

ZÜRCHER ZEITSCHRIFT FÜR
ÖFFENTLICHES BAURECHT
4/2015

PBBG
aktuell

Lärmkonflikten vorbeugen

Maja Saputelli

IMPRESSUM

Redaktion: Maja Saputelli, lic. iur. Rechtsanwältin und Irene Widmer, lic. iur. Rechtsanwältin, Waidstrasse 11, 8037 Zürich, Tel. 044 275 29 50, Fax 044 275 29 51, E-Mail: kanzlei@saputelli-widmer.ch

Lektorat: Nathalie Siri, Anwaltskanzlei Saputelli Widmer, Zürich

Herausgeber: Verein Zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV

Erscheint: vierteljährlich

Jahresabonnement: Fr. 130.–

Abonnementsbestellung: kdmz, Räfelstrasse 32, 8090 Zürich, Tel. 043 259 99 99, Fax 043 259 99 98, www.kdmz.ch, E-Mail: info@kdmz.zh.ch

Satzherstellung und Druck: kdmz, Räfelstrasse 32, 8090 Zürich

Ständige Mitarbeiter:

- Adrian Mattle, Dr. iur., Gerichtsschreiber am Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne
- Mathias Roskopf, lic. iur., Rechtsanwalt, Stv. Stabschef, Generalsekretariat der Baudirektion Zürich

INHALT

- 4 **EDITORIAL**
- 5 **THEMA**
- Lärmkonflikten vorbeugen**
 von Maja Saputelli
- INFORMATIONEN**
- 22 **Aus dem Bundesgericht**
 von Adrian Mattle
- 28 **Aus der Baudirektion**
 von Mathias Rosskopf
- 33 **DAS DETAIL**
- Abbruch des Vergabeverfahrens**
 von Katharina Seiler Germanier

P
B
G
aktuell

ZÜRCHER ZEITSCHRIFT FÜR
ÖFFENTLICHES BAURECHT
4/2015



Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere erste Ausgabe von PBG aktuell seit der Übernahme der Redaktion ist bereits erschienen. Maja Saputelli und ich werden in Zukunft alternierend eine Ausgabe von PBG aktuell koordinieren und redaktionell begleiten.

Die vorliegende Ausgabe setzt sich schwerpunktmässig mit dem Thema Lärm auseinander. Anhand von konkreten Beispielen wird die neueste Rechtsprechung zu diesem Thema analysiert. Zudem werden Lösungsmöglichkeiten bei Lärmkonflikten und Vorsorgemassnahmen erörtert. Dies erfolgt in den Bereichen Lärm aus diversen Verkehrsanlagen sowie im Bereich Alltagslärm.

Darüber hinaus beschäftigt sich diese Ausgabe mit dem Thema Energie. Behandelt wird ein Entscheid über die Installation von Sonnenkollektoren in einer Freihaltezone. Zudem wird auf die neue Möglichkeit für Gemeinden im Kanton Zürich eingegangen, Energiezonen zu schaffen. Schliesslich existiert entlang der Forchautostrasse eine neue Lärmschutzwand, welche mit Solarzellen ausgerüstet wurde.

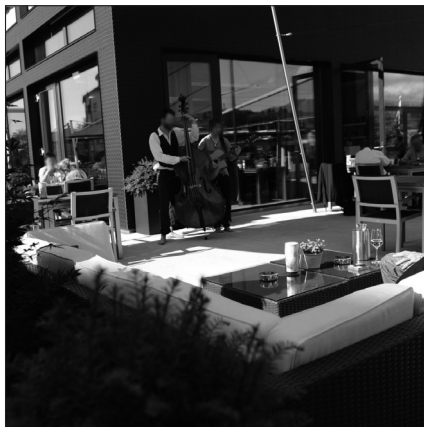
Zuletzt wird in der vorliegenden Ausgabe der Abbruch des Vergabeverfahrens erörtert. Dieses Thema ist immer dann von Bedeutung, wenn die Vergabestelle nicht das erhält, was sie eigentlich einkaufen wollte.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen angenehme und entspannende Feiertage.

Irene Widmer

Lärmkonflikten vorbeugen

Maja Saputelli



I. Alltagslärm ist kaum geregelt

Das eidgenössische Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1985 (USG; AS 814.01) sowie die eidgenössische Lärm-schutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; AS 814.41) regeln den Umgang mit Lärm. Voraussesbarer Lärm aus Industrie und Gewerbe und beispielsweise Lärm aus Schiessanlagen geben heute kaum mehr Anlass zu Klagen vor Gericht. Die Anlagen wurden oder werden saniert, und es gelten klare Lärmgrenzwerte, welche bei neuen Anlagen einzuhalten sind.

Auch der Lärm aus den diversen Verkehrsanlagen (Eisenbahn, Flugzeuge und Strassen) ist eigentlich klar geregelt. Die Umsetzung zur Lärmeindämmung hingegen ist langwierig und muss auch laufend wieder angepasst werden, da der Verkehr stetig zunimmt. Auf diese Problematiken wird nachfolgend noch eingegangen.

«Voraussesbarer Lärm aus Industrie und Gewerbe gibt heute kaum mehr Anlass zu Klagen vor Gericht.»

«Am schwierigsten gestaltet sich der Umgang mit dem Alltagslärm, weil er wenig planbar, sporadisch und vor allem nicht genau geregelt ist.»

Am schwierigsten gestaltet sich der Umgang mit dem Alltagslärm oder – wie er mangels Einordnung auch genannt wird – übrigen Lärm. Er ist wenig planbar, sporadisch und vor allem nicht genau geregelt. Obwohl in der LSV keine Lärmgrenzwerte für den Alltagslärm festgesetzt wurden, gelten natürlich die allgemeinen Bestimmungen der LSV zu neuen und geänderten ortsfesten Anlagen (Art. 7 ff. LSV) sowie zu Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei bestehenden ortsfesten Anlagen (Art. 15 ff. LSV) genauso. Das heisst, dass jeder Einzelfall auf bestimmte Kriterien hin genau geprüft werden muss, um zu beurteilen, ob der Lärm übermässig ist (siehe auch: Kirchenglocken, Kindergeschrei etc. – eine lärmige Bestandesaufnahme in PBG aktuell 3/2011).

Nachfolgend sollen die neuste Rechtsprechung analysiert und Lösungsmöglichkeiten bei Lärmkonflikten sowie Vorsorgemassnahmen erörtert werden.

II. Gastgewerbebetriebe

«Immer wieder Anlass zu Reklamationen über Lärm geben Gastgewerbebetriebe.»

Immer wieder Anlass zu Reklamationen über Lärm geben Gastgewerbebetriebe. Meistens geht es dabei um Aussen-sitzplätze von Gaststätten oder aber Nachtruhestörungen von Nachtlokalen. Dabei werden das Gerede der Gäste, allfällige Musik und der Zubringerverkehr zu den Betrieben als störend empfunden.

A. Zuständigkeit bei Lärmklagen

Für etwas Aufregung gesorgt hat ein Entscheid des Baurekursgerichts zu Beginn dieses Jahres¹. Weil die Baubehörde auf eine Lärmklage von Nachbarn gegen ein bestehendes Nachtlokal nicht eingetreten war und die Akten an die Stadtpolizei zur Behandlung überwiesen hatte, gelangten die Nachbarn gegen den Nichteintretens- und Überweisungsbeschluss an das Baurekursgericht.

Das Baurekursgericht hat zusammengefasst entschieden, dass die Baubehörde als Vollzugsbehörde im Sinne der LSV

die Einhaltung lärmrechtlicher Vorgaben bezüglich bereits bewilligter Anlagen auch nachträglich zu überprüfen habe, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass die im Rahmen des anlagebewilligenden Entscheides angeordneten Massnahmen auf Dauer nicht ausreichen und folglich weiterreichende emissionsbegrenzende Massnahmen notwendig sein könnten².

Strittig war die Zuständigkeit, weil die Stadtpolizei dem Nachtlokal eine Bewilligung erteilt hatte, das Lokal auch nach Mitternacht geöffnet zu halten. Die Beschwerden über nächtliche Ruhestörungen durch das Nachtlokal hatten alle den Zeitraum nach Mitternacht betroffen, weshalb die Baubehörde die Stadtpolizei zur Behandlung der Lärmklage der Nachbarn zuständig wähnte.

Das kantonale Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 (GGG; LS 935.11) bestimmt in § 16 Abs. 1 GGG, dass dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit bewilligt werden, wenn die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Vorbehalten bleiben Einschränkungen nach dem Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht. Es kommt im Bereich der Schliessungszeit von Gastwirtschaften nach Mitternacht zu Kompetenzüberschreitungen, wobei eben das Planungs-, Bau- und Umweltrecht vorgeht.

Das Baurekursgericht hat korrekt geurteilt. Da die Lärmklage an die Baubehörde gerichtet war, wäre diese verpflichtet gewesen, bauliche und/oder betriebliche Massnahmen zu prüfen, welche die Emissionen aus dem Nachtlokal begrenzen würden, so dass die Einhaltung der Lärmvorschriften sichergestellt wäre. Die wiederholten Lärmklagen an die Polizei hätten aber durchaus dazu führen können, dass dem Betrieb die Bewilligung für Ausnahmen von der Schliessungsstunde entzogen worden wäre. In § 10 Abs. 1 der kantonalen Verordnung zum Gastgewerbegesetz vom 16. Juli 1997 (VO GGG; LS 935.12) heisst es ausdrücklich, dass die Bewilligung namentlich bei wiederholten Nachtruhestörungen jederzeit entzogen werden könne.

«Dauernde Ausnahmen der Schliessungszeit können bewilligt werden, wenn die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden.»

«Wiederholte Lärmklagen können dazu führen, dass einem Betrieb die Ausnahmebewilligung für dessen Schliessungszeiten entzogen wird.»

«Die Stadt Zürich verlangt nun, dass Verlängerungen der Öffnungszeit ein Baugesuch erfordern.»

«Dies erscheint jedoch nicht korrekt, da sich künftige Lärm-entwicklungen nicht im Voraus ermitteln und die Wirksamkeit von Massnahmen nicht immer ausreichend vorbestimmen lassen.»

Die NZZ informierte in der Ausgabe vom 1. Juli 2015, dass sich die Stadt aufgrund dieses Urteils gezwungen sehe, das Bewilligungsverfahren anzupassen. Bisher bräuchten Lokale, die nach Mitternacht geöffnet haben wollten, lediglich eine Bewilligung der Stadtpolizei. Nun müssten sie ein Baugesuch einreichen für die Verlängerung der Betriebszeit nach Mitternacht und für die Einrichtung von Wartezonen im Freien⁵. Diese Interpretation scheint mir nicht korrekt.

Für die Eröffnung eines Gastgewerbebetriebes wird eine baurechtliche Bewilligung benötigt, sei es wegen Neubau- oder Umbauarbeiten und aufgrund der Nutzweise. Da für solche Betriebe keine Lärmbelastungsgrenzwerte in der LSV festgelegt worden sind, ist die Zumutbarkeit von Lärmimmissionen im Einzelfall zu beurteilen. Künftige Auswirkungen von Gastgewerbebetrieben lassen sich im Voraus oft nicht genau ermitteln, weshalb die Bauentscheidung in der Regel nur festhalten, dass die Nachbarschaft zu keiner Zeit unzumutbar belästigt werde und dass im Falle berechtigter Lärmklagen die Anordnung zusätzlicher baulicher oder betrieblicher Massnahmen vorbehalten bleibe. Selbst wenn jedoch Massnahmen beschlossen worden sind, so lässt sich die Wirksamkeit solcher Massnahmen nicht immer ausreichend vorbestimmen. Damit kommt zwar mit der rechtskräftigen Baubewilligung grundsätzlich nicht mehr die Beseitigung der Anlage in Frage, der Anordnung zusätzlicher Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen steht jedoch von vornherein nichts entgegen, sofern diese verhältnismässig und zumutbar sind⁴.

Die Zuständigkeiten bei Lärmklagen haben sich nicht verändert. Eine Baubewilligung für einen Gastgewerbebetrieb kann wie bis anhin die Anordnung von zusätzlichen Massnahmen zur Eindämmung des Lärms vorbehalten, auch wenn der Betrieb nach Mitternacht geöffnet haben möchte. Sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, kann alsdann eine Polizeibewilligung gemäss § 16 Abs. 1 GGG erteilt werden. Bei Lärmklagen ist die Polizei verpflichtet zu prüfen, ob die Bewilligung aufgrund mangelnder Voraussetzungen ent-

zogen werden muss. Die Lärmbetroffenen haben zudem die Möglichkeit, bei der Baubehörde die Anordnung von zusätzlichen baulichen und/oder betrieblichen Massnahmen zu beantragen.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, müssten Baubehörden vermehrt versucht sein, die Anordnung von baulichen und/oder betrieblichen Massnahmen nicht dem Schicksal allfälliger Lärmklagen zu überlassen. Abgesehen von baulichen Massnahmen könnten betriebliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche den Lärm grundsätzlich beschränken. Zu denken wäre etwa an Regelungen bezüglich Zubringerverkehr, Verhalten der Gäste ausserhalb des Lokals, maximale Lautstärke von Musik oder aber maximale Öffnungszeiten. Abgesehen davon, dass die Betreiber einer Gastwirtschaft bessere Hinweise hätten, was sie beachten müssen, hätten sie eine gewisse Rechtssicherheit. Gingen trotz dieser Massnahmen Lärmklagen ein, würde vorab geprüft, ob die bereits ergriffenen Massnahmen nicht doch schon genügen. Das Ergreifen weiterer oder stärkerer Massnahmen wäre nur dann möglich, wenn die richtige Durchsetzung des Rechts gegenüber der Wahrung der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegen würde. Neben den in der Baubewilligung angeordneten Massnahmen verbliebe weiterhin die Möglichkeit, einem Lokal eine polizeiliche Bewilligung zur Hinausschiebung der Schliessungsstunde gemäss § 16 Abs. 1 GGG zu erteilen. Eine solche Kompetenzverteilung kann durchaus sinnvoll sein, denn letztere Bewilligung ist nicht an die Anlage gebunden, wie dies bei der Baubewilligung der Fall ist, sondern lediglich an den aktuellen Betrieb (§ 9 Abs. 3 VO GGG). Schliesst ein Betrieb und wird in demselben Gebäude und in denselben Räumlichkeiten ein neuer Betrieb eröffnet, muss die Bewilligung gemäss GGG ebenfalls erneuert werden. Die Rahmenbedingungen zur Reduktion des Lärms gemäss Baubewilligung würden bleiben, während im Rahmen der Bewilligung gemäss GGG die Schliessungszeiten geregelt und sofern notwendig auch spezifische Auflagen (§ 28 GGG) erteilt werden könnten.

«Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, könnten betriebliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche den Lärm grundsätzlich beschränken.»

«Die Erteilung einer Polizeibewilligung kann sinnvoll sein, weil diese an den Betrieb und nicht an die Baute gebunden ist.»

B. Vollzugshilfe «cercle bruit»

«Das Bundesgericht akzeptiert zwar die Richtlinien des cercle bruit bei der Einzelfallbeurteilung, besteht aber auf der Prüfung der konkreten Umstände.»

Trotz gesetzgeberischem Auftrag (Art. 15 Abs. 1 USG) hat der Bundesrat in der LSV bis heute nicht für alle Arten von Betrieben verbindliche Belastungsgrenzwerte festgesetzt. Eine grosse Lücke stellt dabei der Alltagslärm oder sogenannte andere Lärm dar, worunter auch der Lärm von Gastgewerbebetrieben fällt. Die Rechtsprechung anerkennt schon länger fachlich genügend abgestützte ausländische bzw. private Richtlinien als Entscheidungshilfen, sofern die Kriterien, auf welchen diese Unterlagen beruhen, mit denjenigen des schweizerischen Lärmschutzrechts vereinbar sind⁵. So hat das Bundesgericht auch entschieden, dass der cercle bruit⁶ bei der Einzelfallbeurteilung herangezogen werden könne⁷. Die Rechtsprechung hat aber auch immer gefordert, dass immer eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen sei, in deren Rahmen Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens, Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung zu berücksichtigen seien⁸.

In einem noch nicht rechtskräftigen Entscheid des Baurekursgerichts, welcher nun vor dem Verwaltungsgericht hängig ist, setzt sich das Gericht ausgiebig mit den Bemühungen der Baubehörde auseinander, Einzelfallbeurteilungen nach Massgabe der Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung am konkreten Ort vorzunehmen. Zu beurteilen war eine Aussengastwirtschaft in einem Innenhof in einem lebhaften Vergnügungsviertel⁹. Das Gericht hat entschieden, dass, wer im Gebiet rund um die Langstrasse wohne, ein hohes Mass an Lärmtoleranz mitbringen müsse¹⁰. Entsprechend wurde die Bewilligung der Aussengartenwirtschaft bis 22:00 Uhr bestätigt. Dies ob schon für die Beurteilung des Lärms aus der geplanten Gartenwirtschaft ein Lärmgutachten erstellt worden ist und dieses gezeigt hat, dass die Lärmwerte zu jeder Tageszeit über den Richtwerten des cercle bruit liegen. Die strengen Richtlinien des cercle bruit hätten dazu geführt, dass selbst tagsüber keine Bedienung von Aussenplätzen möglich wäre¹¹.

Dieser Fall zeigt, wie wichtig die Einzelfallbeurteilung der Baubehörde bei der Bewilligung von Gastgewerbebetrieben ist. Nur wenn alle Faktoren miteinbezogen werden, können die Rahmenbedingungen derart festgelegt werden, dass sie vor einer gerichtlichen Überprüfung standhalten und so auch Rechtssicherheit bieten, sowohl für die Betreiber eines Betriebes als auch für die davon betroffenen Nachbarn. Das Baurekursgericht kommt wie das Bundesgericht zum Schluss, dass eine festgestellte Überschreitung der Richtwerte des cercle bruit nicht zwingend zu einer Bauverweigerung führen muss. Den Richtwerten des cercle bruit kommt denn auch nicht die gleiche Bedeutung wie den Belastungsgrenzwerten aus den Anhängen der LSV zu, was rechtsstaatlich höchst problematisch wäre, käme das doch faktisch der zufolge Untätigkeit des Bundesrates ersatzweisen Rechtsetzung durch einen privaten Verein gleich¹². Zu berücksichtigen sind eben auch die Lärmempfindlichkeit der betroffenen Nachbarn sowie die Lärmvorbelastung, wobei hier die Zonierung nicht ausser Acht gelassen werden darf. Wer in einer Zentrumszone, welche in ausgeprägtem Masse der Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungsbetrieben diene, eine Wohnung besitze und miete, nehme – namentlich an Wochenenden – erhöhte Lärmimmissionen in Kauf¹⁵.

Die Bewilligungsbehörden sind entsprechend in der Pflicht, die Umstände genau abzuklären und hinsichtlich Lärmemissionen vertretbare Rahmenbedingungen zu schaffen, um sowohl dem Gesuchsteller als auch den betroffenen Nachbarn gerecht zu werden. Sollten zudem trotz der angeordneten Massnahmen berechnete Lärmklagen eingehen, würden die bereits angeordneten Massnahmen, wie oben unter lit. A. ausgeführt, von der Bewilligungsbehörde nochmals überprüft und – unter der Voraussetzung der Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit – auch ergänzt.

«Das Baurekursgericht schliesst, dass eine Überschreitung der Richtwerte des cercle bruit nicht zwingend zur Bauverweigerung führt.»

«Zum Beispiel muss, wer in einer Zentrumszone wohnt, erhöhten Lärm in Kauf nehmen.»

«Bei der Überprüfung von Massnahmen geht es immer um einen Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Nachbarn und den wirtschaftlichen Interessen des Gastgewerbetreibers.»

«Das Verwaltungsgericht sprach der Gemeinde keine Autonomie im Bereich der Beschränkung von Öffnungszeiten zu.»

C. Gemeindeautonomie

Bei der Einzelfallbeurteilung für Massnahmen gegen übermässigen Lärm geht es insbesondere bei der Festlegung von Öffnungszeiten immer um einen angemessenen Kompromiss zwischen dem Ruhebedürfnis der Nachbarn und den wirtschaftlichen Interessen des Gastgewerbetreibers¹⁴. Eine Gemeinde hatte unter Berufung auf die Gemeindeautonomie beim Verwaltungsgericht geltend gemacht, dass das Baurekursgericht die Korrektur der von der Gemeinde angeordneten Beschränkung der Öffnungszeiten nicht hätte vornehmen dürfen. Das Verwaltungsgericht hat aber die Berufung auf die Gemeindeautonomie und damit auf einen geschützten Beurteilungsspielraum der Gemeinde nicht zugelassen. Die offen formulierte Norm in der LSV diene nicht der Rücksichtnahme auf lokale Verhältnisse, sondern ermöglicht eine einzelfallgerechte Sachentscheidung¹⁵. Auch wurden keine kommunalen Regelungen angerufen, welche das eidgenössische Recht weiter konkretisieren und damit der Gemeinde einen Beurteilungsspielraum einräumen würden¹⁶.

Das Baurekursgericht hatte überprüft, ob die von der Gemeinde auferlegten Schliessungszeiten nach ihrer Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit, d.h. nach den wirtschaftlichen Interessen des Betreibers und dem Ruhebedürfnis der Nachbarn vertretbar waren und kam zum Schluss, dass die Schliessungszeiten den Betreiber zu sehr einschränkten. Weil das Verwaltungsgericht der Gemeinde in diesem Bereich keine Autonomie zusprach, durfte das Baurekursgericht das Ermessen der kommunalen Behörde durch sein eigenes ersetzen und das Verwaltungsgericht schützte den Entscheid der Vorinstanz als nicht ermessensmissbräuchlich oder anderweitig rechtswidrig. Die kommunalen Behörden werden bei der Anordnung von Massnahmen zur Eindämmung von Lärmemissionen darauf achten müssen, dass sie als Grundlage nicht lokale Verhältnisse und Bräuche heranziehen, sondern einzelfallgerechte Tatsachen, es sei denn, kommunale Nachtruhebestimmungen müssten ebenfalls berücksichtigt werden¹⁷.

III. Veranstaltungen

Bei Veranstaltungen aller Art ist neben dem Lärm durch Musik oder dergleichen immer der Zubringerverkehr von grosser Bedeutung. Für die Bewohner einer Zufahrtsstrasse sind der zusätzliche Verkehr und die Fahrzeuge, welche dort unerlaubt parkieren, eine Belastung. Dies führt zu Lärmklagen, und die Baubewilligungsbehörde oder das Gericht haben dann zu prüfen, inwiefern dieser zusätzliche Verkehr tatsächlich zu einem erhöhten Lärmpegel und damit zu mehr Immissionen führt.

Das Bundesgericht hat eine Erfahrungsregel entwickelt, dass eine Erhöhung des Beurteilungspegels von 1 dB(A) gerade noch wahrnehmbar sei, was einer Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens (DTV) um rund 25 % entspricht¹⁸. Mit dieser Regel wird jeweils beurteilt, ob die Legitimation eines lärm betroffenen Nachbarn für einen Rekurs gegeben ist, wobei diese auch gegeben ist, wenn Art und Qualität des Verkehrsgeräusches ändert. Bei gleich bleibender Verkehrszusammensetzung reicht gemäss Bundesgericht bereits eine Verkehrszunahme von 10 %, um die Legitimation zu bejahen¹⁹. Zudem muss diese Regel aufgrund der konkreten Umstände beurteilt werden; ebenso ist auch die Distanz der betroffenen Personen zur Zufahrts- oder Erschliessungsstrasse in Betracht zu ziehen. So hat das Baurekursgericht in einem konkreten Fall entschieden, dass aufgrund der Distanz eines Teils der Rekurrierenden auch nicht mit Parkplatzsuchverkehr zu rechnen sei, weshalb das Gericht auf diese Rekurse nicht eingetreten ist²⁰.

Problematisch ist jeweils auch der Lärm anlässlich einer Veranstaltung, welcher vor Beginn und nach Ende rund um den Veranstaltungs- und Parkierungsort herrscht. Auch wenn die Veranstaltung als solches von den Nachbarn durchaus toleriert wird oder möglicherweise lärmtechnisch nicht einmal störend ist, so wird der Lärm davor und danach häufig als äusserst störend empfunden. Gäste unterhalten sich lange und laut draussen vor dem Veranstal-

«Bei gleichbleibender Verkehrszusammensetzung reicht bereits eine Verkehrszunahme von 10 % für eine Rekurslegitimation.»

«Der Lärm vor und nach der Veranstaltung muss bei der Beurteilung miteinbezogen werden.»

«Die Auflage, der Veranstalter sei für Ruhe und Sicherheit verantwortlich, genügt in der Regel nicht.»

«Vereinbarungen über Massnahmen zur Eindämmung von Lärm müssen im Grundbuch eingetragen und in den Mietverträgen verzeichnet sein.»

tungsort, und auf den Parkplätzen herrscht ein reges Treiben mit Geschwatz, Gelächter, Türeenschlagen und Motorengeräusch von startenden und davonfahrenden Autos. Dieser Lärm ist der Veranstaltung als solches zuzuordnen und muss deshalb entsprechend in eine Lärmbeurteilung miteinbezogen und geregelt werden.

Bewilligungsbehörden sollten gerade auf den Zubringerverkehr und die Situation vor und nach den Veranstaltungen ein besonderes Augenmerk legen. Dies führt bei den davon betroffenen Nachbarn zu einer erhöhten Akzeptanz und damit zu weniger Lärmklagen und höherer Rechtsicherheit für die Veranstalter. Zu denken sind etwa an genaue Ausschilderungen bezüglich Zufahrt und Parkierung oder Verkehrskadetten, welche den Verkehr regeln. Wirksam sind auch Personen, welche auf den Parkplätzen und Eingängen vor und nach den Veranstaltungen für Ruhe und Ordnung sorgen. Eine Auflage von den Behörden, dass der Veranstalter für Ruhe und Sicherheit verantwortlich ist, genügt in der Regel nicht, insbesondere wenn es sich um grössere Veranstaltungen handelt.

Gerade im Bereich von Veranstaltungen kann es sinnvoll sein, wenn Betreiber und betroffene Nachbarn versuchen, sich zu einigen. Dabei geht es oftmals darum, dass die Veranstalter hinsichtlich flankierender Massnahmen den Betroffenen entgegen kommen, während die Betroffenen im Gegenzug einen gewissen Lärm tolerieren. Geregelt werden können beispielsweise Häufigkeit der Veranstaltungen, maximale Teilnehmerzahl bei Veranstaltungen, Signalisation und Verkehrsregelung bei der Parkierung, Aufsicht bei Ein- und Ausgängen etc. Die Vereinbarung sollte Lösungswege vorzeichnen für den Fall, dass der Lärm trotz der vereinbarten Massnahmen zu stark ist. Vorbehalten bleibt auf jeden Fall die Möglichkeit, eine Lärmklage bei der zuständigen Baubehörde einzureichen, sofern der Lärm das Mass des blossen Wohlbefindens überschritten hat und gesundheitsschädigende Wirkung zeigt. Damit auch Rechtsnachfolger der betroffenen Grundstücke und allfällige Mieter Kenntnis von der Vereinbarung haben,

muss diese zum einen als Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragen und zum anderen in Mietverträge miteinbezogen werden.

IV. Kuhglocken

Immer wieder Anlass zu Lärmklagen gibt auch das Geläut von Kuhglocken. In einem kürzlich ergangenen Entscheid hat das Baurekursgericht ein nächtliches Trageverbot von Kuhglocken bestätigt. Der Entscheid wurde jedoch an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich weiter gezogen. Der Gemeinderat hatte das nächtliche Trageverbot von Kuhglocken auf die kommunale Polizeiverordnung gestützt. Der Lärm von Tieren auf Weiden, welche in der Nähe vom landwirtschaftlichen Betrieb gelegen sind, sind aber dem Betrieb zuzurechnen und nach den Vorschriften über ortsfeste Anlagen zu beurteilen und allenfalls zu begrenzen²¹.

«Das Baurekursgericht hat ein nächtliches Trageverbot von Kuhglocken bestätigt.»

Geräusche, welche den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen, wie beispielsweise das Läuten von Kirchen- oder Kuhglocken sowie das Musizieren, können indessen nicht völlig vermieden oder in der Lautstärke wesentlich reduziert werden, ohne dass zugleich der Zweck der sie verursachenden Tätigkeit vereitelt würde²². Solche Tätigkeiten können nicht vollständig untersagt, sondern bloss einschränkende Massnahmen unterworfen werden, wie einer Beschränkung der Betriebszeiten²³. Die kommunalen Behörden können entsprechend ein nächtliches Trageverbot von Kuhglocken nicht bloss auf die Polizeiverordnung stützen, sondern sie können sich dabei auf die LSV stützen und das Verbot als betriebsbeschränkende Massnahme erlassen. Das Trageverbot wäre damit auch nicht an die Zeiten der Polizeiverordnung gebunden, sondern könnte den Bedürfnissen der örtlichen Situation angepasst werden.

V. Lärmschutz bei Strasse und Schiene

A. Schallschutzfenster

«Weil die Sanierung eines Autobahnabschnittes als Kompletterneuerung bewertet wird, ist sie lärmrechtlich als Neubaute zu behandeln.»

Vor Kurzem hat die Stadt Zürich erreicht, dass das UVEK verpflichtet wird, entlang eines Autobahnabschnitts bei allen Gebäuden, bei welchen die Immissionsgrenzwerte voraussichtlich nicht eingehalten werden können, Schallschutzfenster einzubauen und die anfallenden Kosten zu übernehmen. Das Bundesgericht hat entschieden, dass durch die Sanierung des betreffenden Autobahnabschnitts die Strassenanlage komplett erneuert werde. Ihre Lebensdauer werde auf Jahrzehnte hinaus verlängert und das Projekt gehe weit über reine Unterhaltsarbeiten hinaus²⁴. Deshalb sei die Sanierung eine wesentliche Änderung, womit die lärmrechtlichen Vorschriften wie bei neuen Bauten zur Anwendung kämen. So müssen Schallschutzfenster nicht erst bei Überschreiten der Alarmwerte finanziert werden, sondern bereits bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte.

«Dieser Entscheid könnte Folgen haben: Um Kosten zu sparen, könnten Bund und Kantone Strassen nur noch renovieren anstatt sie zu sanieren.»

Dieser Entscheid könnte weitreichende finanzielle Konsequenzen für die künftige Sanierung von Strassen haben. Sobald ein Strassenabschnitt nicht nur renoviert, sondern erneuert wird und für die nächsten Jahrzehnte halten soll – was in der Regel so geplant wird und auch sinnvoll ist – könnte die Sanierung als Neubaute qualifiziert werden. Neben der Verpflichtung zur Übernahme der Kosten für den Einbau von Schallschutzfenstern bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte, muss die projektierende Behörde prüfen, ob sich die Lärmimmissionen mit zusätzlichen Massnahmen noch weiter reduzieren lassen. Hier ist wohl vor allem an Lärmschutzwände und leise Strassenbeläge zu denken. Aus lärmschutzrechtlicher Sicht ist dieser Entscheid natürlich positiv zu werten. Es ist Aufgabe des Umweltschutzgesetzes, die Bevölkerung möglichst vor Lärm zu schützen. Es wird sich jedoch zeigen, ob die finanziellen Folgen für Bund und Kantone derart gross sein könnten, dass diese die Strassensanierungen inskünftig weniger umfassend gestalten und sich vermehrt auf reine

Renovationsarbeiten beschränken, um weniger Lärmschutzmassnahmen berappen zu müssen.

Gemeinden sollten künftig die auf ihrem Gemeindegebiet anstehenden Strassensanierungen genauer analysieren und zu Gunsten ihrer Einwohner entsprechend beantragen, dass mehr Lärmschutzmassnahmen ergriffen und mehr Schallschutzfenster bezahlt werden. Für die von Südanflügen betroffenen Gemeinden rund um den Flughafen Zürich nicht gelohnt hat sich der Gang ans Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, dass nicht nur Fensterschliessmechanismen an den Schlafzimmerfenstern zur Vermeidung von Aufwachreaktionen angebracht würden, sondern alle zum Schlafen geeigneten Räume mit Schallschutzfenstern ausgerüstet werden müssten. Das Gericht hat entschieden, dass das Schutzkonzept Süd von 2013 des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) in erster Linie dem Schutz vor Aufwachreaktionen diene, womit eben der Einbau von Fensterschliessmechanismen oder Schalldämmlüftern genüge²⁵.

«Gemeinden sollten künftig zu Gunsten ihrer Einwohner mehr Lärmschutzmassnahmen beantragen.»

Aber gerade bei denkmalpflegerischen Schutzobjekten ist der Einbau von Schallschutzfenstern oder Schalldämmlüftern problematisch. Der Ersatz von Fenstern ist in der Regel möglich, wenn die Fenster historisch nicht von besonderem Wert sind²⁶. Immer muss jedoch der Einzelfall beurteilt werden. Auch beim Einbau von Schalldämmlüftern muss auf das Fassadenbild geachtet werden, und die dortige Beeinträchtigung mit dem Lärmschutz abgewogen werden. Eine praktische Hilfe bietet das Merkblatt «Fenster historischer Bauten» der Stadt Winterthur²⁷.

B. Lärmschutzwände

Entlang von grösseren Strassen und Eisenbahnlinien mit viel Verkehr müssen die Anlagebetreiber zusätzlich Lärmschutzwände bauen, um die nahe stehenden Gebäude vor übermässigem Lärm zu schützen. Die Dimensionen, d. h. die Höhe der Lärmschutzwände muss so berechnet wer-

«Bei bestehenden Lärmschutzwänden könnte es sein, dass geplante Dachaufstockungen oder -ausbauten verweigert werden.»

den, dass an den bestehenden Gebäuden ein wirksamer Schutz vor Lärm besteht.

In städtischen Gebieten sind Lärmschutzwände häufig und üblich. In diesen Gebieten ist aktuell auch immer wieder die Rede von Verdichtung. Es wird also vermehrt noch ein Dachgeschoss ausgebaut, oder wo möglich gar aufgestockt, was absolut im Sinne der raumplanerischen Aufgabe nach sparsamem Umgang mit dem Boden ist. In lärmrechtlicher Hinsicht können solche Aufstockungen oder Ausbauten von Dachgeschossen problematisch sein. Bestehende Lärmschutzwände sind so konzipiert, dass sie die bestehenden Gebäude bis ins oberste Stockwerk schützen, nicht aber die unausgebauten Dachstöcke oder die noch nicht aufgestockten Gebäudeteile. Ein geplanter Ausbau oder eine Aufstockung könnte deshalb bei sehr grossem Lärm verweigert werden.

«Neu zu erstellende Lärmschutzwände sollten die potenzielle Höhe eines Gebäudes schützen.»

Bei der Erstellung neuer Lärmschutzwände oder bei der Sanierung von bestehenden Wänden sollte deshalb darauf geachtet werden, dass Lärmschutzwände nicht nur die in ihrer Höhe bestehenden Gebäude schützen, sondern auch die potenzielle Höhe, welche bei einer vollen Ausnützung eines Grundstücks möglich wäre. Gemeinden, welche in die Planungsverfahren bei solchen Projekten miteinbezogen werden, sollten im Hinblick auf eine maximale Ausnützung darauf achten, dass Lärmschutzwände eine genügende Höhe aufweisen. Finanziert werden könnte die zusätzliche Höhe eventuell über Grundeigentümerbeiträge oder anderweitige Vereinbarungen mit den Anlagebetreibern.

C. Lärmschutz durch Bauweise

«Ein effektiver Lärmschutz ist die Bauweise der Gebäude.»

Ein effektiver Lärmschutz für Neubauten von lärm betroffenen Grundstücken ist die Bauweise der Gebäude. Mit entsprechend angepassten baulichen Massnahmen kann auch an lärmigen Orten eine gute Wohnqualität erreicht werden. Gemäss ZUP zeigt die Fachstelle Lärmschutz des Kantons Zürich im Internet konkrete Bauprojekte mit

zweckmässigen Lärmschutzmassnahmen²⁸. Es wäre wünschenswert, wenn Baubewilligungsbehörden Bauwillige diesbezüglich beraten könnten, um nicht nur gesetzeskonforme Projekte zu erhalten, sondern auch möglichst lärmarme Projekte realisieren zu können.

VI. Fazit und Ausblick

Das Lärmempfinden der Bevölkerung ist sehr unterschiedlich, weshalb es oft schwierig ist vorauszusehen, inwiefern der Lärm eines Betriebes als störend eingestuft werden wird. Da bei alltäglichen, in der LSV nicht geregelten Lärmarten immer eine Einzelfallbeurteilung vorgenommen werden muss, haben die kommunalen Behörden ein gutes Instrument, um Lärmkonflikten vorzubeugen. Klare Rahmenbedingungen und die Auflage von betrieblichen oder baulichen Massnahmen signalisieren den Lärmbetroffenen, dass ihr Anliegen ernst genommen wird und dass ein gewisser Ausgleich angestrebt wird. In der Regel begnügen sich die betroffenen Personen mit solchen Auflagen und sind gewillt, ein bestimmtes Mass an Lärm zu tolerieren. Zudem schaffen solche Rahmenbedingungen eine gewisse Rechtssicherheit für die Betreiber von Anlagen, von welchen Lärm ausgeht. Eine zukunftsorientierte Sichtweise von Baubehörden und die entsprechende Beratung von Bauwilligen kann helfen, Lärmkonflikte gar nicht erst aufkommen zu lassen und so ein gutes nachbarschaftliches Klima zu schaffen, was einer Gemeinde als Ganzes ebenfalls zu Gute kommt.

Inskünftig wird es zudem noch notwendiger sein, klare Regeln zu setzen. Immer mehr Apps in Smartphones können als Schallpegelmesser eingesetzt werden. Gerade hat die EMPA im Auftrag des BAFU einen messtechnischen Untersuchungsbericht herausgegeben, in welchem die verschiedenen Apps auf den diversen Smartphones geprüft worden sind²⁹. Die kantonale Fachstelle für Lärm und Schall des Kantons Zürich sowie die Herausgeber des cercle bruit planen zudem, ein Faktenblatt mit Anwendungshinweisen und Empfehlungen zum Einsatz solcher Geräte zu publi-

«Klare Rahmenbedingungen schaffen Rechtssicherheit und vermeiden Lärmkonflikte.»

«Apps auf Smartphones zur Lärmpegelmessung werden das Empfinden von Lärm stark verändern; was heute nicht stört, wird künftig als störend eingestuft.»

zieren. Dies kann weitreichende Folgen haben. Obwohl es wünschenswert ist, dass die Bevölkerung mit möglichst wenig Lärm konfrontiert wird, wird wohl einiger Lärm, welcher bis anhin als nicht störend eingestuft wurde, künftig als störend angesehen, nur weil er eine gewisse Anzahl an Dezibel überschreitet. Diese Entwicklung ist meines Erachtens nicht positiv zu werten, denn nicht einzig die Dezibel sollen von Wichtigkeit sein, sondern eben das Empfinden. Dennoch ist eine solche Entwicklung absolut voraussehbar und auch nicht aufhaltbar. Vielmehr werden sich irgendwo wieder gewisse Regeln einpendeln müssen, denn sowohl das meist wirtschaftliche Interesse der Betreiber von Anlagen, als auch jenes von Lärmbetroffenen nach Ruhe ist legitim.

Maja Saputelli,
lic. iur.
Rechtsanwältin,
Zürich



Seite 5, Quellennachweis Foto links:
 Mit freundlicher Genehmigung von Aparthotel Rotkreuz

- ¹ BEZ 2015 Nr. 16 (BRGE I Nr. 0002/2015 vom 16. Januar 2015).
- ² BEZ 2015 Nr. 16, E. 6.1.
- ³ Ernüchterung in Zürichs Klubszene, in NZZ vom 1. Juli 2015, S. 17.
- ⁴ Wolf Robert, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, Art. 25, Rz.44.
- ⁵ BGE 1A.180/2006 vom 9. August 2007, E. 5.4 und 5.8.
- ⁶ Cercle bruit, Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung durch den Betrieb öffentlicher Lokale, Vollzugshilfe der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute.
- ⁷ BGE 137 II 30, E. 3 mit weiteren Hinweisen.
- ⁸ Stellvertretend für viele: BGE 130 II 32, E. 2.2.
- ⁹ BRGE I 61/2015 vom 22. Mai 2015.

- ¹⁰ BRGE I 61/2015 vom 22. Mai 2015, E. 9.1.
- ¹¹ BRGE I 61/2015 vom 22. Mai 2015, E. 7.
- ¹² BRGE I 61/2015 vom 22. Mai 2015, E. 7.
- ¹³ BRKE I Nrn. 0064-0066/2000 vom 17. März 2000, E. 11.
- ¹⁴ VB.2014/00524 vom 16. April 2015, E. 4.2.
- ¹⁵ VB.2014/00524 vom 16. April 2015, E. 3.1.
- ¹⁶ VB.2014/00524 vom 16. April 2015, E. 3.2.
- ¹⁷ VB.2014/00524 vom 16. April 2015, E. 3.2.
- ¹⁸ Wiederkehr René, Die materielle Beschwerde von Nachbarinnen und Nachbarn sowie von Immissionsbetroffenen, in ZBI 3/2015, S. 353.
- ¹⁹ BGE 1A.148/2005, E. 3.5 f.
- ²⁰ BRGE I 0171/2013 und 0172/2013 vom 15. November 2013, E. 3.3.
- ²¹ Vollzugshilfe im Umgang mit Alltagslärm, Hrsg. Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2014, S. 33.
- ²² BRGE III 0115/2015 vom 5. August 2015, E. 4.2.1.
- ²³ BGE 126 II 366, E. 2d.
- ²⁴ BGE 1C.506/2014 vom 14. Oktober 2015 (schriftliche Begründung folgt) und Mehr Geld vom Bund, in NZZ vom 15. Oktober 2015, S. 22.
- ²⁵ Noch mehr Schutz gibt es nicht, in NZZ vom 23. Oktober 2015, S. 24.
- ²⁶ Sorgfältig lärmsanieren im Baudenkmal, in ZUP Nr. 82 Oktober 2015, S. 10.
- ²⁷ https://bau.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/AmtfuerStaedtebau/Dateien/Denkmalpflege/Bauberatung/Merkblatt_Fenster_Internet.pdf.
- ²⁸ Lärmschutz: gute Beispiele aus der Praxis, in ZUP Nr. 82 Oktober 2015, S. 7; www.laerm.zh.ch/beispielprojekte.
- ²⁹ EMPA, Smartphone als Schallpegelmessler, Download unter: www.bafu.admin.ch/laerm/index.html?lang=de, Studien.