



G.-Nr. R1S.2011.05152
BRGE I Nr. 0080/2012

Entscheid vom 1. Juni 2012

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Hess, Baurichter Walter Baumann, Baurichter Ulrich Weiss, Gerichtsschreiber Robert Durisch

in Sachen **Rekurrierende**
1. – 9. [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**
1. Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, 8021 Zürich
2. Stadt Zürich, SEB Soz. Einrichtungen und Betriebe, Werdstrasse 75, 8036 Zürich

betreffend Bausektionsbeschluss Nr. BE 1613/11 vom 25. Oktober 2011; Baubewilligung für Strichplatz, Kat.-Nrn. AL7814 und AL8240, Depotweg 3 und 5, Zürich 9 - Altstetten

hat sich ergeben:

A.

Mit Bauentscheid Nr. 1613/11 vom 25. Oktober 2011 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich, SEB Soziale Einrichtungen und Betriebe, die baurechtliche Bewilligung für die Einrichtung eines Strichplatzes auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AL8240 und AL7814 am Depotweg 3 und 5 in Zürich 9, Altstetten, der insbesondere aus einem Betreuungspavillon mit Sonnenkollektor, 10 Autoboxen, zwei Kabinen mit je zwei Toiletten, Sichtschutzwänden, acht Fahrzeugabstellplätzen und einem Stellplatz für vier Wohnmobile besteht.

B.

Gegen die Baubewilligung rekurrerten [...] mit Eingabe vom 2. Dezember 2011 beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Die Rekurrierenden beantragten insbesondere die Aufhebung der angefochtenen Bewilligung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerinnen.

C.

Mit Verfügung vom 8. Dezember 2011 eröffnete das Baurekursgericht das Vernehmlassungsverfahren. Die Rekursgegnerinnen beantragten mit Vernehmlassungen vom 17. und 24. Januar 2012, es sei der Rekurs unter Kostenfolge zulasten der Rekurrierenden abzuweisen. Hierauf liessen sich die Rekurrierenden mit Replik vom 23. Februar 2012 und die Rekursgegnerinnen mit separaten Dupliken vom 19. März 2012 vernehmen.

D.

Am 22. März 2012 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

E.

Mit Präsidialverfügung vom 3. April 2012 wurde ein weiterer Schriftenwechsel betreffend verkehrssicherer Zufahrt und Fahrzeugabstellplätze anberaumt. Die Rekursgegnerinnen nahmen dazu mit separaten Eingaben vom 23. April 2012 und die Rekurrierenden mit Eingabe vom 15. Mai 2012 Stellung.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien und die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit für den Rekursentscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrierenden sind Stockwerkeigentümer oder Mieter von Geschäftsräumen im Gebäude XX auf den Grundstücken Kat.-Nrn. XY und XZ, die sich im Westen der Bauparzellen befinden und allein durch die R-Strasse und das Grundstück Kat.-Nr. XS von diesen getrennt sind. Aufgrund der nachbarlichen Raumbeziehung und den vom Bauvorhaben verursachten räumlichen Auswirkungen (Verkehr, ideelle Immissionen) sind die Rekurrierenden legitimiert, gegen die Bewilligung des Bauvorhabens Rekurs zu erheben (vgl. § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Das Bauvorhaben beinhaltet die Einrichtung und den Betrieb eines betreuten Areals für die Strassenprostitution (sogenannter Strichplatz) am Depotweg 3 und 5 in Altstetten. Die Bauparzellen Kat.-Nrn. AL8240 und AL7814 befinden sich in der Zone für Industrie-, Handels- und Dienstleistungsgebäude (IHD). Im Westen und Norden der Parzelle Kat.-Nr. AL8240 ist die Zu- und Wegfahrtsstrasse des Strichplatzes, der Depotweg, geplant. Entlang dem Depotweg sind 10 Autoboxen (sogenannte Sexboxen), ein Betreuungspavillon (Pavillon Flora Dora), vier Fahrzeugabstellplätze für betreuendes Personal, zwei WC-Kabinen mit je zwei Toiletten, vier Stellplätze für Wohnmobile von Prostituierten (sogenannte Sexworkerinnen) und westlich davon vier weitere Fahrzeugabstellplätze projektiert. Die letztgenannten Abstellplätze sind für die Fahrzeuge derjenigen Freier reserviert, welche die gewerbsmässige Ausübung sexueller Handlungen in den Wohnmobilen konsumieren. Sodann erfolgt die Strassenprostitution in den Auto-

boxen im Westen der Parzelle Kat.-Nr. AL8240. Zwischen dem Pavillon Flora Dora im Norden der Autoboxen und den Wohnmobilen bildet der Depotweg eine Art Rundkurs, auf dem sich die Prostituierten entlang von kleinen Unterständen den Freiern anbieten und die Akteure handelseinig werden können, bevor sie zusammen die Autoboxen oder die Wohnmobile aufsuchen. Auf der Parzelle Kat.-Nr. AL7814, die im Wesentlichen von der Bernerstrasse Süd quer durchzogen wird, ist lediglich ein Maschenzaun im Süden der Parzelle vorgesehen.

Die Zufahrt auf den Strichplatz erfolgt im Süden der Parzelle Kat.-Nr. AL8240 über die Aargauerstrasse. Auf dem zunächst Richtung Nordosten verlaufenden Depotweg können sich die auf den Strichplatz gelangten Fahrzeuge bis Erreichen des Rundkurses kreuzen. Der Rundkurs bildet demgegenüber eine Einbahnstrasse, auf der angehaltene oder langsam fahrende Fahrzeuge überholt werden können. Er führt, wie erwähnt, vom Betreuungspavillon zu den Wohnmobilen und von dort über eine Haarnadelkurve zurück zum Pavillon, in dem die Frauenberatung des Sozialdepartements Flora Dora eine Beratungsstelle unterhält. Im Südosten des Betreuungspavillons zweigt der Depotweg Richtung Südwesten zu den Autoboxen ab. Von diesen kann via Depotweg erneut der Rundkurs aufgesucht oder das Areal Richtung Aargauerstrasse verlassen werden. Im Osten des Pavillons und im Westen der Wohnmobile ist je eine Kabine mit zwei Toiletten vorgesehen. Die Bauherrschaft plant, das gesamte Gelände zu umzäunen und die Autoboxen zu überdachen. Boxendach und Sichtschutzwände verhindern den Einblick auf den Strichplatz, der während sieben Tagen pro Woche zwischen 19 Uhr und 5 Uhr geöffnet ist.

Unmittelbar im Osten des umstrittenen Vorhabens ist auf der Bauparzelle Kat.-Nr. AL8240 ein Areal für ein Basislager mit Atelier- und Werkstattcontainer (vgl. www.basis-lager.ch) geplant. An das Basislager schliessen weiter östlich auf derselben Parzelle bestehende Unterkünfte aus Containern für Asylsuchende an. Im Süden des Bauvorhabens verläuft die Aargauerstrasse, auf welche die Gleisanlage der SBB folgt. Das Bauvorhaben grenzt im Westen an die ebenfalls in der IHD gelegene Parzelle Kat.-Nr. AL8239 an, die mit dem Gewerbegebäude Würzgrabenstrasse überstellt ist. Auf der andern Seite der Würzgrabenstrasse befindet sich das Gebäude XX. Schliesslich stösst das Bauvorhaben im Norden an die Bernerstrasse Süd bzw. an die mehrspurige Autobahn A1 an.

3.

Die Rekurrierenden machen insbesondere geltend, der Strichplatz sei nicht genügend erschlossen und das Bauvorhaben gefährde die Sicherheit des Strassenverkehrs. So beachte das Vorhaben die Zugangsnormen (ZN) nicht. Diesen Normen zufolge erfordere der Strichplatz eine Zufahrtsstrasse, die Kurvenradien von 10 m aufweise. Die auf dem Strichplatz geplante Depotstrasse weise bei der Abbiegung auf den Rundkurs Richtung Stellplätze lediglich einen Radius von 8 m und bei der Haarnadelkurve vor den Stellplätzen noch weit kleinere Radien auf. Weiter befinde sich die Zufahrt zum Bauvorhaben im Bereich einer Bushaltestelle und Tramlinie, was eine Gefährdung der Verkehrssicherheit darstelle und unzulässig sei. Das Vorhaben verstosse sodann gegen die in der Verordnung der Stadt Zürich über Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung [PPV]) vorgeschriebene Zahl der maximal zulässigen Abstellplätze. Die Höchstzahl an Abstellplätzen richte sich gemäss Parkplatzverordnung nach der anrechenbaren Geschossfläche. Anrechenbar sei vorliegend allein die Fläche des Pavillons Flora Dora von 188 m². Daraus ergebe sich ein Normalbedarf von aufgerundet zwei Abstellplätzen. Das Vorhaben sehe demgegenüber insgesamt 18 Fahrzeugabstellplätze vor, vorab deren vier für Mitarbeitende beim Pavillon und vier weitere für Freier vor den Wohnmobilen. Ausserdem seien die Autoboxen als Abstellplätze anrechenbar, da die in den Boxen erfolgende sexgewerbliche Dienstleistung in der Regel mehr Zeit in Anspruch nehme als das Abstellen eines Fahrzeugs für das Ein- und Aussteigenlassen von Personen oder für einfachen Güterumschlag. Im Übrigen sei der Strichplatz während der gesamten Öffnungszeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar, weshalb kein Grund bestehe, von der ordentlichen Berechnung der Höchstzahl von Fahrzeugabstellplätzen abzuweichen. Weiter seien die auf dem Strichplatz geplanten Toiletten nicht nach Geschlechtern getrennt, obgleich § 12 der Verordnung über die ordentlichen technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen (Besondere Bauverordnung I [BBV I]) eine entsprechende Trennung für Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr vorschreibe. Ferner sei im baurechtlichen Bewilligungsverfahren sicherzustellen, dass auf dem Strichplatz niemand unzulässig hohem Lärm ausgesetzt sei. Die Baubehörde habe es indes versäumt, die Einhaltung der Mindestanforderungen an den Lärmschutz bei neuen Gebäuden zu prüfen. Hinzu komme, dass vor Erteilung der Baubewilligung weder die Luftbelastung auf der Bauparzelle abgeklärt noch geprüft worden sei, ob das Bauvorhaben mit dem gel-

tenden Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 vereinbar sei. Einschlägige Untersuchungen seien schon deshalb erforderlich, weil auf der Bauparzelle der Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) zufolge Karte der NO₂-Immissionen 2000 des Browsers des Geografischen Informationssystems des Kantons Zürich (Gis-Browser) überschritten sein könnte und deshalb das Vorliegen übermässiger Immissionen wahrscheinlich sei.

Dem halten die Rekursgegnerinnen entgegen, der Depotweg diene nicht der Abwicklung des motorisierten Verkehrs zwecks Erschliessung von Wohn- oder ähnlichen Nutzungen auf den Bauparzellen, sondern bilde einen arealinternen Teil der geplanten Anlage. Auf den Depotweg seien daher die Zugangsnormen nicht anwendbar. Das vorgesehene Schrittempo, die engen Kurvenradien und der teilweise Einbahnverkehr entlang dem Rundkurs gewährleisteten die Verkehrssicherheit auf dem Gelände. Mit der Inbetriebnahme des Trams Zürich-West sei inzwischen die ehemalige Buslinie 54 aufgehoben worden. Die Tramhaltestelle Würzgraben befinde sich auf der den Bauparzellen abgewandten Seite der Aargauerstrasse. Die Verkehrssicherheit sei nicht beeinträchtigt. Sodann sei bei der Berechnung der zulässigen Fahrzeugabstellplätze nicht wie sonst üblich auf die Geschossfläche abzustellen. Das in der Schweiz einmalige Bauvorhaben stelle eine spezielle Nutzung dar. Anstelle der Geschossfläche seien beim Strichplatz die konkrete Nutzung und das dadurch ausgelöste Verkehrsaufkommen für die Bestimmung der Anzahl Abstellplätze massgebend. Für diejenigen Freier, welche mit Prostituierten die Wohnmobile aufsuchten, müssten genügend Abstellplätze zur Verfügung stehen. Vier Abstellplätze brauche es sodann für das städtische Personal, das auf dem Areal für Sicherheit und Gesundheitsfürsorge zuständig sei. Die Autoboxen wiederum seien funktional am ehesten mit einer Autowaschanlage vergleichbar, bei der das Fahrzeug während des Waschvorgangs nicht verlassen werde. Die Autoboxen seien darum nicht als Parkplätze anrechenbar. Weiter sei die angefochtene Baubewilligung mit einer Auflage versehen worden, wonach den Freiern bei der WC-Kabine eingangs des Rundkurses eine rollstuhlgerechte Toilette zur Verfügung zu stellen sei. Die geplante Anzahl Toiletten sei ausreichend, zumal die Freier beim Strassenstrich gewöhnlich nicht aus ihren Fahrzeugen stiegen. Ferner seien auf dem Strichplatz die Immissionsgrenzwerte für Lärm eingehalten. Schliesslich sei auf dem Strichplatz mit 200 bis 300 Fahrzeugen pro Nacht zu rechnen, weshalb der projektinduzierte Strassenverkehr keine messbare zusätzliche Belastung der Luft-

qualität zur Folge haben werde. Die Anordnung von vorsorglichen Emissionsbegrenzungen falle daher ausser Betracht.

4.1.1.

Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem die genügende Erschliessung des Baugrundstücks (Art. 22 Abs. 2 lit. b des Raumplanungsgesetzes [RPG]; §§ 233 f. PBG). Ein Grundstück ist insbesondere dann erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist (vgl. § 236 Abs. 1 PBG). Genügende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Zufahrten müssen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG). Die Verkehrssicherheit ist gewährleistet, wenn durch Bauten, Anlagen, Bepflanzungen und sonstige Grundstücknutzungen weder der Verkehr behindert oder gefährdet noch der Bestand und die Sicherheit des Strassenkörpers beeinträchtigt werden (§ 240 Abs. 1 PBG). Über die Anforderungen an verkehrssichere Zufahrten erliess der Regierungsrat, gestützt auf § 237 Abs. 2 Satz 2 PBG, Normalien im Sinne von § 360 PBG; diese Zugangsnormalien regeln die technischen Anforderungen an die verschiedenen Zugangsarten. Weiter ist die Verordnung über die Anforderungen an die Verkehrssicherheit und die Sicherheit von Strassenkörpern (Verkehrssicherheitsverordnung [VSIV]) erheblich. Gemäss § 5 VSIV sind Ausfahrten im Bereich von Strassenverzweigungen und von Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel in der Regel nicht zulässig.

4.1.2.

Zugänge sind Verbindungen von Grundstücken und darauf bestehenden oder vorgesehenen Bauten und Anlagen mit dem hinreichend ausgebauten Strassennetz der Groberschliessung; nicht unter diesen Begriff fallen die vom Zugang zur Haustüre führenden Eingänge (§ 1 ZN). Der Zugang zu den Bauparzellen erfolgt im Süden über die Aargauerstrasse. Die angefochtene Baubewilligung erwägt dazu, die Aargauerstrasse bilde mit Blick auf die im Anhang der Zugangsnormalien aufgeführten Arten von verschiedenen Zugängen eine verkehrsorientierte Sammelstrasse. Entsprechend müsse die Ausfahrt auf die Aargauerstrasse den Mindestanforderungen an den Ausfahrtstyp B genügen und dabei unter anderem Einlenkerradien von

5 m aufweisen. Nachdem das Bauvorhaben gemäss den Bauplänen keine solchen Radien aufweist, wurde die Baubewilligung mit einer entsprechenden Auflage versehen (act. 3 Dispositivziffer II.10, vgl. Erwägungen lit. E/g und h). Mit Anordnung dieser Nebenbestimmung entspricht die Zufahrt auf den Strichplatz den Akten zufolge den technischen Anforderungen gemäss Zugangsnormalien und Verkehrssicherheitsverordnung.

Die Rekurrierenden bemängeln konkret die Radien von 8 m bzw. 3,75 m, die der Depotweg eingangs des Rundkurses und alsdann bei der Haarnadelkurve vor den Stellplätzen aufweist (act. 2 S. 6 f. und act. 17 S. 6). Wie sich aus dem Kataster- und dem Umgebungsplan (act. 13.2 und 13.3.2) ergibt, bildet jedoch zumindest derjenige Teil des Depotwegs, der im Anschluss an den beanstandeten Radius von 8 m den Rundkurs beschreibt, keine Verbindung der Bauparzellen mit der Aargauerstrasse. Der Rundkurs ist mithin kein Zugang gemäss § 1 ZN. Er stellt in Übereinstimmung mit der Auffassung der Vorinstanz vielmehr einen arealinternen Weg dar, der für sich allein einen wesentlichen Teil der auf dem Strichplatz geplanten Anlage ausmacht (vgl. act. 12 S. 2). Denn der Depotweg dient vor und nach der Schleife bei den Stellplätzen als Begegnungsstätte für die Prostituierten und Freier, wo sich diese kontaktieren und handelseinig werden können, bevor sie zusammen die Autoboxen oder die Wohnmobile aufsuchen. Aufgrund dessen sind die technischen Anforderungen an Zugänge und damit die von den Rekurrierenden verlangten Radien nicht unmittelbar auf den Rundkurs anwendbar.

Immerhin gilt es zu beachten, dass hinsichtlich der strassenmässigen Erschliessung innerhalb des Baugrundstücks die Zugangsnormalien hilfsweise heranzuziehen sind, wobei den konkreten Sachumständen gebührend Beachtung zu schenken ist (RB 1986 Nr. 91). Zu diesen Umständen zählen neben dem geschilderten besonderen Zweck des Rundkurses der ebendort vorgesehene Einbahnverkehr (act. 3 Erwägung lit. E/i, act. 13.3.2, act. 12 S. 2, vgl. § 8 ZN), die daselbst geplante Anordnung von Schrittgeschwindigkeit (act. 12 S. 2) sowie die durchgehende Fahrbahnbreite von 5 m (act. 13.3.2), die auf der gesamten Länge des Rundkurses ein Überholen von angehaltenen Fahrzeugen ermöglicht (act. 26 S. 3). Beim Verlassen des Rundkurses beträgt die Fahrbahnbreite mindestens 7 m, was angesichts des vorgeschriebenen Schrittempos ein Kreuzen von Fahrzeugen problemlos ermöglicht. Sodann ist entlang der Unterstände ein 1,5 m breites Trottoir geplant, auf dem sich die Prostituierten ausserhalb des Strassenverlaufs anpreisen können (act. 13.3.2). Aufgrund des geplanten Aus-

baus und Betriebs des Rundkurses, dem ein prognostiziertes Verkehrsaufkommen zugrunde liegt (vgl. act. 21 S. 5), ist somit davon auszugehen, dass die Sicherheit des Strassenverkehrs auch innerhalb der Bauparzellen gewährleistet ist. Einen Bestandteil der Planung bilden dabei nicht zuletzt die von den Rekurrierenden beanstandeten engen Kurvenradien, die ebenfalls einen Beitrag zur Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit auf dem Strichplatz leisten dürften (vgl. act. 22 S. 2).

4.1.3.

Mit der Inbetriebnahme des Trams Zürich-West am 11. Dezember 2011, das eine neue Linienführung der Tramlinie 4 ab Escher-Wyss-Platz via Hardstrasse, Pfingstweidstrasse und Aargauerstrasse zum Bahnhof Altstetten Nord aufweist, wurde die frühere Buslinie 54 aufgehoben (act. 13.6). Die Haltestelle Zürich-Würzgraben dient damit neu allein der Tramlinie 4. Sie befindet sich rund 40 m im Südwesten der Zufahrt zu den Bauparzellen auf der gegenüberliegenden Seite der Aargauerstrasse (act. 13.3.2, vgl. act. 12 S. 2). Ebenfalls im Süden der Aargauerstrasse erstreckt sich die Gleisanlage des Trams, dessen Schienen in Richtung Osten parallel zur Strasse verlaufen. Wie sich anlässlich des Abteilungsaugenscheins vom 22. März 2012 ergab, präsentieren sich die Verkehrsführung und die kürzlich erstellten Infrastrukturanlagen grosszügig und übersichtlich. Breite Trottoirs säumen im Norden die nahezu gerade verlaufende Aargauerstrasse und im Süden die Tramlinie. Die Aargauerstrasse ist sodann beidseitig mit einem Velostreifen versehen. Ein mit einer Verkehrsinsel ausgestatteter und beschilderter Fussgängerstreifen führt über die Aargauerstrasse zur Tramhaltestelle (vgl. die anlässlich des Augenscheins erstellten Fotografien Nrn. 7-9, Protokoll [act. 1] S. 11 f.). Die bestehende örtliche Abfolge von Haltestelle und Ausfahrt mutet keineswegs dicht gedrängt an und behindert die Verkehrssicherheit im Bereich der Ausfahrt des Strichplatzes nicht. Hierbei fällt in Betracht, dass der Strichplatz von 19 Uhr bis 5 Uhr geöffnet hat und seine Öffnungszeit nicht mit der Zeit des starken Berufsverkehrs kollidiert. Es ist deshalb keine Verletzung des in § 5 VSIV postulierten Grundsatzes auszumachen, wonach Ausfahrten im Bereich von Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel nicht zulässig sind.

4.1.4.

Das Bauvorhaben verfügt daher über eine ausreichende Zugänglichkeit und gefährdet die Verkehrssicherheit nicht.

4.2.1.

Gemäss § 242 PBG legt die 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 Ausnützung 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 (Abs. 2). Bei Neuerstellung von Bauten und Anlagen sind im gebotenen Ausmass Abstellplätze zu schaffen (vgl. § 243 Abs. 1 lit. a PBG).

4.2.2.

Die Stadt Zürich hat in der Parkplatzverordnung die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Abstellplätze geregelt (vgl. Art. 1 lit. a PPV). Die Zahl der Abstellplätze hängt dabei insbesondere von der Ausnützung und der Nutzweise des Grundstücks, d. h. vom sogenannten Normalbedarf, ab (Art. 3 Abs. 1 lit. a PPV) und berechnet sich in der Regel nach der massgeblichen Geschossfläche (vgl. Art. 3 Abs. 2 PPV). Die Grösse der Geschossfläche, für die ein Abstellplatz für Personenwagen erforderlich ist, differiert nach Nutzweisen; die Parkplatzverordnung unterscheidet die folgenden Nutzweisen: Wohnen; Büros, Labors und Praxen; Läden; Restaurants, Cafés und Bars; Fabrikations- und Lagerräume (Art. 4 Abs. 1 PPV). Abweichend davon berechnet sich der Normalbedarf für spezielle Nutzungen (Spitäler, Alterswohnungen und –heime, Schulhäuser, Hotels, Sportanlagen usw.) von Fall zu Fall nach den Grundsätzen der Parkplatzverordnung unter Berücksichtigung der VSS-Norm SN 641400 (Art. 4 Abs. 2 PPV). Ausgehend vom jeweiligen Normalbedarf wird die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Abstellplätze für Personenwagen schliesslich in Berücksichtigung des Grads der Erschliessung des Grundstücks durch den öffentlichen Verkehr, der Zentralität der Lage und der Strassenkapazität (Erschliessungsqualität) festgelegt (Art. 5 PPV, vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b PPV).

Keine der in Art. 4 Abs. 1 PPV aufgezählten Nutzweisen trifft auf die Nutzung des geplanten Strichplatzes zu. Während den Ausführungen der Bauherrschaft zufolge in den Niederlanden und in Deutschland vergleichbare Anlagen in Betrieb sind (vgl. act. 10 S. 10), bestehen in der Schweiz bislang keine derartigen Anlagen (act. 12 S. 4). Es handelt sich beim um-

strittenen Bauvorhaben um ein Pilotprojekt und mithin um eine aussergewöhnliche Nutzung (act. 26 S. 2). Die Vorinstanz macht daher zu Recht geltend, die geplante Nutzung des Bauareals als Strichplatz entspreche einer speziellen Nutzung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 PPV und der Normalbedarf an Fahrzeugabstellplätzen ergebe sich deshalb nicht aufgrund der Geschossfläche (act. 12 S. 4 f.). Die Rüge der Rekurrierenden, die Höchstzahl an Abstellplätzen sei nach der allgemeinen Regel gemäss Art. 4 Abs. 1 PPV gestützt auf die geplante Geschossfläche zu berechnen (vgl. act. 2 S. 7 ff.), stellt sich daher als unzutreffend heraus.

4.2.3.

Im Rekursverfahren können regelmässig alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung überprüft werden (vgl. § 20 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Aufgrund der Gemeindeautonomie bestehen für die Rekursinstanzen allerdings Beschränkungen der Prüfungsbefugnis, und zwar unter anderem dort, wo das kantonale Recht den Gemeinden bei der Anwendung kantonaler Bestimmungen eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt und wo Gemeindebehörden für ihre Anordnungen unbestimmte Rechtsbegriffe, die dem kommunalen Recht angehören, auslegen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 20 Rz. 19). Eine Beschränkung der Prüfungsbefugnis anerkennt die Rechtsprechung bei Streitigkeiten über die Zahl der Abstellplätze (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 Rz. 62 und 66 f.). Sodann ist zu beachten, dass sich der Normalbedarf für spezielle Nutzungen wie den umstrittenen Strichplatz laut Parkplatzverordnung „von Fall zu Fall“ berechnet. Durch diese offene Formulierung, die mittels eines unbestimmten Rechtsbegriffs eine fallweise Würdigung des Bedarfs an Fahrzeugabstellplätzen gebietet, öffnet das Gemeinderecht der Baubehörde bei der Bestimmung der erforderlichen Anzahl von Abstellplätzen auf dem Strichplatz einen qualifizierten Entscheidungsspielraum.

Das Bauvorhaben bezweckt unter anderem eine Trennung von Auto- und Fussgängerstrich in der Stadt Zürich (act. 10 S. 3 und 8 sowie act. 21 S. 6). Es entspricht der Konzeption der geplanten Anlage, der von der Bauherrschaft in Aussicht gestellten Benutzungsordnung (vgl. act. 10 S. 3 und 6) und der Lokalität des Bauareals, dass die Freier den Strichplatz mit dem Auto aufsuchen (act. 10 S. 5 f.). Um auf diesem, namentlich auf dem Rundkurs, oder ausserhalb des Areals ein wildes Parkieren zu verhindern,

ist denjenigen Freiern, welche die auf dem Strichplatz angebotenen sexuellen Dienstleistungen in einem der vier Wohnmobile in Anspruch nehmen, bei den Stellplätzen je ein Fahrzeugabstellplatz zur Verfügung zu stellen (act. 22 S. 3). Erforderlich sind ausserdem genügend Fahrzeugabstellplätze für die Beschäftigten des Sozialdepartements der Stadt Zürich, insbesondere für die Mitarbeitenden von Sicherheit Intervention Prävention sip züri und der Frauenberatung Flora Dora, die in Zusammenarbeit mit weiteren Einsatzkräften wie der Polizei oder ärztlicher Dienste für einen geordneten Betrieb des Strichplatzes sorgen und anlagespezifische Sozialarbeit verrichten. In Anbetracht der geschätzten Anzahl von 30 bis 40 Prostituierten, in Spitzenzeiten von bis 70 Prostituierten und von 200 bis 300 Freiern, die den Strichplatz pro Nacht aufsuchen werden (act. 10 S. 8 und act. 21 S. 8), sowie der täglichen Öffnungszeiten der Anlage sind vier Fahrzeugabstellplätze für die Betreiberin der Anlage beim Pavillon Flora Dora mit der Nutzweise der Bauparzellen durchaus vereinbar.

Darüber hinaus sind keine Fahrzeugabstellplätze geplant. Im Gegensatz zu diesen erfüllen die vorgesehenen Autoboxen nicht den Zweck, Abstellflächen für Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen mit dem Ziel, den ruhenden Verkehr geordnet unterzubringen und von den öffentlichen Strassen fernzuhalten. Die geplanten Autoboxen dienen vielmehr unmittelbar dem Strichplatz als visuell abgeschirmte Örtlichkeiten, wo die sexuellen Dienstleistungen der Strassenprostitution in den Autos der Freier erfolgen. Aus Sicherheitsgründen ist hierbei geplant, die Autoboxen baulich derart zu erstellen, dass den Freiern das Verlassen des Fahrzeugs auf der Fahrerseite erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht wird (act. 12 S. 3 und act. 21 S. 4). Diese besondere Ausgestaltung der Boxen ist mit den baulichen Anforderungen an Fahrzeugabstellplätze, die verkehrssicher anzulegen sind (vgl. § 240 Abs. 1 und § 244 Abs. 2 PBG) und jederzeit ein müheloses Verlassen des Fahrzeugs ermöglichen müssen, nicht vereinbar. Die Rekurrierenden machen deshalb zu Unrecht geltend, die Autoboxen seien ebenfalls als Abstellplätze anrechenbar.

Aufgrund des erheblichen Ermessens, das der Vorinstanz bei der Bewilligung von Fahrzeugabstellplätzen auf dem Strichplatz zusteht, bemängeln die Rekurrierenden im Übrigen zu Recht nicht, dem Bauvorhaben gebreche es an Abstellplätzen für Prostituierte (act. 28 S. 3 und 6). Entsprechende Abstellplätze wären zudem der Ordnung und Sicherheit der Anlage abträglich (act. 25 S. 4 und act. 26 S. 2).

Die Vorinstanz hat demzufolge die zulässige Zahl an Fahrzeugabstellplätzen innerhalb ihres Entscheidungsspielraums auf nachvollziehbare Weise festgelegt.

4.2.4.

Der angefochtene Entscheid ist somit hinsichtlich der bewilligten Fahrzeugabstellplätze nicht zu beanstanden.

4.3.1.

Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräume müssen zweckentsprechend und insbesondere mit sanitären Einrichtungen ausgerüstet sein (vgl. § 300 Abs. 2 PBG). Sodann sind gemäss § 12 BBV I für Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr, wie Verwaltungsgebäude, Hotels, Restaurants, Theater, Kinos, Spitäler, Grossläden und Sportanlagen, für das Publikum nach Geschlechtern getrennte Abortanlagen in hinreichender Zahl, Grösse und Art bereitzustellen.

4.3.2.

Das Bauvorhaben weist an drei Standorten insgesamt sieben Toiletten aus. Drei WCs befinden sich im Pavillon Flora Dora. Davon ist eines dem Personal vorbehalten. Je zwei Toiletten umfassen die beiden WC-Kabinen 1 und 2, die einerseits bei der Einfahrt auf den Rundkurs und andererseits im Südosten der Haarnadelkurve bzw. der Stellplätze geplant sind (act. 13.3.2, vgl. act. 12 S. 6). Die Vorinstanz hat sodann gestützt auf das Behindertengleichstellungsgesetz angeordnet, bei der WC-Kabine 1 müsse ein Sanitärraum für die Kundschaft den Erfordernissen von Rollstühlen entsprechen (act. 3, Dispositivziffer II.14).

Neben dem Personal und den Prostituierten werden während der Öffnungszeiten zahlreiche Freier das Areal aufsuchen. Keine der Parteien stellt daher in Abrede, dass es sich beim Strichplatz um eine Anlage mit Publikumsverkehr handelt. Die hygienischen Vorschriften des Baurechts erfordern deshalb, auf dem Areal separate Toilettenanlagen für die Prostituierten und die Freier auszuscheiden. Davon ausgenommen ist das dem Personal vorbehaltene WC. Die Bauherrschaft versichert in ihren Stellungnahmen zwar, die Aborte geeignet zu beschriften und angemessen zu trennen (act. 10 S. 6 und act. 21 S. 4). Aus den Akten ergibt sich eine solche Trennung für das Publikum indes nicht, weshalb dieser untergeordnete

baurechtliche Mangel gemäss § 321 Abs. 1 PBG mit einer Auflage zu beheben ist. Obwohl der Mangel damit nicht zu der von den Rekurrierenden in erster Linie beantragten Aufhebung der Baubewilligung führt, haben die Rekurrierenden dennoch ein schutzwürdiges tatsächliches Interesse an seiner Behebung, die für die Nachbarschaft unerwünschte Folgen einer unklaren Toilettensituation verhindern hilft.

4.3.3.

Der Rekurs ist insofern gutzuheissen und die Trennung der WC-Anlagen für das Publikum nach Geschlechtern (reformatorisch) im Rekursentscheid anzuordnen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 28 Rz. 28).

4.4.1.

Weiter machen die Rekurrierenden wie erwähnt eine Verletzung von Art. 21 des Umweltschutzgesetzes (USG) geltend. Die Vorinstanz habe es versäumt, die Einhaltung der Mindestanforderungen an den Schallschutz bei neuen Gebäuden zu prüfen (act. 2 S. 12 f.).

4.4.2.

Vorab ist hierzu anzumerken, dass gemäss dem für das Bauvorhaben erstellten Lärmgutachten vom 8. August 2011 die für Lärm geltenden Immissionsgrenzwerte (vgl. Art. 13 und 15 USG) eingehalten sind und die Gutachter die Anordnung von lärmschutzrechtlichen Massnahmen auf dem Strichplatz für nicht erforderlich erachten (act. 13.4 S. 7).

4.4.3.

Wer ein Gebäude erstellen will, das dem längeren Aufenthalt von Personen dienen soll, muss zufolge Art. 21 USG einen angemessenen baulichen Schutz gegen Aussen- und Innenlärm vorsehen. Gemäss Art. 32 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung (LSV) sorgt der Bauherr eines neuen Gebäudes dafür, dass der Schallschutz bei Aussen- und Trennbauteilen lärmempfindlicher Räume sowie bei Treppen und haustechnischen Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde entspricht. Als solche gelten vorliegend die Mindestanforderungen nach der SIA-Norm 181 des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (vgl. Art. 32 Abs. 1 LSV). Der Bauherr muss sodann im Baugesuch die Nutzung der Räume und die Aussen- und Trennbauteile lärmempfindlicher Räume angeben (vgl. Art. 34

Abs. 1 LSV). Nach Abschluss der Bauarbeiten prüft die Vollzugsbehörde durch Stichproben, ob die Schallschutzmassnahmen die gesetzlichen Anforderungen erfüllen (vgl. Art. 35 LSV).

Art. 21 Abs. 1 USG richtet sich damit in erster Linie an den Bauherrn und überträgt diesem die Verantwortung für die Realisierung eines angemessenen baulichen Schutzes gegen Aussen- und Innenlärm. Der Bauherr liefert der Baubehörde im baurechtlichen Bewilligungsverfahren die in Art. 34 Abs. 1 LSV genannten Angaben. Ob die vorgesehene Bauweise einen ausreichenden Schutz gewährleistet, lässt sich jedoch allein anhand der Pläne nicht beurteilen, sondern hängt wesentlich von den verwendeten Materialien und der Ausführung der Bauarbeiten ab. Die Baubehörde trifft daher mit der Baubewilligung keine abschliessende Entscheidung über die Angemessenheit der Schallschutzmassnahmen an neuen Gebäuden (Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, Zürich 1998 ff., Art. 21 Rz. 30 f.).

Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden bestand deshalb für die Vorinstanz kein Anlass, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Schallschutzmassnahmen für den Pavillon Flora Dora zu prüfen, anzuordnen oder insofern sogar die baurechtliche Bewilligung zu verweigern.

4.4.4.

Das Bauvorhaben verstösst damit nicht gegen Lärmschutzvorschriften.

4.5.1.

Schliesslich beanstanden die Rekurrierenden eine ungenügende Abklärung des Sachverhalts betreffend die auf den Bauparzellen herrschenden Luftverunreinigungen. Aufgrund der Belastung durch NO₂ (Stickstoffdioxid) widerspreche das Bauvorhaben dem geltenden Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 (act. 2 S. 13 f.).

4.5.2.

Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen namentlich durch Luftverunreinigungen legt der Bundesrat gemäss Art. 13 Abs. 1 USG durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest. Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere (Art. 13 Abs. 2

USG). Die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen sind gemäss Art. 14 USG so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährden (lit. a), die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (lit. b), Bauwerke nicht beschädigen (lit. c), und die Fruchtbarkeit des Bodens, die Vegetation und die Gewässer nicht beeinträchtigen (lit. d).

Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde gemäss Art. 44a Abs. 1 USG einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (vgl. Art. 31 f. der Luftreinhalte-Verordnung [LRV]). Massnahmenpläne sind für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind (Art. 44a Abs. 2 USG).

4.5.3.

Die Rekurrierenden stellen mit Verweis auf die Karte der NO₂-Immissionen 2000 des Gis-Browsers zutreffend fest, dass auf dem Bauareal der Jahresmittelwert an NO₂ den geltenden Immissionsgrenzwert übersteigt (vgl. Anhang 7 der Luftreinhalte-Verordnung). Allein deswegen ist die angefochtene Bewilligung indes nicht unvereinbar mit den bundesrechtlichen Bestimmungen über die Begrenzung von Luftverunreinigungen. Davon wäre allenfalls auszugehen, wenn das umstrittene Vorhaben die Emissionsbegrenzungen bei neuen stationären Anlagen (vgl. Art. 3 ff. LRV) nicht einhielte, wofür sich in den Akten keine Hinweise finden (vgl. act. 12 S. 7). Andererseits ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der Strichplatz die spezifischen Massnahmen, die der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 der Baudirektion Kanton Zürich (vgl. http://www.awel.zh.ch/content/dam/baudirektion/awel/luft_asbest_elektrosmog/mapla/dokumente/Massnahmenplan_ZH_2008.pdf) beispielsweise in den Bereichen Verkehr oder Feuerungen enthält (vgl. Massnahmenplan S. 17 ff.), unterlaufen könnte. Im Übrigen sind die Rekurrierenden im vorliegenden Verfahren nicht berechtigt, die Verletzung des Massnahmenplans zu rügen, zumal diese Verwaltungsverordnung ausschliesslich behördenverbindlich ist (Art. 44a Abs. 2 USG, vgl. BGE 131 II 470, E. 4.1). Anzuführen bleibt, dass die Benutzungsordnung des Strichplatzes unter anderem Vorschriften über die Benutzung der Fahrzeuge, namentlich Geschwindigkeitsvorschriften auf dem Depotweg,

beinhalten wird (vgl. act. 12 S. 2). Diese Betriebsvorschriften dürften sich im Resultat wie formelle Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 12 USG zugunsten der Luftqualität auswirken. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim Umweltschutzgesetz vorab um ein Massnahmengesetz und nicht um ein Verhinderungsgesetz handelt (BGE 125 II 129 E. 4).

4.5.4.

Die Rügen der Rekurrierenden betreffend die umweltschutzrechtlichen Bestimmungen über die Luftreinhaltung sind damit unbegründet.

4.6.

Der Rekurs ist somit teilweise gutzuheissen und die angefochtene Baubewilligung insofern mit der Auflage zu versehen, die für das Publikum geplanten Abortanlagen auf dem Strichplatz nach Geschlechtern zu trennen.

Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

[....]

