dies die Nachfrage gebietet. Die Wegleitung unterscheidet vier Güteklassen der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, die aufgrund der Qualität der vorhandenen Haltestellen bzw. des dort vorhandenen Verkehrsangebots und aufgrund der mittleren Distanz zu dieser Haltestelle bestimmt werden. Klasse A bezeichnet die höchste Güteklasse, D die geringste. Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, weist das Gestaltungsplangebiet gemäss der Wegleitung aufgrund des Tramangebotes (Linie Nr. 4) die Güteklasse B und aufgrund des bestehenden Busangebotes (Linie Nr. 54) die Güteklasse C auf. Zudem entspricht das Angebot jenem des Angebotsbereiches 3 gemäss der Angebotsverordnung. Weiter ist gemäss dem angefochtenen Entscheid vorgesehen, auf der Tramlinie Nr. 4 ab nächstem Jahr das neue Cobra-Tram einzusetzen, womit die Kapazität auf dieser Linie um ca. 10 % erhöht werden wird. Schliesslich ist gemäss dem angefochtenen Entscheid eine Angebotsverdichtung der

Buslinie Nr. 54 vorzusehen, welche insbesondere die Betriebszeiten des Einkaufszentrums abdeckt. Es würde auf eine Überdehnung der Anforderungen von § 237 Abs. 1 PBG hinauslaufen, angesichts dieses öV-Angebots von einer unzureichenden Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr zu sprechen, weshalb der Antrag der Nachbarn betreffend Tramlinie Nr. 18 abzuweisen ist. Das Verwaltungsgericht übersieht dabei keineswegs, dass gemäss dem Bericht "Verkehrliche Grundlagen zu den Verfahren 'Gestaltungsplan', 'Baulinien' und UVB" (Verkehrsbericht) bereits die Herabsetzung des vom Stadionprojekt verursachten privaten Autoverkehrs auf 3.0 und 2.5 Mio. Fahrten pro Jahr einen wesentlichen Ausbau des öffentlichen Verkehrs – einschliesslich Tramlinie Nr. 18 und zusätzliches Busangebot – voraussetzt. Die gemäss Verkehrsbericht anzustrebende öV-Qualität kann indessen nicht mit den Anforderungen gleichgesetzt werden, die sich aus § 237 Abs. 1 PBG ergeben, selbst wenn diese Bestimmung mit der verschärften Emissionsbegrenzung, d.h. der Begrenzung der Parkplätze und/oder der Fahrten, zu koordinieren ist (BGr, URP 2002, S. 441 E. 6.3).

6. 6.1 Die Nachbarn beantragen, es sei für die Beurteilung des maximal zulässigen Schattenwurfes im Sinne von § 30 Abs. 2 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 (ABV) ein kubisches Vergleichsprojekt von 19 statt 26 m Höhe vorzugeben und die maximalen Koten in Art. 9 Abs. 2 GPV seien entsprechend herabzusetzen. Zur Begründung machen sie geltend, der richtig verstandene § 30 Abs. 2 ABV verweise ausschliesslich auf die reguläre Bau- und Zonenordnung, weshalb das Vergleichsprojekt nicht durch Sondernutzungspläne wie z.B. den Gestaltungsplan Stadion definiert werden könne. Demgegenüber erwog der Regierungsrat in seinem Rekursentscheid, die Grundordnung werde in zulässiger Weise durch den Gestaltungsplan ausgeschaltet. Dieser dürfe Überbauungen mit einer Gebäudehöhe von 25 m und einer Firsthöhe von 7 m zulassen und dementsprechend auch die für das Vergleichsprojekt geltenden Masse festlegen. Überdies entspreche das kubische Vergleichsprojekt auch den Vorgaben von Art. 19 der am 9. Mai 1995 aufsichtsrechtlich festgesetzten Bau- und Zonenordnung der Baudirektion (BD-BZO, ABl 1995, 1039). Die Y AG und die Stadt Zürich halten den Antrag der Nachbarn für unberechtigt.

6.2 Im Zeitpunkt des Erlasses des strittigen Gestaltungsplans und des Rekursentscheids bildete die BD-BZO die massgebliche planungsrechtliche Grundlage für die Überbauung im streitbetroffenen Gebiet. Damals lag das Areal in der für Industrie, Handel und Dienstleistung vorbehaltenen IHD-Zone, welche nach Art. 19 BauO sieben Vollgeschosse und eine Gebäudehöhe von 25 m sowie Hochhäuser zuliess. Diese Festlegung wurde abgelöst durch eine vom Gemeinderat Zürich am 28. November 2001 beschlossene Änderung von Zonenplan und Bauordnung sowie durch den Erlass eines Ergänzungsplans für die Sonderbauvorschriften "Stadion Zürich" (BZO 1992/99). Das Areal wurde dabei einer Zentrumszone Z5 mit einer Gebäudehöhe von 19 m (Art. 18 BauO) zugewiesen, wobei nach den im fraglichen Bereich (Teilgebiet I) massgebenden Sonderbauvorschriften sieben Vollgeschosse und eine Gebäudehöhe von 25 m möglich sind (Art. 81a Abs. 2 BauO). Diese BZO-Änderung wurde von mehreren Anwohnern erfolglos beim Bezirksrat und anschliessend beim Regierungsrat mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten. Einen gleichzeitig erhobenen planungsrechtlichen Rekurs wies die Baurekurskommission I ebenfalls ab. Nach Genehmigung der Nutzungsplanung durch die Baudirektion wies das Verwaltungsgericht eine gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde am 4. Dezember 2003 ab (VB.2002.0376, www.vgrzh.ch). Die neue Ordnung wurde am 14. Mai 2004 publiziert und auf den 15. Mai 2004 in Kraft gesetzt.

6.3 Nach § 83 Abs. 1 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen

sowie die Nutzungsweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Der vorliegend strittige Gestaltungsplan soll, solange er in Kraft ist, die allgemeine Bau- und Zonenordnung im Planungsgebiet ersetzen (Art. 2 Abs. 3 GPV). Wird er aufgehoben, so sind die zu diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften der allgemeinen Bau- und Zonenordnung (Art. 2 Abs. 4 GPV) anwendbar. Nach Art. 9 Abs. 1 GPV sind in den Teilgebieten A und B Hochhäuser zulässig, die der Genehmigung im Sinne von § 285 PBG bedürfen. Bei der Beurteilung des Schattenwurfs dieser Hochhäuser soll im Sinne von § 30 Abs. 2 ABV ein längs der Hardturm-/Förrlibuckstrasse und dem Stadionplatz anzuordnendes Vergleichsprojekt ausschlaggebend sein. Dieses soll mit den massgeblichen Fassaden auf den dortigen Baulinien stehen und eine Gebäudehöhe im Sinne von § 278 Abs. 3 PBG auf der Kote von 425.4 m ü. M. sowie eine Firsthöhe im Sinne von § 281 PBG auf der Kote von 432.4 m ü. M aufweisen (Art. 9 Abs. 2 GPV).

6.4 Als Hochhäuser haben gemäss § 282 PBG Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m zu gelten. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt. Hinsichtlich der im Einzelnen an Hochhäuser zu stellenden Anforderungen verlangt § 284 Abs. 4 PBG, dass die Nachbarschaft durch Hochhäuser nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden. § 30 ABV bestimmt, was als wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinne der genannten Bestimmung zu gelten hat. Bei überbauten Grundstücken ist nach Abs. 1 lit. a die an den mittleren Wintertagen länger als zwei Stunden dauernde Beschattung der bewohnten oder in Wohnzonen liegenden Nachbargebäude, in der Regel an ihrem Fusspunkt gemessen, massgebend. Allerdings liegt nach Abs. 2 der Bestimmung keine wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf vor, wenn mit einem in allen Teilen den Vorschriften entsprechenden kubischen Vergleichsprojekt nachgewiesen wird, dass eine der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung keine geringere Beschattung des Nachbargrundstückes nach sich zieht. Nach § 278 Abs. 3 PBG beträgt die höchstzulässige Gebäudehöhe unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser 25 m. Diese Gebäudehöhe wird von der jeweiligen Schnittlinie zwischen Fassade und Dachfläche auf den darunter liegenden gewachsenen Boden gemessen (§ 280 Abs. 1 PBG), wobei als gewachsener Boden in der Regel der bei Einreichung des Baugesuchs bestehende Verlauf des Bodens zu verstehen ist (§ 5 Abs. 1 ABV). Nach § 281 Abs. 1 PBG muss der First eines Schrägdachs innerhalb von Ebenen liegen, die unter 45° an die Schnittlinie zwischen der Dachfläche und der zugehörigen Fassade angelegt werden (lit. a) und höchstens bis zu einer oberen Ebene ansteigen, die unter Vorbehalt abweichender Regelungen in der Bau- und Zonenordnung in 7 m Höhe parallel zur Verbindung zwischen den massgeblichen Schnittlinien verlaufen (lit. b).

6.5 Gemäss § 30 Abs. 2 ABV muss der Schattenwurf verglichen werden mit einem in allen Teilen den Vorschriften entsprechenden kubischen Vergleichsprojekt. Weder das PBG noch die ABV erläutern den Begriff des Vergleichsprojekts. Das Vergleichsprojekt war jedoch im Kanton Zürich bereits unter der Herrschaft des kantonalen Baugesetzes bekannt und wird zumindest inhaltlich auch heute noch zur behelfsmässigen Ausnützungsberechnung gemäss § 251 lit. b PBG herangezogen (RB 1996 Nr. 81 = BEZ 1996 Nr. 12, vgl. Fritzsche/Bösch, S. 12-60). § 30 Abs. 2 ABV lehnt sich an dieses Verständnis des Vergleichsprojekts an. Was als kubisches Vergleichsprojekt den Vorschriften entspricht, ist grundsätzlich anhand der geltenden Bau- und Zonenordnung zu prüfen. Das bedeutet ein regelkonformes Bauen nach den primären

Bauvorschriften wie Bestimmungen über die Abstände, die Geschosshöhe, den Grenzbau, das Zusammenbauen, die Gebäudelänge und die Gebäudebreite (vgl. § 251 lit. b PBG). Da es sich beim Vergleichsprojekt lediglich um eine kubische und damit hypothetische Lösung und nicht um ein konkretes Ausführungsprojekt handelt, dürfen dafür keine möglichen und teilweise im behördlichen Ermessen liegenden Ausnahmegestaltungen beansprucht werden. Gleichzeitig müssen aber umgekehrt auch keine besonderen gestalterischen Rücksichten auf umliegende Überbauungen oder Schutzobjekte genommen werden (vgl. RB 1985 Nr. 110; Herbert Lang, Hochhaus und Baurecht, Zürich 1977, S. 447 ff.). 6.6 6.6.1 Entgegen der Auffassung der Nachbarn lässt sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik von § 284 PBG und § 30 ABV ableiten, dass ein Gestaltungsplan die Abmessungen des Vergleichsprojekts gemäss § 30 Abs. 2 ABV nicht selbständig definieren dürfte. Der Umstand, dass § 284 Abs. 4 PBG anders als § 284 Abs. 3 PBG keinen Vorbehalt zugunsten der Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne enthält, hat nicht die Bedeutung eines qualifizierten Schweigens. Nach Abs. 3 der Bestimmung soll nämlich die zulässige Ausnutzung mit der Ausnutzung einer gewöhnlichen Überbauung verglichen werden, sodass für die Erläuterung des Begriffs "gewöhnliche Überbauung" notwendigerweise auch der Stellenwert der Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne zu bestimmen war. Anders verhält es sich jedoch bei Abs. 4 der Bestimmung, da hier das Gesetz selber noch keinen Vergleich zwischen dem Schattenwurf des Hochhauses und demjenigen einer gewöhnlichen Überbauung bzw. eines Vergleichsprojekts verlangt, sondern nur allgemein eine wesentliche Beeinträchtigung der Nachbarschaft durch Schattenwurf verbietet. Dementsprechend fehlt hier auch das Verbot einer Ausnahme, das wiederum erst eine Gegenausnahme betreffend Arealüberbauung, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen zulässt. Nicht gefolgt werden kann den Nachbarn auch insofern, als sie geltend machen, nach dem Zweck von § 284 PBG könne § 30 Abs. 2 ABV allein auf die reguläre Bau- und Zonenordnung verweisen. Mit der Zulassung einer eigenen Definition des Vergleichsprojekts im Gestaltungsplan werden die Anforderungen von § 284 Abs. 4 PBG und § 30 Abs. 2 ABV nicht unterlaufen. Da die Definition des Vergleichsprojekts als Änderung der Bau- und Zonenordnung einer materiellen raumplanungsrechtlichen Kontrolle unterliegt (siehe dazu die nachfolgende Erwägung), ist die angemessene Berücksichtigung der im Einzelfall bestehenden baulichen Umgebung in gleichem Masse gewährleistet, wie wenn die Änderung der Bau- und Zonenordnung ohne Gestaltungsplan vollzogen würde. Insofern ist keineswegs zu befürchten, dass das massgebende Vergleichsprojekt in allen Fällen auf die kantonal zulässige maximale Gebäudehöhe von 25 m definiert werden dürfte. Auf einen Beizug der Materialien zu § 30 ABV ist zu verzichten. Selbst wenn sich nachweisen lassen sollte, dass beim Erlass dieser Bestimmung vor bald 30 Jahren ein Verweis auf die reguläre Bau- und Zonenordnung gemeint war, würde dies im Lichte einer Gesamtwürdigung der massgeblichen Auslegungselemente aus heutiger Sicht nichts daran ändern, dass ein Gestaltungsplan unter bestimmten Voraussetzungen ein Vergleichsprojekt auf bestimmte Masse definieren darf. 6.6.2 Zulässig ist dies unter zwei alternativen Voraussetzungen. Entweder entspricht die Definition des Vergleichsprojekts der nach der geltenden Bau- und Zonenordnung zulässigen Bauweise. Dann kann ein Konflikt zwischen den beiden Vergleichsprojekten von vornherein ausgeschlossen werden; der Gestaltungsplan übernimmt die bis anhin bestehende Ordnung. Im anderen Fall weicht die Definition gemäss Gestaltungsplan von der bisher zulässigen Bauweise ab. Damit nimmt der Gestaltungsplan inhaltlich eine Änderung der Bau- und Zonenordnung vor,

welche wie jede Änderung der Nutzungsplanung daraufhin zu überprüfen ist, ob sie der übergeordneten Planung und den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung entspricht. Werden diese Voraussetzungen erfüllt, so ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Definition des Vergleichsprojekts als teilweise Änderung der Bau- und Zonenordnung nicht zulässig sein sollte. Soweit Art. 9 Abs. 2 GPV eine Gebäudehöhe von 25 m sowie eine Firsthöhe von 7 m zulässt, weicht diese Definition nicht von der im Zeitpunkt des Gestaltungsplanerlasses und des Rekursentscheids geltenden Bau- und Zonenordnung ab. Die damals massgebende BD-BZO liess 7 Vollgeschosse und 25 m Gebäudehöhe zu; die zulässige Firsthöhe von 7 m ergibt sich aus § 281 Abs. 1 lit. b PBG. Etwas anders sieht die Lage nun aber aus, nachdem zwischenzeitlich die BZO 1992/1999 auf den 15. Mai 2004 in Kraft gesetzt wurde. Diese Ordnung lässt in der Z5 nur eine Gebäudehöhe von 19 m zu, beinhaltet aber auch Sonderbauvorschriften, welche im Bereich des Stadions 7 Vollgeschosse und 25 m Gebäudehöhe gestatten. Das Bauen nach diesen Sonderbauvorschriften kann allerdings nicht als eine "der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung" im Sinne von § 30 Abs. 2 ABV angesehen werden, da dafür bestimmte projektbezogene Qualitäten hinsichtlich Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung vorausgesetzt werden (§ 80 Abs. 1 PBG; dazu RB 1985 Nr. 82 = ZBI 87/1986, S. 141 = BEZ 1986 Nr. 2). Die Berücksichtigung einer derartigen projektbezogenen Vergünstigung widerspräche in gleicher Weise wie die Beanspruchung einer Ausnahmegewilligung dem Wesen des kubischen Vergleichsprojekts. Der durch die Mehrhöhe verlängerte Schattenwurf wird bei einem Ausführungsprojekt nach den Sonderbauvorschriften durch die gestalterische Mehrleistung in gewisser Weise kompensiert. Demgegenüber findet eine ähnliche Kompensation beim Hochhaus nicht zwingend statt, da dieses nach § 284 Abs. 1 PBG in ortsbaulicher Hinsicht nicht einmal Gewinn bringend sein muss, wenn dessen Höhe durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt ist. Das Vergleichsprojekt dürfte sich im Übrigen auch nicht an den Vorschriften einer Arealüberbauung orientieren. Auch eine solche ist nur unter erhöhten gestalterischen Anforderungen zulässig (§ 71 PBG) und kann daher nicht massgebende Grundlage einer rein kubischen Lösung bilden. Obwohl demnach die Definition des Vergleichsprojekts im Gestaltungsplan tatsächlich von der BZO 1992/1999 abweicht, führt dieser Umstand nach dem vorstehend Ausgeführten noch keineswegs zum Schluss, Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften sei rechtswidrig. Vielmehr ist nun die Massdefinition des Vergleichsprojekts darauf hin zu überprüfen, ob sie als generelle Nutzungsordnung rechtmässig wäre. Die Nachbarn bringen keine überzeugenden Gründe vor, weshalb dies nicht der Fall sein sollte. Sie machen unter dem Titel einer verfassungskonformen Auslegung von § 30 Abs. 2 ABV geltend, für den vorgesehenen "Beschattungseingriff" fehle eine genügende gesetzliche Grundlage. Dies trifft wie zuvor dargelegt nicht zu, weil § 30 Abs. 2 ABV eine weiter reichende Bedeutung zukommt, als dies die Nachbarn wahrhaben wollen. Die Dimensionierung des Vergleichsprojekts in Art. 9 Abs. 2 GPV dient offensichtlich dazu, dem Stadionprojekt mehr Höhe zuzugestehen. An dieser Regelung besteht zunächst ein öffentliches Interesse, das sich mit jenem am Projekt deckt (dazu vorne E. 4.8.2). Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Lage über einem wichtigen Grundwasserstrom die Möglichkeit beschränkt, unterirdisch zu bauen, was eine sachliche Rechtfertigung für die im Projekt vorgesehene Gebäudehöhe darstellt. Schliesslich machen die Nachbarn zu Unrecht geltend, die angefochtene Regelung sei für sie unverhältnismässig. Einerseits vermag die von den Nachbarn dargelegte Schattenlänge keineswegs schlüssig zu zeigen, inwiefern die zulässige Beschattung unverhältnismässig

sein sollte, andererseits ist auch ganz grundsätzlich nicht ersichtlich, inwiefern die neuerliche Zulassung einer Gebäudehöhe von 25 m, wie sie bereits früher unter der BD-BZO galt, der übergeordneten Planung oder den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widersprechen sollte. Das Areal liegt gemäss dem kantonalen Siedlungsplan 1995 in einem Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung, welches die Ausscheidung von Mischzonen hoher Dichte verlangt. Damit ist dem Vorwurf der Unverhältnismässigkeit der Boden entzogen. Der Antrag auf Änderung von Art. 9 Abs. 2 GPV erweist sich insoweit als unbegründet. 6.7 Im Parallelverfahren VB.2004.00193 (www.vgrzh.ch) hat das Verwaltungsgericht am 9. Juni 2004 allerdings erkannt, dass Art. 9 Abs. 2 GPV bei der Definition des Vergleichsprojekts insofern dem kantonalen Recht widerspricht, als er nicht auf die effektive Gebäudehöhe abstellt, sondern eine bestimmte Höhenkote für massgeblich erklärt. Es hat deshalb Dispositiv-Ziff. I des Regierungsratsbeschlusses Nr. 582/2004 vom 21. April 2004 aufgehoben und Art. 9 Abs. 2 GPV insofern ergänzt, als es bei der Definition des Vergleichsprojekts die massgebende Gebäudehöhe zusätzlich zur Kottenbeschränkung von 425.4 m ü. M. auf maximal 25 m und die massgebende Firsthöhe zusätzlich zur Kottenbeschränkung von 432.4 m ü. M auf maximal 7 m jeweils ab gewachsenem Boden begrenzte. Diese Änderung bleibt selbstredend auch im vorliegenden Verfahren zu beachten. 7. Unabhängig vom Ausgang des vorliegenden Verfahrens beantragen die Nachbarn, in Aufhebung von Dispositiv-Ziff. III des angefochtenen Entscheids sei die Staatsgebühr auf höchstens Fr. 8'000.- herabzusetzen. Das Verwaltungsgericht wird hierüber in einem separaten Verfahren, gemeinsam mit der Beschwerde der Stiftung Q (VB.2004.00238) entscheiden. 8. Damit ergibt sich Folgendes: In teilweiser Gutheissung der Beschwerde der Y AG und der Stadt Zürich ist der angefochtene Entscheid aufzuheben, insofern er die Ausscheidung von Parkplätzen für Beschäftigte und der 334 Veranstaltungsparkplätze verlangt hat. Hingegen ist ihr Antrag unbegründet, die Fahrtenzahl gemäss Gestaltungsplan zu bestätigen; insofern ist ihre Beschwerde abzuweisen. Von den Anträgen der Nachbarn erweist sich nur jener als teilweise begründet, der auf die Herabsetzung der Fahrtenlimiten gerichtet ist. Die Beschwerde der Nachbarn ist daher im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid hinsichtlich der zulässigen Fahrtenzahlen aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Die Angelegenheit ist zur Überarbeitung von Art. 14 GPV im Sinne der Erwägungen an die Stadt Zürich zurückzuweisen. Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten wie folgt zu verlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG): zu je 2/72 den Beschwerdeführenden I.1 bis I.13 und I.16 bis I.18 sowie zu je 1/72 den Beschwerdeführenden I.14.1, I.14.2, I.15.1, I.15.2 (insgesamt $36/72 = 1/2$), unter solidarischer Haftung eines jeden für 1/2 des ganzen Betrags; zu je 1/6 den Beschwerdeführerinnen II.1 und II.2 (insgesamt 1/3), unter solidarischer Haftung einer jeden für 1/3 des gesamten Betrags; zu 1/6 dem Beschwerdegegner II.2. Die Parteientschädigungen für das Verfahren vor Verwaltungsgericht sind wettzuschlagen (§ 17 Abs. 2 und 3 VRG). Zudem ist Dispositiv-Ziff. IV des RRB Nr. 576/2004 insofern aufzuheben, als die Beschwerdegegnerschaft II.1 zur Bezahlung einer Parteientschädigung von Fr. 1'200.- an die Beschwerdeführerin II.1 verpflichtet wurde.

E. 8

432

E. 10

0 2.5 25 457 Läden 70 55 18 2'250 24 0 2.5 60 2'310 Hotel 32 25 4 228

E. 11

0 2.5 28 256 Freizeit 41 31 10/18 720/1'296

E. 14

0 2.5 35 755/1'331 Mantel total 211 193 4'014/4'590 121 0 303 4'317/4'893 Konferenz/
Lounges 90 70 2.5 400 30 0 2.5 75 475 Restaurants 20

E. 15

295 Total perm. Kernnutz. 110 85 680 36 0 90 770 Gesamt-total 321 278 4'694/5'270 157 0
393 5'087/5'663 Gesamttotal auf 365 Tage hochgerechnet ca. 1.86 - 2.07 Mio. Fahrten
Anlassverkehr gemäss UVB (60 Tage) ca. 0.15 Mio. Fahrten Park & Ride (100 PP) ca. 0.10
Mio. Fahrten Total Fahrten pro Jahr 2.11 - 2.32 Mio. Fahrten Tabelle 3: Hochgerechnetes
Verkehrsaufkommen der Stadionüberbauung, ausgehend von der Pflicht-Parkplatzzahl
Nutzungen Kunden-/Besucher-PP Beschäftigten-PP Fahrten Pflicht-PP Freiwillige PP SVP
Fahrten pro Tag Pflicht-PP Freiwillige PP SVP Fahrten pro Tag Total pro Tag Büros 38 0 4
152 62 0 2.5 155 307 Restaurants 30 0 8 240 10 0 2.5 25 265 Läden 70 0

E. 18

1'260 24 0 2.5 60 1'320 Hotel 32 0 4 128 11 0 2.5 28 156 Freizeit 41 0 10/18 410/738 14 0
2.5 35 445/773 Mantel total 211 0 2'190/2'518 121 0 303 2'493/2'821 Konferenz/ Lounges
90 0 2.5 225 30 0 2.5 75 300 Restaurants

E. 20

0 8 160 6 0 2.5 15 175 Total perm. Kernnutz. 110 0 385 36 0 90 475 Gesamt-total 321 0
2'575/2'903 157 0 393 2'968/3'296 Gesamttotal auf 365 Tage hochgerechnet ca. 1.08 - 1.20
Mio. Fahrten Anlassverkehr gemäss UVB (60 Tage) ca. 0.15 Mio. Fahrten Park & Ride
(100 PP) ca. 0.10 Mio. Fahrten Total Fahrten pro Jahr 1.33 - 1.45 Mio. Fahrten

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