

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00001 vom 2. Juli 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-07-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00001 du 2 juillet 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00001 del 2 luglio 2008

Regeste

Baubewilligung (Umbau alte Börse) | Spielcasino in der Innenstadt von Zürich (Umnutzung "Alte Börse"): Nachbarlegitimation bei befürchteten Immissionen. Bundes- und verwaltungsgerichtliche Praxis zur Nachbarlegitimation bei befürchteten Immissionen. Als Richtwert für die Rekurs- bzw. Beschwerdelegitimation wird eine Zunahme des durchschnittlichen Verkehrsaufkommens von 10 % angenommen. Der Betroffene muss zudem mit seinem Grundstück direkt an die belastete Strasse anstossen (E. 6).
Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts hinsichtlich Zukunftsprognosen (E. 7).
Beurteilungsfaktoren und Berechnungsweise für Immissionsprognose für projektiertes Spielcasino. Zu berücksichtigen ist hier insbesondere, dass sich eine eindeutige Zuordnung der Zu- und Wegfahrten einschliesslich des Parksuchverkehrs zum Casino aufgrund der zentralen Lage in der Innenstadt kaum vornehmen lässt. Es ist davon auszugehen, dass sich die durch den Casinobetrieb zu erwartenden Immissionen auch in den kritischen Nachtstunden weitgehend mit den allgemeinen Strassenimmissionen in der Innenstadt vermischen und kaum mehr als eigenständige Belastung feststellbar sein werden. Keine legitimationsbegründende deutlich wahrnehmbare Immissionsbelastung an den bereits vorbelasteten Strassenabschnitten, an denen die am meisten betroffenen Beschwerdeführer wohnen (E. 8). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

A,

E. 2

B GmbH,

E. 3

C,

E. 3.1

Das Akteneinsichtsrecht (Art. 29 Abs. 2 BV und § 8 VRG) beinhaltet lediglich den Anspruch, die Akten am Sitz der entscheidenden Behörde einzusehen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 72, mit Hinweisen, auch zum Folgenden). In Abweichung von diesem Grundsatz pflegen gewisse Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegebehörden, nicht jedoch die Baurekurskommissionen, die Akten den patentierten Anwälten zum Studium herauszugeben. Ungeachtet dieses behördlichen Entgegenkommens ist es Sache des Rechtsanwalts, rechtzeitig in die Akten Einsicht zu nehmen; ein Anspruch auf unverzügliche Zustellung der Akten durch die Behörden besteht nicht (RB 1996 Nr. 7). Die

Beschwerdeführenden rügen, ihnen sei das Schreiben der Bauherrschaft an das Amt für Baubewilligungen vom 27. Oktober 2006, welches während laufender Rekursfrist nicht eingesehen werden konnte, nicht zugestellt worden, obschon sie dies in der Rekurschrift beantragt hätten. Die Beschwerdeführenden bzw. dessen Rechtsvertreter hätten im Laufe des mehrere Monate dauernden Rekursverfahrens hinreichend Gelegenheit gehabt, sich rechtzeitig Einsicht in das Schreiben der Bauherrschaft zu verschaffen, nachdem es ihnen von der Vorinstanz nicht zugestellt worden ist. Dahingehende Bemühungen sind aus den Akten nicht ersichtlich und werden von den Beschwerdeführenden auch nicht aufgezeigt. Es widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben, wenn die Beschwerdeführenden sich nun auf eine Verletzung des Akteinsichtsrechts berufen. Die entsprechende Rüge erweist sich demnach als unbegründet.

E. 3.2

Das Replikrecht gilt nicht absolut, sondern ist mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und den Grundsatz von Treu und Glauben zu relativieren (BGE 132 I 42 E. 3.3.4; 133 I 98 E. 2.2; jeweils auch zum Folgenden). Halten Verfahrenseteiligte, denen eine Eingabe ohne Fristansetzung zur Kenntnisnahme zugestellt wurde, eine Stellungnahme für erforderlich, so haben sie diese umgehend zu beantragen bzw. einzureichen. Das gilt auch dann, wenn wie hier bereits in der Rekurschrift eine Replikmöglichkeit beantragt wird. Die Vorbringen der Beschwerdeführenden bezüglich der Verletzung des Replikrechts sind widersprüchlich. Einerseits rügen sie, Ihnen sei das Äusserungsrecht abgeschnitten worden, andererseits werfen sie der Vorinstanz vor, die von ihnen eingereichte Stellungnahme sei insoweit negiert worden, als auf die Ausführungen in den Rekursvernehmlassungen Bezug genommen worden sei. Mit der vorinstanzlichen Verfügung vom 3. April 2007, in welcher die Rekurrierenden und heutigen Beschwerdeführenden aufgefordert wurden, Nachweise der Mietverhältnisse bzw. der Eigentümerschaft zu erbringen, wurde ihnen das Replikrecht in keiner Weise abgeschnitten. Hätten sie sich eingehender zu den Rekursvernehmlassungen äussern wollen, so hätten sie dies nach Treu und Glauben unverzüglich beantragen bzw. eine entsprechende (weitergehende) Stellungnahme einreichen können und müssen. Dies haben sie nicht getan, weshalb die Vorinstanz zu Recht davon ausgehen durfte, dass sie auf ihr Replikrecht verzichtet haben. Demnach erweist sich auch diese Gehörsverletzungsrüge als unbegründet. Nachdem den Parteien die Vernehmlassungen zugestellt worden waren und diese Gelegenheit hatten, hierzu und insbesondere auch zum von der Bauherrschaft eingereichten Gutachten Stellung zu nehmen, bestand für die Vorinstanz grundsätzlich keine Pflicht, von Amts wegen einen 2. Schriftenwechsel durchzuführen (vgl. BGE 133 I 98 E. 2.2 f. zu den verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung des Replikrechts in Gerichtsverfahren). Die Beschwerdeführenden haben im Rekursverfahren in ihrer Stellungnahme vom 18. April 2008 dieses Gutachten unsubstanziert "vollumfänglich bestritten". Es wäre ihnen unbenommen gewesen, die darin vorgenommene proportionale Aufteilung der Besucherzahl nach Einzugsgebieten substanziiert in Frage zu stellen, mussten sie doch nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass die Vorinstanz einem solchen Gutachten Beachtung schenken würde. Die Frage, ob sich die Vorinstanz auf das Gutachten abgestützt hat oder nicht, kann aber letztlich offen gelassen werden. Eine Gehörsverletzung liegt nach dem Gesagten jedenfalls nicht vor. 4. Die Beschwerdeführenden beantragen die Durchführung eines Augenscheins. Die Vorinstanz habe die Durchführung eines solchen zu Unrecht verweigert. Der Entscheid, ob ein Augenschein angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache

befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen auf dem Lokal Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreites beizutragen (RB 1995 Nr. 12 mit Hinweisen; Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 41 ff.). Dies trifft vorliegend nicht zu, weil es eine Prognose über das künftige Verkehrsaufkommen zu beurteilen gilt. Es ist nicht ersichtlich, was ein Augenschein zur Erhellung dieser aufgrund von Erfahrungswissen und Erfahrungssätzen zu beurteilenden Zukunftsprognose beizutragen vermöchte. Demnach erübrigt sich auch die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Augenscheins.

E. 4

D,

E. 5

OG. Gemäss Bausektion ist mit 14 Spieltischen und rund 140 Glücksspielautomaten (Rekursvernehmlassung der Stadt Zürich vom 13. März 2007, Rz. 12) und bei maximaler Belegung mit 420 Personen im kundenzugänglichen Bereich zu rechnen. Das Casino soll täglich zwischen 11.00–5.00 Uhr durchgehend geöffnet sein. Die Bauherrschaft rechnet dabei mit einem durchschnittlichen Besucheraufkommen von 750 Personen pro Tag. Die Erstellung von Parkplätzen ist nicht vorgesehen. Für den nach städtischer Parkplatzverordnung nachzuweisenden Parkplatz-Pflichtbedarf von 16 Abstellplätzen soll eine Ersatzabgabe geleistet werden.

E. 5.1

Das streitige Bauvorhaben umfasst die Umnutzung in einen Spielcasinobetrieb mit sogenannter B-Konzession im Erdgeschoss (Empfang) sowie im 4. und 5. Obergeschoss der Liegenschaft "Alte Börse" am Bleicherweg 5 in Zürich. Diese liegt in der Kernzone City mit Profilerhaltungspflicht und ist der Lärm-Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet. Der vorgeschriebene Wohnanteil beträgt 0 %. Gemäss den Baugesuchsunterlagen sind für den eigentlichen Casinobetrieb im 4. OG Spieltische und -automaten für rund 220 Personen geplant. Hinzu kommen rund 170 Sitzplätze in den Aufenthaltsbereichen im 4. und

E. 5.2

Die Beschwerdeführenden wohnen bzw. haben ihren Sitz alle in einer Entfernung von rund 250 m bis zu 1,7 km vom streitbetroffenen Bauvorhaben: Der Beschwerdeführer 3 rund 250 m an der Stockerstrasse 48, die Beschwerdeführerinnen 2 und 5 rund 500 m am Bleicherweg 47, der Beschwerdeführer 4 rund 1,5 km an der Hügelstrasse 9 und der Beschwerdeführer 1 rund 1,7 km an der Rieterstrasse 69. Die Beschwerdeführenden leiten ihre Legitimation zum Rekurs bzw. zur Beschwerde denn auch nicht aus der nahen räumlichen Beziehung zum streitbetroffenen Bauvorhaben ab, sondern aus der wegen des Casinobetriebs befürchteten Zunahme des Strassenverkehrs und den damit verbundenen Immissionen bei den betroffenen Strassenabschnitten (vgl. Situationspläne mit den eingezeichneten Verkehrsströmen).

E. 5.3

Die Vorinstanz erwog, gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts halte sich die Erhöhung des Verkehrs um lediglich 5–10 % im normalen Schwankungsbereich von Verkehrsbelastungen und begründe daher kein schutzwürdiges Interesse der Anwohnenden zur Anfechtung eines Bauprojekts. Die Praxis gehe zudem davon aus, dass eine Steigerung des durchschnittlichen

täglichen Verkehrsaufkommens um 25 % zu einer gerade noch wahrnehmbaren Lärmzunahme von 1 dB(A) führe. Demnach sei eine Verkehrszunahme um mehr als 10 %, aber weniger als 25 %, in aller Regel nicht als legitimationsbegründend zu betrachten. Gestützt auf das Strassenlärm-Informationssystem (www.gis.zh.ch) eruierte die Vorinstanz die durchschnittliche stündliche Anzahl Fahrten für die nächstgelegenen Liegenschaften an der Stockerstrasse 48 und am Bleicherweg 47. Sie erwog, die fraglichen Strassenabschnitte seien bereits heute überdurchschnittlich belastet und offensichtlich führe der tagsüber durch das Casino ausgelöste Mehrverkehr zu keiner wahrnehmbaren Änderung des Lärmpegels oder der Luftbelastung. Es stelle sich somit nur die Frage, ob der Mehrverkehr in der Nacht zwischen 22.00–6.00 Uhr eine legitimationsbegründende Verkehrszunahme erreiche. Die Vorinstanz ging für die Immissionsprognose von folgenden Grundlagen bzw. Annahmen aus: Auszugehen sei von einer Belegung von maximal 420 Personen, wie sie bewilligt worden sei. Was die durchschnittliche tägliche Besucherzahl angehe, so seien die Angaben der Bauherrschaft von 750 Besuchern realistisch, wenn die Besucherzahlen anderer Schweizer Spielcasinos in nächster Umgebung sowie die Casinodichte im Umkreis des geplanten Casinos in Betracht gezogen würden. Sodann sei anzunehmen, dass auf den Strassenabschnitten Bleicherweg/Stockerstrasse aufgrund der vier Einzugsgebiete der Stadt Zürich (Sektoren rechtes bzw. linkes Seeufer, Nord und Limmattal) der Besucheranteil maximal 25 % der Gesamtbesucherzahl betrage. Weiter sei zu berücksichtigen, dass das Gebäude "Alte Börse" während des grössten Teils der Öffnungszeiten, insbesondere an Wochenenden auch in den Nachtstunden, sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sei, was zu einer erheblichen Reduktion der Fahrtenzahl führe. Es sei davon auszugehen, dass mehr als 20 % der Besucher öffentliche Verkehrsmittel benutzen würden. Hinzu komme, dass sich in nächster Umgebung diverse Ausgehmöglichkeiten befänden, die alle auch unter der Woche genutzt würden (z.B. Restaurant Bar/Club "Kaufleuten", Restaurant/Club "Palavrion", Hotel/Bar "Hyatt"). Es sei deshalb äusserst schwierig, einzelne Fahrten (ausschliesslich) dem Casino zuzuordnen. Schliesslich sei zu berücksichtigen, dass der von der bisherigen Nutzung der Räumlichkeiten als Diskothek/Club ("Cubanito") ausgehende Mehrverkehr bei Inbetriebnahme des Spielcasinos wegfallen werde. Aufgrund all dieser Faktoren sei bei weitem keine Verkehrszunahme von 10 % zu erwarten. In der relevanten Zeitperiode (22.00–5.00) sei von maximal 235 Besuchern pro Tag auszugehen, die mit dem Privatfahrzeug unterwegs seien. Selbst wenn sämtliche aus dem Sektor "linkes Seeufer" stammenden Besucher je mit einem eigenen Fahrzeug über den Bleicherweg hin- und zurückfahren würden, wären maximal 117,5 zusätzliche Fahrten während der relevanten Nachtperiode zu verzeichnen. Damit sei bereits ohne Berücksichtigung der Faktoren "kombinierte Innenstadtnutzungen", "mehrere Besucher pro Fahrzeug" und "Wegfall des Cubanito" offensichtlich, dass im Bereich Bleicherweg/Stockerstrasse durch die Inbetriebnahme des Casinos noch nicht einmal ein Mehrverkehr von 10 % entstehen werde. Die Rekurrierenden seien demnach von dem durch den Casinobetrieb ausgelösten Mehrverkehr nicht rechtserheblich betroffen. Auch sonst sei keine rechtserhebliche Betroffenheit der Rekurrierenden zu erkennen, weshalb auf den Rekurs nicht einzutreten sei.

E. 5.4

Die Beschwerdeführenden begründen ihre Rechtslegitimation im Wesentlichen damit, dass sie durch den geplanten Casinobetrieb insbesondere während der Nachtstunden mit erheblichem Mehrverkehr und daraus resultierenden sehr störenden und unzumutbaren Lärmzunahmen zu rechnen hätten. Weiter machen sie geltend, dass mangels eigenen

Parkplätzen des Casinos sowie mangels eines Parkierungskonzepts ein gravierender Suchverkehr ausgelöst würde und die öffentlichen Parkplätze übermässig beansprucht würden, was abgesehen von der lärm- und lufthygienischen Problematik zu weiteren nachteiligen Folgen, wie z.B. für die Besucher des Restaurants der Beschwerdeführerin 2, führe. Zudem werde die Verkehrssicherheit der Beschwerdeführer 1 und 4 gefährdet. Die Beantwortung der Rechtsmittellegitimationsfrage sei hier untrennbar mit verschiedenen Sachverhaltsfragen verbunden. Der massgebliche Sachverhalt sei aber weder von der Baubehörde noch von der Vorinstanz genügend abgeklärt worden. Das betreffe insbesondere das durchschnittliche Verkehrsaufkommen und die daraus resultierenden Belastungen für die Beschwerdeführenden. Baubehörde und Vorinstanz hätten sich diesbezüglich einzig auf Behauptungen der Bauherrschaft und nicht auf fachkundige Berichte oder Gutachten gestützt. Insbesondere sei das durchschnittliche Besucheraufkommen, von dem die gesamten Verkehrsimmissionen abhängen, nicht richtig abgeklärt worden. Der Wert von 750 Besuchern pro Tag sei zu niedrig und durch nichts erhärtet, weshalb ein Gutachten einzuholen sei. Bei der Berechnung des Verkehrsaufkommens durch die Vorinstanz sei sodann der Umstand nicht berücksichtigt worden, dass die Beschwerdeführerinnen 2 und 5 vor allem auch vom Verkehrslärm der Dreikönigstrasse betroffen seien, da die Restaurantterrasse der Beschwerdeführerin 2 bzw. das Schlafzimmer der Beschwerdeführerin 5 auf dieser Strassenseite lägen. Im Strassenlärm-Informationssystem weise der nächste abrufbare Wert für die Dreikönigstrasse (Kreuzung zur Genferstrasse) nur 122 Fahrten pro Stunde auf. Mit Bezug auf die Beschwerdeführerinnen 2 und 5 bedeute eine Verkehrszunahme (nachtsüber) von 10 % nicht 15, sondern 11 Fahrzeuge pro Stunde. Beim massgeblichen Strassenabschnitt der Dreikönigstrasse zwischen der Alfred-Escher-Strasse und der der Genferstrasse, wo das Schlafzimmerfenster der Beschwerdeführerin 5 liege, sei von noch einer geringeren Belastung auszugehen; dies sei bereits aus dem Strassenlärm-Informationssystem ersichtlich, in welchem der fragliche Abschnitt nicht als stark belastet aufgeführt werde. Demnach bedürfe es einer viel geringeren Verkehrszunahme für die Begründung der Legitimation. Weiter erachten die Beschwerdeführenden die Berechnung der durchschnittlichen täglichen Besucherzahl aus verschiedenen Gründen als fehlerhaft. Erstens sei die Vorinstanz von veralteten Besucherzahlen ausgegangen. Zweitens habe sie bei ihrer Berechnung zu Unrecht auf das Angebot (B-Konzession) abgestellt, obschon einzig das Einzugsgebiet entscheidend sei. Drittens könne nicht von einer Agglomerationsspielbank die Rede sein. Viertens sei damit zu rechnen, dass Agglomerationsspielbanken zugunsten von Zürich Besucher verlieren würden. Fünftens sei seitens der Bauherrschaft in der Presse von 900 täglichen Besuchern die Rede gewesen und schliesslich lägen Vergleichszahlen des Casinoprojekts im Kongresshaus vor, wo von täglich 2'000 Besuchern ausgegangen worden sei. In Berücksichtigung dieser Überlegungen sei von rund 1'600 täglichen Besuchern auszugehen. Demgegenüber habe die Vorinstanz ohne fachkundige Prüfung lediglich 750 Besucher pro Tag angenommen. Ferner rügen die Beschwerdeführenden die Aufteilung der Einzugsgebiete mit Blick auf die zu erwartende Gesamtbesucherzahl sowie die Nichtberücksichtigung des Parksuchverkehrs und des daraus resultierenden Mehrverkehrs. Beim Parksuchverkehr könne nicht mehr auf die sektorielle Aufteilung des Besucherverkehrs abgestellt werden, würden doch dann auch Casinobesucher aus anderen Sektoren im Sektor der Beschwerdeführenden nach Parkplätzen suchen und entsprechend Verkehrslärm verursachen. Abgesehen von der Annahme einer unzutreffenden Tagesbesucherzahl habe die Vorinstanz diese auch falsch

auf die massgeblichen Nachtstunden verlegt. 90 % der gesamten täglichen Besucherzahl falle in die Nachtstunden, weshalb die vorinstanzliche Berechnungsformel, das heisst Anzahl Tagesbesucher geteilt durch 18 (gesamte Öffnungszeit) multipliziert mit 7 (Nachtöffnungszeit), grundlegend mangelhaft sei. Sodann sei die Anbindung des Casinos an den öffentlichen Verkehr (ÖV) bzw. der Modalsplit für die relevanten Nachtstunden falsch beurteilt worden. In den Nachtstunden sei die Anbindung an den ÖV ungenügend, was bereits die Baubehörde festgestellt habe. Schliesslich bemängeln die Beschwerdeführenden, weder die Faktoren kombinierte Nutzung von Ausgehmöglichkeiten noch der Wegfall des Clubbetriebs "Cubanito" führten zu einer Relativierung des durch das Casino verursachten Mehrverkehrs.

E. 6.1

Die Berechtigung zur Rekurs- und Beschwerdeerhebung setzt nach § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) voraus, dass der Rechtsmittelkläger durch die angefochtene Anordnung oder den Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Wird die spezifische Betroffenheit Dritter in einem Rechtsmittelverfahren aus befürchteten Immissionen abgeleitet, so ist auf Art und Intensität dieser Immissionen abzustellen. Die Legitimation ist zu bejahen, wenn die mutmasslichen Auswirkungen eines Bauvorhabens deutlich wahrnehmbar sind und ohne technisch aufwändige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen, wie sie z.B. der Strassenverkehr mit sich bringt, unterschieden werden können (BGE 113 Ib 225 E. 1c; 112 Ib 154 E. 3). Dieses Erfordernis ist etwa beim Lärm eines Schiess- (BGE 110 Ib 99 E. 1c) oder eines Flugplatzes (BGE 104 Ib 307 E. 3b) erfüllt, ebenso bei zusätzlichem Lastwagenverkehr aus durchschnittlich 120 Fahrten pro Tag auf einer bis anhin nicht stark befahrenen Durchgangsstrasse (BGE 113 Ib 225 E. 1c) oder bei einer allgemeinen Verkehrszunahme von 23 % (VGr, 3. November 1995, URP 1996, S. 342, E. 2c). Als nicht vom allgemeinen Strassenverkehr unterscheidbar und daher nicht deutlich wahrnehmbar erachtete die Praxis hingegen den zusätzlichen Verkehr auf einer Kantonsstrasse infolge des Baus einer Autobahn und eines Halbanschlusses in 1 km Entfernung (BGE 111 Ib 290 E. 1b) und den aus einer ca. 900 m entfernten Deponie resultierenden Lastwagenverkehr auf einer bereits stark befahrenen Durchgangsstrasse (BGE 112 Ib 154 E. 3 S. 160). Als Richtwert für die Rekurs- bzw. Beschwerdelegitimation wird praxisgemäss eine Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens von 10 % angenommen (RB 1985 Nr. 9 = BEZ 1985 Nr. 47; RB 2003 Nr. 13; BGr, 20. Dezember 2005, 1A.148/2005, E. 3.5 f. und BGr, 9. November 2004, 1A.227/2003, E. 3, jeweils unter www.bger.ch). Sodann wird in der Praxis in Bezug auf die Lärmbelastung regelmässig darauf hingewiesen, dass erst eine Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1 db (A), was einer Verkehrszunahme um 25 % entspricht, wahrnehmbar stärkere Verkehrslärmimmissionen verursache (Robert Wolf, Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, AJP 1999, S. 1067, mit Hinweisen; BGr, 20. Dezember 2005, 1A.148/2005, E. 3.5 f, mit Hinweisen, www.bger.ch).

E. 6.2

Voraussetzung der hinreichenden Betroffenheit durch Mehrverkehr ist stets, dass der Betroffene mit seinem Grundstück direkt an die belastete Strasse anstösst (RB 2003 Nr. 13). Kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung eines Strassenbauprojektes haben etwa Quartierbewohner, die nicht an einer innerstädtischen Verkehrsachse wohnen, die ihrer

Meinung nach stärker belastet werden könnte, sondern an verschiedenen Quartierstrassen; dass sie eine etwas nähere Beziehung zum Projekt aufweisen als die Einwohner irgendeiner anderen Stadt oder Region, genügt nicht (BGr, 7. Dezember 1995, ZBl 98/1997, S. 136, E. 5).

E. 6.3

Die dargestellten Grundsätze entsprechen der Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a des früheren Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; BS 3 S. 531), an die auch bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 89 Abs. 1 des nunmehr massgeblichen Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) angeknüpft wird (BGE 133 II 249 E. 1.3.1).

E. 7

Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht kann nach § 51 VRG jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Sachverhaltsfeststellung angefochten werden. Bei der Überprüfung von Prognosen über künftige Verkehrsaufkommen auferlegen sich die Gerichte allerdings Zurückhaltung, weil solche Prognosen zwangsläufig mit beträchtlichen Unsicherheiten verbunden sind (BGr, 25. April 2001, ZBl 103/2002 S. 375, E. 3a). Das Gericht hat vorab zu prüfen, ob zumutbare Abklärungen getroffen wurden und von sachrichtigen Beurteilungsfaktoren ausgegangen wurde (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 1983, S. 273; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 51 N. 7 und VGr, 23. Januar 2003, BEZ 2003 Nr. 7, E. 2c).

E. 8

Durch die mit einem Spielcasino verbundenen Aktivitäten entsteht unbestrittenermassen ein zusätzliches Verkehrsaufkommen. Für eine genaue Quantifizierung der sich daraus ergebenden negativen Auswirkungen in Form von Lärm- und Luftbelastungen fehlen indessen die notwendigen Grundlagen, wie Anzahl der Fahrten, die Art der Verkehrsmittel, die zeitliche Verteilung des Verkehrsaufkommens oder die Reisedistanz (vgl. Eidgenössische Spielbankenkommission [ESBK], Casinolandschaft Schweiz, Bern 2006, S. 24 f., www.esbk.admin.ch, nachfolgend ESBK-Bericht). Demnach ist zwangsläufig von Annahmen, Erfahrungswerten, Prognosen etc. auszugehen. Dabei sind künftige Entwicklungstendenzen zu berücksichtigen, erscheinen doch wenigstens diesbezügliche Angaben als einigermaßen verlässlich (vgl. BGr, 25. April 2001, ZBl 203/2002, S. 375, E. 3a).

E. 8.1

Die Vorinstanz stützte sich bei der Annahme der durchschnittlichen täglichen Besucherzahl von 750 auf die von den heutigen Beschwerdeführenden im Rekursverfahren eingereichten Besucherzahlen anderer Spielcasinos aus dem Jahre 2005. Zu berücksichtigen sei, dass Casinos mit einer A-Konzession über ein viel umfassenderes Angebot als das geplante Casino verfügten. Die täglichen Besucherzahlen der Casinos Basel und Mendrisio von je ca. 1'600 könnten nicht als Vergleichsmassstab dienen, weil es sich um sogenannte Grenzspielbanken handle, die ein viel grösseres Einzugsgebiet als Agglomerationsspielbanken wie Baden, Pfäffikon, Luzern oder eben auch Zürich hätten. Auch sei die Casinodichte im Umkreis des geplanten Casinos bereits relativ gross. Den Beschwerdeführenden ist insoweit zuzustimmen, als die Art der Konzession für die Besucherzahl nicht alleine ausschlaggebend ist. Trotz Angebotsrestriktionen für

B-Spielbanken ist das Casino Mendrisio mit einer B-Konzession die umsatzstärkste und meist frequentierte Spielbank der Schweiz. Mit Ausnahme der beiden grenznahen B-Spielbanken Mendrisio und Meyrin ist für B-Spielbanken gemäss dem ESBK-Bericht indessen eine Anziehungskraft über die eigene Standortregion hinaus schwierig zu erreichen (S. 25). Das Angebot eines Spielcasinos ist sodann auch insofern relevant, als sich eine Korrelation zwischen der Anzahl Spieltische und -automaten und der Besucherzahlen feststellen lässt (vgl. auch Rekursvernehmlassung der Stadt Zürich vom 14. März 2007, Rz. 12). Die von der Vorinstanz zum Vergleich herangezogenen Casinos Pfäffikon (SZ) und Luzern verfügen über 12 Tische und 150 Automaten bzw. 13 Tische und 219 Automaten bei 590 bzw. 540 durchschnittlichen Besuchern pro Tag (gemäss Zahlen für das Jahr 2005). Demgegenüber umfassen die von den Beschwerdeführenden zum Vergleich herangezogenen Casinos Baden, Basel und Mendrisio 23 bzw. 15 bzw. 31 Tische und 295 bzw. 340 bzw. 150 Automaten bei durchschnittlich 1'100–1'600 Besuchern pro Tag (gemäss Zahlen für das Jahr 2005). Für das Casino G sind 14 Tische und 145 Automaten projektiert, was in etwa dem Angebot der Casinos Pfäffikon und Luzern entspricht. Das frühere Spielcasinoprojekt im Kongresshaus, welches etwa ein doppelt so hohes Angebot an Spielmöglichkeiten vorsah (Rekursvernehmlassung der Stadt Zürich vom 13. März 2007) und bei dem die Bauherrschaft mit durchschnittlich 2'100 Besuchern pro Tag rechnete (Baurechtlicher Entscheid der Stadt Zürich vom 11. Juli 2000, URP 2000, S. 718), ist mit dem hier zu beurteilenden offenkundig nicht vergleichbar. Weiter ist auch die Qualifikation des projektierten Casinos als Agglomerationsspielbank (wie die Casinos Pfäffikon und Luzern – wobei Letztere auch noch als Tourismusspielbank zu qualifizieren ist) sachgerecht. Solche Spielbanken ziehen als Bestandteil des urbanen Unterhaltungsangebots überwiegend Besucher aus der eigenen Standortregion an (vgl. ESBK-Bericht, S. 23, auch zur Umschreibung und Vermischung der verschiedenen Casinotypen). Auch in dieser Hinsicht erscheint die Heranziehung der Besucherzahlen der Casinos Pfäffikon und Luzern als Vergleichsmaßstab als sachgerecht. Der ESBK-Bericht von Ende 2006 eruierte für die Spielcasinos in den Jahren 2001–2005 wachsende Besucherfrequenzen und Spielerträge (vgl. S. 18). Auf den Webseiten verschiedener Casinos lassen sich sodann ohne weiteres Angaben zu den Tendenzen der Besucherzahlen ersehen. Das Casino Luzern zum Beispiel steigerte gemäss seinen Jahresabschlüssen die Besucherzahlen im Jahr 2006 (knapp 600 tägliche Besucher) um ca. 10 % gegenüber dem Jahr 2005 (540 tägliche Besucher) und im Jahr 2007 (632 tägliche Besucher) nochmals um ca. 5 % gegenüber dem Jahr 2006. Jedenfalls die Entwicklungstendenzen für die Jahre 2005–2006 hätte die Vorinstanz aufgrund ihrer Untersuchungspflicht (§ 7 VRG) bei ihrer Prognose berücksichtigen müssen, zumal es hierfür keiner unzumutbar aufwändigen Abklärungen bedurfte. Nachdem sie dies unterlassen hat, ist dies vom Verwaltungsgericht vorzunehmen (§ 7 in Verbindung mit § 70 VRG). Wird auch beim Casino Pfäffikon von einer 15 %-igen Zunahme der Besucherzahl ausgegangen, so würde dies für das Jahr 2007 ca. 680 tägliche Besucher bedeuten. Allerdings ist auch das Abflauen der Wachstumstendenz bei den Spielerträgen und Besucherzahlen als Folge der bestehenden bzw. künftigen Konkurrenzsituation auf dem Spielbankenmarkt (vgl. ESBK-Bericht, S. 18 und 25 ff.), insbesondere auch im Umkreis des geplanten Casinos, zu berücksichtigen. Demnach erweist sich auch unter der gebotenen Berücksichtigung der Entwicklungstendenzen die von den Vorinstanzen und der Bauherrschaft geschätzte durchschnittliche tägliche Besucherzahl von 750 – auch wenn sie sich eher am unteren Rand bewegen dürfte – jedenfalls als sachlich vertretbar.

E. 8.2

Die weiteren von der Vorinstanz herangezogenen Beurteilungsfaktoren sowie die Berechnungsweise für die Immissionsprognose erweisen sich ebenfalls als sachgerecht.

E. 8.2.1

Auch wenn der Hauptandrang im Casino erfahrungsgemäss zwischen 22.00 und 24.00 Uhr sein wird, ist es vertretbar, wenn die Vorinstanz von Durchschnittswerten bei den Besucherzahlen und damit auch bei den Zu- und Wegfahrten ausging. Auch das Strassenlärm-Informationssystem stellt hinsichtlich der stündlichen Anzahl Fahrten auf Durchschnittswerte ab. Würde stattdessen durchwegs auf Spitzenbelastungen abgestellt, würde sich im Übrigen an den Relationen bzw. der prozentual zu erwartenden Verkehrszunahme wenig ändern.

E. 8.2.2

Ferner erscheint es nachvollziehbar, wenn die Vorinstanz aufgrund der guten Erschliessung des projektierten Casinos mit ÖV von einem Anteil der ÖV-Benutzer von mehr als 20 % und demnach von einer erheblichen Reduktion der zu erwartenden Fahrtenzahl ausgeht. Dass in den frühen Morgenstunden kein bzw. nur ein eingeschränktes ÖV-Angebot besteht, vermag diese Einschätzung nicht in Frage zu stellen. Auch hier ist wieder auf Durchschnittswerte abzustellen. Zu den Zeiten des zu erwartenden Hauptandrangs (zwischen 22.00-24.00 Uhr) ist das ÖV-Angebot, insbesondere an den Wochenenden, noch ausreichend vorhanden, so dass von einer falschen Beurteilung der Anbindung an den ÖV bzw. des Modalsplits für die relevanten Nachtstunden keine Rede sein kann.

E. 8.2.3

Auch die Aufteilung der zu erwartenden Gesamtbesucherzahl in vier Einzugsgebiete erscheint ohne weiteres nachvollziehbar. Die Beschwerdeführenden räumen selber ein, dass die sektorielle Betrachtungsweise früher eine gewisse Berechtigung gehabt habe. Wieso dies sich aufgrund des Uetlibergtunnels und der Westumfahrung und der dadurch behaupteten Durchmischung der verkehrsmässigen Einzugsgebiete sowie der Schaffung einer neuen Einfallsachse ausserhalb der Stadt Zürich heute grundlegend anders verhalten sollte, ist nicht ersichtlich. Gewisse Schematisierungen müssen bei der Beurteilung von Zukunftsprognosen schon aus Praktikabilitätsgründen zulässig sein. Dies gilt auch bezüglich des Parksuchverkehrs, der als Bestandteil des zu erwartenden Mehrverkehrs in der Immissionsprognose zur Bestimmung der Legitimation mitenthalten ist.

E. 8.2.4

Der Berechnungsmethode der Vorinstanz ist im Übrigen nicht zu beanstanden, zumal sie zu Gunsten der Beschwerdeführenden von einem durchschnittlichen Besetzungsgrad der Autos von einer Person ausgegangen ist. Beim Freizeitverkehr ist indessen ein Besetzungsgrad von 2 Personen pro Autos die Regel (Statistik Stadt Zürich [Hrsg.], Mobilität und Verkehr, Zürich 2007, S. 8, www.stadt-zuerich.ch/statistik). Selbst wenn eine etwas höhere Besucherzahl angenommen würde, führte dies nach der vertretbaren Berechnungsmethode der Vorinstanz zu keiner legitimationsbegründenden Verkehrszunahme bei den am nächsten beim streitigen Casino gelegenen Liegenschaften Stockerstrasse 48 und Bleicherweg 47. Dabei sind die Faktoren "Wegfall Cubanito", "kombinierte Innenstadtnutzung" und Schwierigkeit der Zuordenbarkeit der Immissionen zum Casino, deren zusätzliche Berücksichtigung sachlich gerechtfertigt wäre, noch nicht mit

eingerechnet.

E. 8.2.5

Zu prüfen ist weiter die von den Beschwerdeführenden 2 und 5 befürchtete Verkehrszunahme an der Dreikönigstrasse (Restaurantterrasse bzw. Schlafzimmer auf dieser Strassenseite). Die Dreikönigstrasse ist nur stadteinwärts befahrbar, weshalb kein Rückreisverkehr durch diese erfolgen wird (Rekursentscheid, E. 6.3.1 am Ende). Auch der Parkplatzsuchverkehr wird sich entsprechend in Grenzen halten. Nach dem Strassenlärm-Informationssystem ist die Dreikönigstrasse im hier interessierenden Strassenabschnitt nicht als stark belastet gekennzeichnet. Der nächste Messort an der Dreikönigstrasse selber (Kreuzung Dreikönigstrasse/Genferstrasse) weist zwar nur 112 Fahrten in der relevanten Nachtperiode aus. Unmittelbar bei der betroffenen Liegenschaft liegt indessen auch der Messort Alfred Escher-Strasse 1–27 mit 281 Fahrten in der fraglichen Nachtperiode. Demnach ist der bei der Einmündung Alfred-Escher Strasse in die Dreikönigstrasse bestehende Strassenlärm ebenfalls zu berücksichtigen; er dürfte an der Südwestfassade der Liegenschaft Bleicherweg 47 nicht viel geringer sein als an den der Alfred-Escher Strasse bzw. dem Bleicherweg zugewandten Fassaden. Sodann ist davon auszugehen, dass die Casinobesucher die Hauptverkehrsachsen benutzen werden und nicht den schon heute wenigen befahrenen Strassenabschnitt der Dreikönigstrasse. Dem Gesagten zufolge ist bei der Dreikönigstrasse nur mit wenigen zusätzlichen Fahrten und damit mit keiner deutlich wahrnehmbaren Verkehrszunahme zu rechnen.

E. 8.2.6

Wie die Vorinstanz zutreffend erwog, lässt sich beim streitigen Casinoprojekt eine eindeutige Zuordnung der Zu- und Wegfahrten einschliesslich des Parksuchverkehrs zum Casino aufgrund dessen zentraler Lage in der Innenstadt von Zürich kaum vornehmen (vgl. Rekursentscheid, E. 6.3.7). Es ist gerade idealtypisch für eine Agglomerationsspielbank, dass sie als Bestandteil des urbanen Unterhaltungsangebots Besucher aus der Standortregion anzieht und diese einen Casinobesuch mit anderen Ausgehangeboten (Restaurant, Bar, Tanzclub etc.) verbinden. Der durch das Casino ausgelöste Mehrverkehr wird sich demnach mit dem sonstigen innerstädtischen Ausgehverkehr vermischen. Das gilt gerade auch mit Blick auf den befürchteten Parksuchverkehr. Das projektierte Casino löst gemäss Baubewilligung eine Pflicht zur Schaffung bzw. zum Nachweis von 16 Abstellplätzen aus, verfügt aber über keine eigenen Parkplätze. Der Parkplatzbedarf soll durch öffentliche Parkplätze, vor allem in den umliegenden Parkhäusern, gedeckt werden. Unter diesen Umständen erscheint es von vornherein kaum möglich, den nächtlichen Parkplatzsuchverkehr den Casinobesuchern zuzuordnen. Es ist davon auszugehen, dass die durch den Casinobetrieb zu erwartenden Immissionen sich auch in den kritischen Nachtstunden weitgehend mit den allgemeinen Strassenimmissionen in der Innenstadt vermischen und kaum mehr als eigenständige Belastung feststellbar sein werden.

E. 8.3

Zusammenfassend erweist sich die Prognose der Vorinstanz, gemäss welcher vom geplanten Casinobetrieb bei den Liegenschaften Stockerstrasse 48 und Bleicherweg 47, einschliesslich der auf die Dreikönigstrasse zugewandten Seite, keine legitimationsbegründende Verkehrszunahme zu erwarten ist, als plausibel. Auch die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Korrektur gewisser Beurteilungsfaktoren (Einbezug der Entwicklungstendenz der Besucherzahlen und Zugrundelegung eines realistischen

Besetzungsgrads der Autos) vermag daran nichts zu ändern. Die Beschwerdeführenden 2 und 5 vermögen demgegenüber keine deutlich wahrnehmbare Immissionsbelastung an den bereits vorbelasteten Strassenabschnitten glaubhaft zu machen. Die Vorinstanz hat demnach deren Legitimation zur Recht verneint. Sie ist auch zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Legitimation den übrigen Beschwerdeführenden umso mehr fehlt, als diese durch den Casinobetrieb aufgrund ihrer Entfernung bzw. weil sie an Quartierstrassen ohne Durchgangsverkehr wohnen, noch weit weniger betroffen sind. Diesbezüglich kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz (Rekursentscheid, E. 6.4) verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Würde nämlich der Auslegung der Legitimationsvorschriften durch die Beschwerdeführenden gefolgt, würde die Schwelle zur Popularbeschwerde überschritten.

E. 9

Die Beschwerdeführenden machen schliesslich zur Begründung ihrer Legitimation geltend, dass aufgrund der fehlenden privaten Parkplätze sowie des fehlenden Parkierungskonzepts ein grosser Suchverkehr ausgelöst und die öffentlichen Parkplätze in der Innenstadt übermässig beansprucht würden, was zur Verletzung der städtischen Parkplatzverordnung sowie der Lufthygienevorschriften führe. Die Immissionen durch den Parkplatzsuchverkehr sind im Rahmen der Mehrverkehrsprognose bereits mitberücksichtigt (vorne E. 8.2.3). Das gilt auch für die Luftbelastung (vgl. BGr, 9. November 2005, 1A.131/2005, E. 2, www.bger.ch), die von der Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden sehr wohl berücksichtigt worden ist (Rekursentscheid, E. 6.3). Da die Luftbelastung durch Mehrverkehr weniger deutlich wahrnehmbar ist, steht bei der Mehrverkehrsprognose allerdings regelmässig die Lärmbelastung im Vordergrund. Hinsichtlich der Rüge der Einhaltung der städtischen Parkplatzverordnung sind die Beschwerdeführenden sodann nicht mehr betroffen als andere Anwohner. Das gilt namentlich auch für die geltend gemachten Nachteile für den Restaurationsbetrieb der Beschwerdeführenden 2 wegen der befürchteten vermehrten Beanspruchung der öffentlichen Parkplätze durch Casinogäste.

E. 10

Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen von vornherein nicht zu. Sie sind indessen zur Bezahlung einer Parteientschädigung an die private Beschwerdegegnerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erweist sich eine solche in der Höhe von Fr. 2'000.-. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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