



Maja Saputelli

Bauen in lärmbelasteten Gebieten

BRGE I Nrn. 0116-0118/2020 vom 04. September 2020 (mit Beschwerde beim Zürcher Verwaltungsgericht angefochten; VB.2020.00697).

1 Sachverhalt

Das Baurekursgericht (BRG) hat mit diesem Entscheid die Praxis weiter fortgeführt und vertieft, mit welcher das Bundesgericht die Lüftungsfensterpraxis im Jahr 2016 als bundesrechtswidrig erachtet hat. Die Lüftungsfensterpraxis besagte, dass bei einem Neubau die bundesrechtlichen Immissionsgrenzwerte (IGW) nur bei einem einzigen Fenster (eben dem Lüftungsfenster) eingehalten werden müssen.

Das strittige Baugrundstück unterliegt der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) III. Geplant ist eine Arealüberbauung mit 497 Wohnungen in acht Gebäuden mit Ladenzentrum (Gewerbe, Verkaufs- und Gastronomieflächen). Insgesamt sind 95 Wohnungen von Überschreitungen der IGW betroffen, wobei 50 dieser Wohnungen einen Raum aufweisen, in welchem die IGW an allen Fenstern überschritten sind. Bei 67 Wohnungen werden zudem lediglich in einem einzigen Raum die IGW eingehalten. Aufgrund dieser Überschreitungen der Lärmgrenzwerte ist der Bauherrschafft von der dafür zuständigen Baudirektion eine Ausnahmegewilligung erteilt worden.

Das BRG hebt die erteilte Baubewilligung für den Ersatzneubau der Arealüberbauung wegen zu grosser Lärmbelastung auf.

2 Analyse Entscheid Baurekursgericht

2.1 Gesetzliche Ordnung

Auch wenn die gesetzliche Ordnung bekannt und bestehend ist, hat sie aufgrund der durch das Bundesgericht ausgelösten Auslegung, dass die Lüftungsfensterpraxis nicht gesetzeskonform sei, neue Bedeutung erlangt. Sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Baurekursgericht haben die neue

Auslegung der Lärmschutzvorschriften übernommen.

«Eine Ausnahme soll nur in Betracht kommen, wenn sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen ausgeschöpft sind.»

Gemäss Art. 31 Abs. 1 Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden

mit lärmempfindlichen Räumen – wenn IGW überschritten sind – nur bewilligt werden, wenn diese Werte durch die Anordnung der lärmempfindlichen

Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes eingehalten werden können (lit. a) oder wenn bauliche oder gestalterische Massnahmen das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b). Wenn die Einhaltung der IGW durch solche Massnahmen nicht eingehalten werden, so darf gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV eine Baubewilligung nur dann erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.

Damit soll die Ausnahme als «ultima ratio» in Betracht kommen, wenn erstellt ist, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen ausgeschöpft worden sind (Erwägung 5.2 des vorliegenden Urteils).¹

2.2 Bauliche oder gestalterische Massnahmen

Bevor also zu prüfen ist, ob eine Ausnahmegewilligung überhaupt gewährt werden könnte, ist nachvollziehbar und begründet darzulegen, welche baulichen oder gestalterischen Massnahmen bei der Projektierung des Bauvorhabens geprüft, gewählt oder verworfen worden sind. Diese Darlegungen müssen im Rahmen der Zustimmung der kantonalen Amtsstelle vorliegen. Sie können auch anhand eines (privaten) Gutachtens ergehen (Erwägung 5.3).²

Nicht akzeptiert werden pauschale Aussagen zu Anordnungen von Gebäuden und Räumen sowie zu gestalterischen Massnahmen. Gefordert wird eine Auseinandersetzung mit Möglichkeiten zur Stellung von Baukörpern, bauliche und gestalterische Massnahmen von Balkonen, Erkern und Fassaden sowie die eingehende Prüfung von Verlagerungen von Nebennutzungs- und Erschliessungsanlagen auf die lärmzugewandten Seiten. Ebenso zu prüfen sind Kombinationen von Massnahmen, um zumindest eine Verbesserung der Lärmbelastung anzustreben.

«Pauschale Aussagen zu Anordnungen von Gebäuden und Räumen sowie zu gestalterischen Massnahmen werden nicht akzeptiert.»

Wenn es nicht gelingt, in nachvollziehbarer Weise darzulegen, dass alle verhältnismässigen Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV überprüft worden sind, fällt die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zum vornherein ausser Betracht. Das Baurekursgericht schreibt jedoch in Erwägung 5.2.2, dass damit aber nicht eine generelle Unmöglichkeit einhergehe, in einem lärmbelasteten Gebiet bauen zu können. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung bedingt jedoch, dass diese vorgängige Prüfung stattgefunden habe.

2.3 Wesentliche Überschreitung der IGW

Offen gelassen worden ist immer die Frage, ab wann eine Überschreitung der IGW nicht mehr als unwesentlich zu gelten hat und deshalb eine Ausnahmegewilligung zum Vornherein ausgeschlossen ist. Gemäss Bundesamt für Umwelt

(BAFU) ist eine Überschreitung von 4 dB (A) keine unwesentliche mehr (vgl. Urteil 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.6). Dennoch scheint diese Grenze je nach Umständen und nach Interessenabwägung keine fixe Grenze zu sein, denn das Bundesgericht hat neulich auch die Erteilung einer Ausnahmegewilligung bei einer Überschreitung von 6 dB (A) geschützt. In den Erläuterungen hat das Bundesgericht zwar argumentiert, dass die IGW stark überschritten seien, dennoch aber deutlich unter dem Alarmwert liegen würden (BGE 145 II 189 E. 8.2 und 8.3.3). Klar ist, dass eine Überschreitung von Alarmwerten der Erteilung einer Ausnahmegewilligung entgegensteht.

Bei der Frage, ob für die Qualifikation einer Überschreitung als wesentlich oder unwesentlich bei der Lärmempfindlichkeitsstufe ES III mehr Spielraum bestehe als bei der ES II, verneint das Baurekursgericht klar. Bei der ES III bestehe eine höhere Grundbelastung, was eine Überschreitung problematischer erscheinen lasse, denn die Alarmwerte sind bei beiden gleich. Zudem könne bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung in der ES II die Möglichkeit mit einer Aufstufung zur ES III gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV argumentiert werden, was eine Überschreitung der IGW geringer ausfallen lassen würde. Bei der Frage also, ob eine wesentliche Überschreitung stattfindet, ist die Beurteilung des BAFU sowie der Einzelfall massgebend.

2.4 Arealüberbauungen

Beim Bau von Arealüberbauungen ist gemäss § 71 Abs. 2 lit. d PBG einer besonders guten Qualität der Wohnlichkeit und Wohnhygiene gesteigertes Augenmerk zu schenken. Dieses Kriterium ist grundsätzlich bei jeder Wohnung einer Arealüberbauung einzuhalten, andernfalls es an der Arealüberbauungswürdigkeit fehlt (Erwägung 6.2). Dieser Massstab mutet sehr streng an. Sehr häufig finden grössere Überbauungen entlang von befahrenen Strassen und damit in lärmbelasteten Gebieten statt. Dies ist durchaus sinnvoll, denn durch die relativ grossen Baugrundstücke kann eine optimale Anordnung der Baukörper und damit eine Optimierung der baulichen und gestalterischen Massnahmen zur Lärmreduktion stattfinden. Auch wenn möglicherweise nicht alle von einer Einhaltung der IGW profitieren können, ist es doch so – vorausgesetzt, die Prüfung der baulichen und gestalterischen Massnahmen hat frühzeitig und ernsthaft stattgefunden –, dass sodann innere Freiräume und lärmabgewandte Wohnungen hinsichtlich Wohnlichkeit und Wohnhygiene sehr gut abschneiden. Eine pauschale Qualifizierung von Arealüberbauungen in der Lärmfrage scheint deshalb als nicht gerechtfertigt.

2.5 Interessenabwägung

Die Frage, ob eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann, muss anhand einer Interessenabwägung beantwortet werden. Es ist in formeller Hinsicht klar Aufgabe der beim Tiefbauamt angesiedelten kantonalen Fachstelle zu kontrollieren, ob die Prüfung der Massnahmen gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV stattgefunden hat, und die nachgelagerte Interessenabwägung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV vorzunehmen. In materieller Hinsicht darf sich die kantonale Fachstelle nicht darauf beschränken, auf die Prüfung und Interessenabwägung der kommunalen Behörde zu verweisen. Dies wäre eine klare Ermessensüberschreitung (Erwägung 4.3.2). Verlangt wird eine konkrete Auseinandersetzung mit den Massnahmen, was auch anhand eines Gutachtens geleistet werden kann und durch die Fachstelle zu überprüfen ist. Zudem wird eine einzelfallweise Interessenabwägung verlangt.

«Die kantonale Fachstelle muss sich mit den Massnahmen konkret auseinandersetzen und darf nicht bloss auf Prüfung und Interessenabwägung der kommunalen Behörde verweisen.»

3 Fazit

Auch wenn das Urteil im Resultat keine Neuerungen ergibt, so setzt sich das Gericht doch insbesondere auch mit der Prüfung der baulichen und gestalterischen Massnahmen auseinander. Ersichtlich wird, dass eine nachgelagerte Prüfung von baulichen und gestalterischen Massnahmen nicht ohne grösseren Aufwand und Änderungen möglich ist. Tatsächlich werden in einem Fall der nachträglichen Prüfung fast immer nur Massnahmen geprüft oder angewendet, welche eigentlich Ersatzmassnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Grenzwertüberschreitungen sind. Es sind dies Auskragungen an Fassaden, schallabsorbierende Deckenunterschichten an Balkonen, schalldichte Brüstungen, Vordächer etc.

Notwendig wäre viel mehr eine Auseinandersetzung mit der Lärmproblematik von Beginn weg. Insbesondere bei Arealüberbauungen muss diese Prüfung vertieft und zu einem frühen Zeitpunkt miteinbezogen und dokumentiert werden. Nur so kann es gelingen, Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten zu erhalten.³

Maja Saputelli, Rechtsanwältin, Zürich

¹ Vgl. VB.2018.00027 vom 18. Dezember 2020 und VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020.

² Vgl. VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020 E. 5.3.3.

³ Websites mit Infos: Kanton: www.zh.ch > Planen & Bauen > Rund ums Bauen > Bauen und Lärmschutz; Plattform des Cercle Bruit Schweiz: www.bauen-im-laerm.ch (beide Webseiten Stand: 19. November 2020).