

BRKE IV Nr. 0075/2009 vom 14. Mai 2009 in BEZ 2010 Nr. 12

(Mit Bezug auf die hier publizierten Erwägungen bestätigt mit VB.2009.00326 vom 2. Dezember 2009)

3.1 Das Bauvorhaben liegt in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet; verschiedene Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung (LRV) sind heute überschritten. Durch das Bauvorhaben werden gemäss dem Bericht Verkehr und Parkierung vom 13. April 2007 3900 zusätzliche Fahrten pro Tag verursacht.

Besagte Anzahl voraussichtlich generierter Fahrten führt den Rekurrenten zum Schluss, das Bauvorhaben sei als überdurchschnittlicher Emittent im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu qualifizieren, was die einzelfallweise Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen zur Folge haben müsse.

Die private Rekursgegnerin hält dem entgegen, anders als im Fall, welcher BGE 124 II 272 zu Grunde gelegen sei, sei vorliegend das Baugrundstück nicht in einer Zentrumszone, sondern in der Industriezone I1 situiert. Im Lichte dieser Zonierung seien die vom Bauvorhaben zu erwartenden Emissionen keineswegs als überdurchschnittlich im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einzustufen. Für die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen fehle daher jede Grundlage.

3.2 Das vorliegende Projekt soll in der Industriezone I1 realisiert werden, während das Vorhaben, welches das Bundesgericht in BGE 124 II 272 als überdurchschnittlichen Emittenten einstufte (eine gemischte Überbauung mit Einkaufszentrum), in einer Zentrumszone (aargauischen Rechts) geplant war.

Die Abgrenzung zwischen einem durchschnittlichen und einem überdurchschnittlichen Emittenten ist jeweils mit Blick auf die betreffende Nutzungszone vorzunehmen.

Industrie- und Gewerbezone sind in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt (§ 56 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Darüber hinaus kann die Bau- und Zonenordnung auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulassen (§ 56 Abs. 3 Satz 1 PBG), von welcher Kompetenz die Stadt X mit Art. 59 Abs. 1 lit. d BZO für die fragliche Industriezone Gebrauch gemacht hat; zudem liegt das Baugrundstück wie erwähnt in einem Gebiet, in dem nur mässig störende Betriebe erlaubt sind.

Zentrumszonen sind bestimmt für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- oder Quartierzentren, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen (§ 51 Abs. 1 PBG).

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich zunächst, dass Handels- und Dienstleistungsbetriebe sowohl in der Zentrumzone als auch in der «erweiterten» Industriezone zulässig sind. Indem alsdann die Bestimmung von § 56 PBG den Unterschied zwischen «industriellen» und «gewerblichen» Betrieben (der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports) offen lässt und dieser dem Gesetz auch nicht an anderer Stelle entnommen werden kann, ist unklar, welche Einschränkungen sich aus der Zulassung nur von «Gewerbebetrieben» in Zentrumszonen ergeben könnten. Allenfalls liesse sich folgern, dass Betriebe in der Zentrumzone dann nicht zonenkonform sind, wenn sie auf Grund ihrer «Art» als «industriell» einzustufen sind (z.B. eine Bauschutttaufbereitungsanlage). Diese Betrachtungsweise würde damit übereinstimmen, dass anders als in Industriezonen in Zentrumszonen auch das Wohnen zulässig ist. Zudem gehören Betriebe industrieller Art wohl ganz allgemein nicht in ein Stadt-, Orts- oder Quartierzentrum. Das Verkehrspotential solcher Betriebe dürfte indes in aller Regel weit unter jenem von Einkaufszentren liegen. Auf Grund der hohen Kundenfrequenz generieren diese alsdann auch deutlich mehr Verkehr als Bürogebäude der Wirtschaft oder der Verwaltung. Deswegen sind Einkaufszentren denn auch unbesehen der Anzahl zugehöriger Abstellplätze ab einem gewissen Mass an Verkaufsfläche ohne weiteres UVP-pflichtig. Somit entfällt es, vor dem Hintergrund der vorliegenden Standortzone die Durchschnittlichkeit der zu erwartenden Emissionen anders zu beurteilen und deren Überdurchschnittlichkeit zu verneinen.

Mit der Vorinstanz ist das Vorhaben somit als überdurchschnittlicher Emittent im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einzustufen. (...)

4.1 Im Bericht «Verkehr und Parkierung» bzw. im Umweltverträglichkeitsbericht wurde die Anzahl zulässiger Parkplätze insbesondere gestützt auf die neue VSS-Norm SN 640 281 «Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen» vom Februar 2006 ermittelt. Die Wegleitung der Baudirektion des Kantons Zürich zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen (vom Oktober 1997; Wegleitung) hat nur ergänzend Anwendung gefunden. Auf Grund der VSS-Norm kommen diese Berichte zum Schluss, gemäss dem sogenannten detaillierten Verfahren (die Norm kennt nebst diesem auch noch das sogenannte vereinfachte Verfahren) seien insgesamt 603 Parkplätze zulässig.

Der Rekurrent hält dieses Vorgehen für unzulässig; er betrachtet ausschliesslich die Wegleitung als massgebend. (...)

4.2. Das Bauvorhaben liegt wie dargetan in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet und ist als überdurchschnittlicher Emittent einzustufen. Mithin unterliegt es dem Massnahmenplan Lufthygiene (Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 1996, mit dem der Regierungsrat vom Bericht Massnahmenplan Lufthygiene der Baudirektion Kanton Zürich vom 10. Juni 1996 in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und verschiedene Massnahmen angeordnet hat [mit der Ergänzung vom 30. April 2002]; Massnahmenplan).

Gestützt auf den Massnahmenplan können auf das Bauvorhaben auch emissionsmindernde Massnahmen, welche über die gemäss Bau- und Zonenordnung geltenden Einschränkungen hinausgehen, angewandt werden (BGE 124 II 272 ff., E. 4b).

Der Massnahmenplan enthält zahlreiche Massnahmen zu den ergänzenden oder verschärften Emissionsbegrenzungen. Der Teilplan Personen- und Güterverkehr weist insgesamt 10 Massnahmenblätter auf, darunter das Massnahmenblatt PV 2 «Parkraumbewirtschaftung». Mit Beschluss vom 19. Juni 1996 hat der Regierungsrat in Dispositiv Ziffer II.3.b als Massnahme PV 2a den Auftrag an die Baudirektion festgelegt, bis Anfang 1997 die Wegleitung zur Ermittlung des Parkplatzbedarfes zu überarbeiten, mit dem Ziel, für Neubauten die Pflichtparkplatzzahlen zu senken. In Umsetzung dieser Massnahme hat die Baudirektion die Wegleitung erlassen.

Bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen kann die Wegleitung auch unmittelbar im Baubewilligungsverfahren angewendet werden; dies dann (und nur dann), wenn die Parkplatzvorschriften noch nicht an die Wegleitung angepasst worden sind. Dies ist mit Bezug auf die Stadt X der Fall, indem dort nach wie vor die Abstellplatzverordnung vom 27. Oktober 1986 gilt (BGE 124 II 272 ff., E. 5c; BGr 1A.113/1998 vom 9. Juni 1998 = URP 1998 Nr. 36).

4.3 Massnahmenpläne sind für die vollziehenden Behörden verbindlich (Art. 44a Abs. 2 USG). Stellt die Wegleitung eine Massnahme des Massnahmenplans dar, ist deren Anwendung, wenn wie hier die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt sind, somit zwingend. Mithin kann die Wegleitung auch nicht durch die Anwendung einer abweichenden Norm der Vereinigung der Schweizerischen Strassenfachleute ersetzt werden. Dass die der Wegleitung inhaltlich zu Grunde liegende VSS-Norm SN 641 400 mittlerweile durch die neue VSS-Norm SN 640 281 ersetzt worden ist, ändert daran nichts. Ebenso wenig spielt eine Rolle, ob die neue Norm der alten Norm bzw. der Wegleitung technisch überlegen ist. Einzig die vom Regierungsrat als der nach Art. 44a Abs. 1 USG hierfür zuständigen Behörde festgesetzte Wegleitung ist die zur Anwendung zu bringende Massnahme. Dies umso mehr, als der Regierungsrat im Vernehmlassungsentwurf vom 8. Oktober 2008 betreffend den Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 unter der Massnahme V4a festgehalten hat, dass bis zum Erlass von kantonalen Parkplatzvorschriften die bisherigen Massnahmen PV2 und PV7 des Luftprogrammes 1996 einschliesslich der Ergänzungen 2002 weiterhin Geltung haben. (...)

6.4.2 (Bei der Festlegung der Haltestellenkategorie gemäss Wegleitung war unter anderem auch streitig, wie die Erreichbarkeit der Haltestelle zu beurteilen sei. Die BRK IV erwog hierzu:)

In seiner (replicando berichtigten) Sachdarstellung macht der Rekurrent geltend, der Bahnhof G liege weniger als 300 m vom Baugrundstück entfernt, gelte doch bei Bahnstationen die nähere Fusswegunterführung als massgeblicher Bezugspunkt. Die Behauptung des Rekursgegners, der Bahnhof G weise mehr als 300 m Fusswegdistanz zum Eingang ins Gebäude auf, beziehe sich auf den falschen Referenzpunkt und sei somit nach den Vorgaben der Wegleitung falsch. (...)

6.4.3 Hierzu ist Folgendes festzustellen: Gemäss den Erläuterungen der Wegleitung werden die in Tabelle 3 der Wegleitung aufgeführten Fusswegdistanzen in der Luftlinie gemessen und berücksichtigen mittlere Umwegfaktoren von 20 - 30 Prozent. Bei Bahnstationen gilt in der Regel die nähere Fusswegunterführung als Bezugspunkt.

Aus dem vom Rekurrenten ins Recht gelegten Auszug aus dem GIS-Browser ergibt sich, dass von der nördlich des Baugrundstückes gelegenen Fusswegunterführung die in Luftlinie gemessene Distanz von 300 m bis in eine Tiefe von rund 20 m hinter dessen nördlicher Grundstücksgrenze in das Baugrundstück hinein reicht. Dort steht heute das bestehende Gebäude an der I-Strasse, dessen nördliche Eingänge – auf Grund der Ausdehnung des Gebäudes nach Westen hin teilweise nur knapp – innerhalb des 300 m-Kreises um die vom Rekurrenten bezeichnete Fussgängerunterführung bzw. deren strassenseitigen Ausgang liegen. Demgegenüber liegen die südlichen drei Eingänge dieses Gebäudes bereits jenseits des fraglichen Perimeters. Vollends deutlich wird die 300 m-Limite bei den gegen die G-Strasse und die S-Strasse gerichteten Eingängen der geplanten Neubauten überschritten; der am weitesten entfernte Eingang liegt rund 400 m von der Fussgängerunterführung entfernt.

Die Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfes in kommunalen Erlassen wurde, wie schon ihr Name besagt, als Anleitung zur Verfassung von Parkplatzverordnungen einschliesslich der erforderlichen Pläne und nicht als ein Reglement, das unmittelbar auf Bauvorhaben angewendet wird, konzipiert. Dieser Umstand gewinnt namentlich im Kontext mit der Festlegung der Güteklassen Bedeutung. Gemäss den Erläuterungen zur Wegleitung (S. 3 f.) sind für die Erstellung eines Planes über die Erschliessungsgüteklassen in einem ersten Schritt die Kategorien aller Haltestellen im zu beplanenden Gebiet und in einem zweiten Schritt die theoretischen Fusswegdistanzen für jede dieser Haltestellen zu bestimmen; dies mittels Anlage von kreisförmigen Perimetern um die gegebenen Haltestellen entsprechend der Skalierung in Tabelle 3 der Wegleitung. In einem dritten Schritt werden die Erschliessungsgüteklassen parzellenscharf abgegrenzt. Da selbiges unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu erfolgen hat, können sich die endgültigen Abgrenzungen von den theoretischen, kreisförmigen Perimetern, wie das Planbeispiel in den Erläuterungen zur Wegleitung zeigt, erheblich unterscheiden.

Als bei der Abgrenzung der Erschliessungsgüteklassen zu berücksichtigende örtliche Verhältnisse werden in den Erläuterungen auch «künstliche Grenzen» wie Strassen genannt (S. 3 oben). Eine solche künstliche Grenze kann unschwer in der nördlich an das Baugrundstück anstossenden I-Strasse mit einer Fahrbahnbreite von 8,5 m erkannt werden. Zugleich liegt nur ein äusserst geringer Teil der gesamten Grundstücksfläche innerhalb des 300 m-Kreises um die Fussgängerunterführung. Damit läge es unzweifelhaft im Planungsermessen der Stadt X, das südlich dieser Strasse gelegene Baugrundstück vollständig der öV-Güteklasse C zuzuordnen. Nicht weniger liegt es damit im Ermessen der Baubehörde, dies auch bei der einzelfallweisen Festlegung der Güteklasse so zu handhaben. Die Distanzwerte in der Tabelle 3 der Wegleitung können somit nicht wie baurechtliche Massvorschriften, etwa wie Grenzabstandsbestimmungen, angewandt werden. Vielmehr kommt den Gemeinden bei der Umsetzung der Wegleitung in diesem Punkt ein erheblicher, von der Rekursinstanz zu respektierender Ermessensspielraum zu.

Damit ist es klar vertretbar, bezüglich der Erschliessung mit der Bahn das Baugrundstück der Güteklasse C zuzuordnen.

Nur am Rande sei bemerkt, dass der Rekurrent seiner Messung das strassen-
seitige Ende der Fussgängerunterführung als Ausgangspunkt zu Grunde gelegt hat.
Der Wegleitung ist indes nicht zu entnehmen, bei welchem Ende einer – gegeben-
enfalls eine nicht unerhebliche Länge aufweisenden – Fussgängerunterführung die
Messung ansetzen soll. Die «nähere Fussgängerunterführung» kann nicht dem
strassenseitigen – und damit dem dem Baugrundstück näher gelegenen – Ende der
Fussgängerunterführung gleichgesetzt werden. Da die entsprechende Fusswegdis-
tanz schon ab dem bahnhofseitigen Eingang zu bewältigen ist und somit bei der Er-
reichbarkeit zu Buche schlägt, erscheint es vielmehr sachadäquat, den dem Bauvor-
haben am nächsten liegenden Eingang (Abgang) innerhalb des Bahnhofareals der
dem Bauvorhaben am nächsten gelegenen Fussgängerunterführung als Ausgangs-
punkt der Messung zu nehmen.