

Entscheidbesprechungen Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht/
Droit constitutionnel et administratif
- 1.14. Bau- und Planungsrecht. Bodenrecht/
Constructions et aménagement du territoire.
Droit foncier

Lärmschutzrechtliche Ausnahmebewilligung

Besprechung von BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021

Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021, Anlagestiftung A. gegen A. und B. B., C., D., E. und F. AG, Beschwerde gegen Baubewilligung.



IRENE WIDMER*



LUKAS LÄSSIGER**

Das titelerwähnte Urteil bestätigt die Rechtsprechung zur lärmschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV dahingehend, dass die erforderliche Massnahmenprüfung zur Lärmreduktion bereits vor der Erteilung einer Baubewilligung erfolgen muss, und präzisiert, wie eine solche Massnahmenprüfung zu erfolgen hat. Das Bundesgericht lässt dabei offen, ob eine Überschreitung des Immissionsgrenzwertes um 5 dB(A) zu einem generellen Ausschluss einer Ausnahmebewilligung führt. Die bisherige Rechtsprechung lässt dies aber vermuten. Zudem erläutert das Urteil die korrekte Interessenabwägung. Das Urteil hält insbesondere fest, dass bei der Interessenabwägung auch Massnahmen an der Quelle zu berücksichtigen seien. Dies gelte auch dann, wenn die Lärmvorbelastung durch eine Strasse verursacht werde. Die zuständigen Hoheitsträger dürfen sich nicht durch den Einsatz von Ausnahmebewilligungen auf Kosten der künftigen Bewohnenden der geplanten Baute ihrer Verantwortung entziehen, den Lärm an der Quelle zu begrenzen.

I. Sachverhalt und Verfahrensgeschehen

Die Anlagestiftung A. plant, das Bürgli-Areal in Zürich-Enge entlang der Bederstrasse neu zu überbauen. Die geplante Überbauung weist Ladenlokale im Untergeschoss sowie Wohnungen auf sechs Vollgeschossen und im Attikageschoss auf. Insgesamt sind 124 Mietwohnungen projektiert, mit Laden- und Gewerbeflächen im Erdgeschoss. Die Bauparzelle ist der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet, das Gebiet ist also lärmvorbelastet.¹

Bei der geplanten Überbauung wurden die Immissionsgrenzwerte (IGW) der Empfindlichkeitsstufe (ES) III hauptsächlich nachts, zwischen dem Erdgeschoss und dem 4. Obergeschoss in insgesamt 99 der 124 geplanten Wohnungen, überschritten. Die IGW-Überschreitungen betrugen zwischen 1 und 5 dB(A).²

Die Baubewilligung wurde am 2. Oktober 2018 durch die Bausektion der Stadt Zürich erteilt. Dagegen wurde Rekurs ans Baurekursgericht des Kantons Zürich erhoben. Das Baurekursgericht hiess diesen Rekurs teilweise gut.³

Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts wurde Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erhoben. Dieses hiess die Beschwerde gut und hob den Entscheid des Baurekursgerichts und die Baubewilligung antragsgemäss auf.⁴

Auf Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Anlagestiftung A. gegen diese Entscheidung bestätigte das Bundesgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts.⁵

II. Erwägungen des Bundesgerichts

Streitig war vor Bundesgericht, ob die Beschwerdeführerin sämtliche verhältnismässigen Massnahmen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 LSV⁶ ergriffen habe und ob alternative bauliche und gestalterische Massnahmen genügend geprüft worden seien, um gestützt auf Art. 31 Abs. 2 LSV eine Ausnahmebewilligung beantragen zu können.⁷

* IRENE WIDMER, lic. iur., Rechtsanwältin, Widmer Baurecht, Affoltern am Albis.

** LUKAS LÄSSIGER, BLaw, Widmer Baurecht, Affoltern am Albis.

¹ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. A.

² Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.1.

³ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. A.

⁴ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. A.

⁵ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. A.

⁶ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41).

⁷ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.

A. Lärmschutzrechtliche Baubewilligung für neue Gebäude

Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG⁸ würden Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die IGW eingehalten würden. Art. 22 Abs. 2 USG ermöglicht eine Erteilung der Baubewilligung auch bei Überschreitung der IGW. Verlangt ist nach dem Bundesgericht, dass die Räume zweckmässig angeordnet sind und – falls nötig – die notwendigen zusätzlichen Schallmassnahmen getroffen werden.⁹

Art. 31 Abs. 1 LSV präzisiere Art. 22 Abs. 2 USG folgendermassen: Eine Baubewilligung werde bei überschrittenen IGW für Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur erteilt, wenn die IGW durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (lit. a) eingehalten werden könnten. Möglich seien alternativ auch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmten (lit. b).¹⁰

Art. 22 Abs. 2 USG sieht keinen weiteren Ausnahmetatbestand vor. Trotzdem räume Art. 31 Abs. 2 LSV die Möglichkeit ein, eine Ausnahmegewilligung zu erteilen, wenn der IGW trotz *Ausschöpfung aller Massnahmen gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV* überschritten bleibe. Zudem müsse ein *überwiegendes Interesse* an der Errichtung des Gebäudes bestehen und die *kantonale Behörde zustimmen*.¹¹

B. Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV

1. Zweck der Ausnahmegewilligung

Das Bundesgericht führt aus, dass die Lärmschutzverordnung gemäss Art. 1 Abs. 1 LSV das Ziel verfolge, vor schädlichem und lästigem Lärm zu schützen. Ihre Aufgabe bestehe darin, eine im Einzelfall unter Würdigung aller Umstände unverhältnismässige, strikte Anwendung von Art. 22 USG zu verhindern.¹² Eine Ausnahmegewilligung bezwecke, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen, die mit dem Erlass der Regel nicht beabsichtigt gewesen seien. Es gehe um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Regelung.¹³

2. Hinreichende Massnahmenprüfung gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV

Dem Bundesgericht zufolge fällt eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV nur in Betracht, wenn nachgewiesen ist, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft worden sind (Subsidiarität).¹⁴ Der Nachweis einer hinreichenden Massnahmenprüfung müsse der Baugesuchsteller erbringen.¹⁵ Es seien alle verhältnismässigen Massnahmen auszuschöpfen.¹⁶ Mit anderen Worten ist erforderlich, dass alle möglichen gestalterischen und baulichen Massnahmen – wie die Raumanordnung, Lärmschutzwände oder andere Abschirmungsmassnahmen der Lärmschutzarchitektur – ergriffen wurden und mit diesen Massnahmen die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können.¹⁷

Das Bundesgericht führt aus, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Lärmschutz notwendig sei, wenn die Immissionsgrenzwerte stark überschritten seien.¹⁸ Es müsse nachvollziehbar begründet werden, welche Massnahmen geprüft, gewählt oder verworfen worden seien.¹⁹ Die gerichtliche Prüfung, ob die Lärmschutzgesetzgebung eingehalten worden sei, setze eine solche Darlegung voraus.²⁰ Gefragt sei eine gründliche Auseinandersetzung mit dem Lärmschutz, bezogen auf die konkrete Parzelle und die vorgesehene Nutzung.²¹

*Zusammenfassend muss das Bauvorhaben durch die Anordnung und Ausrichtung der Räume oder durch bauliche und gestalterische Massnahmen lärmschutzrechtlich optimiert worden sein.*²²

Lärmschutzmassnahmen müssen vor dem Immissionspunkt wirken und das Gebäude oder zumindest die lärmempfindlichen Räume vor Lärmimmissionen abschirmen. In Betracht kommen die zweckmässige Anordnung der lärmempfindlichen Räume sowie bauliche und gestalterische Massnahmen.²³

⁸ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).

⁹ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2.

¹⁰ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2.

¹¹ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2.

¹² BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGE 142 II 100 E. 4.6.

¹³ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGE 117 Ib 125 E. 6d; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 5.2.

¹⁴ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_106/2018, 2.4.2019, E. 4.7.

¹⁵ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2.

¹⁶ BGer, 1C_275/2021, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.3.

¹⁷ Zum Ganzen: CHRISTOPH JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, Raum & Umwelt, Juli Nr. 4/09, 1 ff., 9.

¹⁸ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 5.2.

¹⁹ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.3.

²⁰ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.3.

²¹ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.3.

²² BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.3.

²³ Zum Ganzen: JÄGER (FN 17), 9.

a) *Zweckmässige Anordnung des Gebäudes und der Räume*

Durch eine zweckmässige Anordnung des Gebäudes und der Räume kann eine Lärmreduktion bewirkt werden. Es gibt einerseits Gebäudeformen, welche eine Lärmreduktion begünstigen. Dies sind insbesondere geschlossene Gebäudeformen oder Terrassierungen mit genügend hohen Brüstungen. Möglich ist andererseits auch eine Lärmreduktion durch einen lärmoptimierten Grundriss: In Frage kommen das Abwenden von lärmempfindlichen Räumen zur Lärmquelle oder Zweckänderungen. Dadurch können die Lärmpegel in einzelnen Räumen gesenkt werden.²⁴

b) *Bauliche und gestalterische Massnahmen*

Bauliche Massnahmen liegen vor der Gebäudehülle und behindern den Ausbreitungsweg des Schalls zwischen Sende- und Empfangsort. Beispiele dafür sind Lärmschutzwände oder -dämme.²⁵

Gestalterische Massnahmen beziehen sich auf die Bauweise des lärmempfindlichen Gebäudes. Denkbar sind beispielsweise abgewinkelte Fassaden oder eine alternative Grundrissgestaltung.²⁶

c) *Ersatzmassnahmen*

Nicht unter die baulichen und gestalterischen Massnahmen gemäss Kap. II.B.2.b. fallen jedoch Ersatzmassnahmen, die gegebenenfalls mit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung verknüpft werden können, wie Auskragungen an Seitenfassaden, schallabsorbierende Deckenunterschichten der Balkone und Terrassenvordächer oder schalldichte Balkonbrüstungen.²⁷

d) *Zeitpunkt der Einreichung*

Das Bundesgericht hielt fest, dass dem Lärmschutz von Beginn weg, d.h. schon bei der Definition der Rahmenbedingungen – etwa bei der Ausschreibung und Durchführung eines Projektwettbewerbs –, eine hohe Bedeutung zukomme.²⁸ Der Nachweis einer Massnahmenprüfung gemäss Kap. II.B.2. muss gemäss Bundesgericht bereits vor Erteilung einer Ausnahmegewilligung vorliegen.²⁹

Mit anderen Worten ist ein Bericht über mögliche und verworfene Lärmschutzmassnahmen bereits vor der Einreichung eines Baugesuchs – oder zumindest vor Erteilung der Baubewilligung – zu erstellen.

Durch den Massnahmennachweis zu diesem Zeitpunkt werde sichergestellt, dass ein Bauprojekt nicht so entworfen würde, wie wenn keine übermässige Lärmbelastung bestünde. Das Problem der übermässigen Lärmbelastung solle nicht dadurch gelöst werden, dass später eine Ausnahmegewilligung verlangt würde, indem auf die Unzumutbarkeit ausreichender Lärmschutzmassnahmen am Gebäude gestützt auf Art. 31 Abs. 1 LSV hingewiesen würde.³⁰

Das Bundesgericht betont, dass dem Lärmschutz bei besonders starker Lärmbelastung eine entsprechend hohe Bedeutung zukomme, was bereits von Beginn an zu beachten sei. Die Bauherrschaft hätte sich bereits in den ersten Phasen der Projektplanung mit möglichen Lärmschutzmassnahmen auseinandersetzen sollen, da der Toleranzbereich für Überschreitungen des IGW bei der Empfindlichkeitsstufe III deutlich geringer sei als bei der Empfindlichkeitsstufe II.³¹

Vorliegend habe die Beschwerdeführerin erst dem Bundesgericht einen umfassenden Bericht vorgelegt, welcher aufzeigen sollte, dass alle zumutbaren Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV umgesetzt worden seien. Die Eingabe neuer Tatsachen im Sinne von Art. 99 BGG sei aber vor Bundesgericht nur möglich, wenn erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gebe. Vorliegend habe der Nachweis bereits der Vorinstanz vorgelegt werden sollen, weshalb der Bericht ein unzulässiges Novum sei und als solches nicht vom Bundesgericht berücksichtigt werden könne.³²

Gemäss dem Bundesgericht hat vorliegend die Bauherrschaft keinen Nachweis erbracht, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft worden sind, obwohl ein solcher durchaus zumutbar gewesen wäre.³³ Die Bauherrschaft habe nicht nachweisen können, dass solche Überlegungen mit adäquater Sorgfalt beachtet worden seien.³⁴

3. Verhältnismässigkeit

Gemäss dem Bundesgericht kommt eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV nur dann in Betracht, wenn sich eine strikte Anwendung von Art. 22 USG unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls als unverhältnismässig

²⁴ Zum Ganzen: Amt für Raumplanung Kanton Basel-Landschaft, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, Eine Wegleitung der Kantone Basel-Landschaft, Schwyz, Solothurn und Uri, April 2010, 21 ff.

²⁵ JÄGER (FN 17), 9.

²⁶ Zum Ganzen: JÄGER (FN 17), 9.

²⁷ BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.3.

²⁸ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.3.

²⁹ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.5.2.

³⁰ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.3.

³¹ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.

³² BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.6.2.

³³ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.3.

³⁴ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.3.

erweisen würde.³⁵ Mit anderen Worten müssen zuerst alle verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft werden, bevor eine Ausnahmegewilligung in Betracht kommt.³⁶

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Einschränkung zumutbar zu sein. Unverhältnismässig ist eine Massnahme dann, wenn auch ein weniger schwerer Eingriff zum Ziel führt. Schliesslich ist eine Abwägung der entgegenstehenden Interessen erforderlich.³⁷

4. Interessenabwägung im Speziellen

Nach Kap. II.A. ist für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV ein überwiegendes öffentliches Interesse erforderlich.

Einander gegenüberzustellen seien das Anliegen des Lärmschutzes und das Interesse an der Realisierung des Bauprojekts.³⁸

Zu berücksichtigen seien die Massnahmen, welche die gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LSV massgebenden Lärmimmissionen in der Mitte des offenen Fensters der lärmempfindlichen Räume reduzieren. Andererseits seien auch weitergehende Schallschutzmassnahmen zu berücksichtigen, welche die Lärmbelastung im Gebäudeinneren reduzieren und sich damit positiv auf die Wohnhygiene auswirken könnten.³⁹

Werden die IGW stark überschritten, braucht es auch höhergewichtige Interessen an der Errichtung des Gebäudes, um eine Ausnahmegewilligung zu rechtfertigen.⁴⁰ Der Alarmwert muss aber in jedem Fall eingehalten werden.⁴¹

Nach den Ausführungen des Bundesgerichts muss die zuständige Behörde die wesentlichen Schritte ihrer Interessenabwägung (Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der Interessen) offenlegen.⁴² Es genüge nicht, wenn – wie im vorliegenden Fall – bloss einzelne öffentliche Interessen aufgezählt würden, die für die Erstellung der Baute sprächen. Es sei vielmehr eine im Hinblick auf die Lärmbelastung umfassende Abwägung aller massgeblichen öffentli-

chen Interessen, die für und gegen das konkrete Bauprojekt sprächen, vorzunehmen.⁴³ Die Ausnahmeermächtigung dürfe daher nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen; auf diesem Weg würde das Gesetz abgeändert.⁴⁴ Dies gelte umso mehr für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, wenn die Lärmvorbelastung der betreffenden Wohnzone bereits mit der Zuordnung zur Empfindlichkeitsstufe III berücksichtigt habe.⁴⁵

Bei der Interessenabwägung einzubeziehen seien insbesondere die vorgesehene Nutzung, das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen.⁴⁶

a) *Interesse an der Realisierung des Bauprojekts*

Zu berücksichtigen seien [auf der Seite der Realisierung des Bauprojekts] auch raumplanerische Anliegen. Dazu zähle die Schliessung einer Baulücke, die Verdichtung der Nutzung der Siedlungsfläche oder die Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität.⁴⁷

Nicht alleine ausreichend ist jedoch das Interesse des Grundeigentümers an einer besseren Nutzung seines Grundstücks.⁴⁸ Die privaten Interessen können aber gewichtet und in die Interessenabwägung einbezogen werden.⁴⁹

Raumplanerische Gründe wurden in der Vergangenheit insbesondere bei akutem Bedarf an Wohnraum in einem weitgehend überbauten Gebiet berücksichtigt, sofern die Überschreitung der IGW nicht erheblich war und zugleich ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt wurde.⁵⁰ Akuter Bedarf an Wohnraum ist regelmässig in urbanen Lagen gegeben.⁵¹ Grundsätzlich sind die raumplanerischen Interessen an einer Überbauung umso stärker zu gewichten, je näher die betroffene Bauparzelle beim Agglomerationschwerpunkt liegt.⁵²

³⁵ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.3; BGer, 1C_106/2018, 2.4.2019, E. 4.7.

³⁶ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.3, 5.2; BGer, 1C_106/2018, 2.4.2019, E. 4.7.

³⁷ Zum Ganzen: BGer, 1C_704/2013, 17.9.2014, E. 6.4.1.

³⁸ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.2.

³⁹ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 5.2.

⁴⁰ BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 5.6.

⁴¹ BGer, 1C_196/2008, 13.1.2009, E. 2.5.

⁴² BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 3.2.

⁴³ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 3.2.

⁴⁴ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGE 117 Ib 125 E. 6d; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 5.2.

⁴⁵ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 3.2.

⁴⁶ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.2; BGE 146 II 187 E. 4.1; BGE 145 II 189 E. 8.1.

⁴⁷ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2; BGE 146 II 187 E. 4.1; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.2; JÄGER (FN 17), 19 ff. mit weiteren Hinweisen.

⁴⁸ BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 2.2.

⁴⁹ JÄGER (FN 17), 23.

⁵⁰ BGer, 1C_106/2018, 2.4.2019, E. 4.3.

⁵¹ PETER HEER/MYRIAM SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, Newsletter Januar 2021, 3.

⁵² JÄGER (FN 17), 20/21.

b) *Anliegen des Lärmschutzes*

Je höher gemäss Kap. II.B.4. die IGW überschritten werden, desto stärker wird das Anliegen der Lärmschutzinteressen in der Abwägung gewichtet. In der Praxis haben sich Schwellenwerte herauskristallisiert, bei deren Überschreitung die Interessenabwägung eher zugunsten des Lärmschutzes ausfällt. Die Baudirektion des Kantons Zürich nutzt eine Überschreitung von mehr bzw. weniger als 4 dB(A) als Faustregel zur Abgrenzung zwischen einer wesentlichen und einer unwesentlichen Überschreitung.⁵³ Das Bundesgericht hat im vorliegenden Entscheid und in einem Entscheid von Anfang 2021 eine Überschreitung der IGW um 5 dB(A) in der Nacht als erheblich eingestuft.⁵⁴ Generell hat das Bundesgericht eine Überschreitung von 6 dB(A) als nicht unbedenklich beurteilt.⁵⁵ Mit anderen Worten spricht eine Überschreitung des IGW um 4 bis 6 dB(A) eher für das Interesse des Lärmschutzes.

Das Bundesgericht hielt fest, dass [auf Seiten des Lärmschutzes] auch einbezogen werden müsse, ob Massnahmen an der Lärmquelle möglich und zumutbar wären. Dies sei im vorliegenden Fall gerade auch deshalb angezeigt gewesen, da die Überschreitung der IGW nur die Nacht betroffen habe. Ein öffentliches Interesse könne in einer umfassenden Interessenabwägung nämlich nicht losgelöst von der Frage behandelt werden, ob das geplante Gebäude mit weniger einschneidenden Massnahmen und unter Vermeidung der übermässigen Lärmimmissionen realisierbar wäre. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass beispielsweise Temporeduktionen auf der Strasse wie auch der Einbau von lärmdämpfenden Strassenbelägen mangels Zuständigkeit im Baubewilligungsverfahren nicht angeordnet werden könnten und nicht im Einflussbereich einer Bauherrschaft liegen würden. Die zuständigen Hoheitsträger dürften sich nicht durch den Einsatz von Ausnahmegewilligungen auf Kosten der künftigen Bewohnenden der geplanten Baute ihrer Verantwortung entziehen, den Lärm an der Quelle zu begrenzen.⁵⁶

c) *Gewichtung der Interessen im vorliegenden Fall*

Gemäss Kap. I. umfasst das Bauvorhaben 124 Wohnungen. 99 davon überschreiten die IGW zwischen 1 und 5 dB(A). Gemäss dem Bundesgericht ist dieses Ausmass der Überschreitung vorliegend immens und die Überschreitung angesichts von Art. 22 USG schwerwiegend. Es sei deshalb

eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Lärmschutz erforderlich.⁵⁷

Das Bundesgericht führte weiter aus, dass die Lärmvorbelastung im vorliegenden Fall bereits durch die Zuordnung des Baugrundstücks in die Empfindlichkeitsstufe III berücksichtigt sei. Bei einer Ausnahmegewilligung dürften diese Gründe nicht in genereller Weise ein zweites Mal, d.h. insgesamt doppelt, berücksichtigt werden. Auch daher sei die Toleranz für Überschreitungen des IGW bei der Empfindlichkeitsstufe III im Vergleich zur Empfindlichkeitsstufe II geringer. Dies müsse insbesondere für lärmempfindliche Räume gelten, die der Wohnnutzung dienen.⁵⁸

Das Baugrundstück ist bereits der höchsten Empfindlichkeitsstufe für Wohnbauten zugeteilt.⁵⁹ Diese bereits hohen IGW seien im vorliegenden Fall in der Nacht um bis zu 5 dB(A) überschritten. Zusätzlich sei zu berücksichtigen, dass die dB(A)-Skala eine logarithmische Skala sei. Diese gebe Potenzzahlen wieder. Die Schallintensität werde bei 3 dB(A) bereits verdoppelt.⁶⁰

Die IGW für Strassenverkehrslärm betrügen gemäss Ziff. 2 von Anhang 3 zur LSV in der Empfindlichkeitsstufe III 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht.⁶¹

Zudem führt das Bundesgericht aus, dass eine Schallintensität von 60 dB(A) als eher hoch angesetzte kritische Aufweckschwelle gelte.⁶² Mit anderen Worten ist diese kritische Aufweckschwelle mit einer Überschreitung der IGW um maximal 5 dB(A) vorliegend erreicht.

*Das Bundesgericht liess in seinem Urteil offen, ob eine derartige hohe Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Sinne der Rechtsprechung eine Ausnahmegewilligung bereits für sich ausser Betracht fallen lasse, da die Voraussetzungen im vorliegenden Fall ohnehin nicht erfüllt seien.*⁶³

Allerdings wurde in einem früheren Urteil entschieden, dass eine Überschreitung von 7 bis 8 dB(A) in der Nacht massiv genug sei, um eine Ausnahmegewilligung auszuschliessen.⁶⁴ Mit anderen Worten könnte eine Überschreitung der IGW um 5 dB(A) theoretisch für einen kategorischen Ausschluss einer Ausnahmegewilligung ausreichen.

Gemäss II.B.2. sei eine hinreichende Massnahmenprüfung vorliegend nicht erfolgt, weil insbesondere das Gutachten gemäss II.B.2.d. nicht schon bei der Einreichung des Baugesuches, sondern erst vor Bundesgericht eingereicht worden sei. Zudem sei gemäss II.B.4.b. nicht berücksich-

⁵⁷ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.

⁵⁸ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.

⁵⁹ VGer ZH, VB.2020.00697, E. 3.3.

⁶⁰ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.

⁶¹ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 3.2.

⁶² BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.; BGE 126 II 522 E. 43b.

⁶³ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.

⁶⁴ BGE 146 II 187 E. 4.5.3.

⁵³ BAUDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH, Gemeindegemeinschaft Baubewilligungen 2020 Handout, 15. A., Zürich 2020, 42.

⁵⁴ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.4.2.; BGer, 1C_91/2020, 4.3.2021, E. 5.4.

⁵⁵ BGer, 1A.108/2003, 9.9.2003, E. 2.3.2.

⁵⁶ Zum Ganzen: BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 3.2.

tigt worden, welche Massnahmen zur Lärmreduktion an der Lärmquelle möglich gewesen wären.

5. Zustimmung der kantonalen Behörde

Als letzte Voraussetzung bedürfe es der Zustimmung der kantonalen Behörde. Damit solle verhindert werden, dass eine kommunale Behörde zugleich der Baubewilligung und der Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV zustimme. Die Baubewilligungszuständigkeit könne aber auch bei einer kantonalen Behörde liegen.⁶⁵

III. Bemerkungen

A. Lüftungsfenster-Praxis

Lärminmissionen werden gemäss Art. 39 Abs. 1 LSV in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt. Die Messung ist grundsätzlich an jedem Fenster vorzunehmen.

1. Veraltete Lüftungsfenster-Praxis

Im Kanton Zürich und in einigen anderen Kantonen war die Lüftungsfenster-Praxis verbreitet, wonach der IGW nicht bei jedem Fenster, das geöffnet werden kann, eingehalten werden musste. Vielmehr genügte es, wenn bei jedem lärmempfindlichen Raum ein Fenster geöffnet werden konnte, ohne dass im jeweiligen Raum eine über der Grenze zur Schädlichkeit oder Lästigkeit liegende Belästigung eintritt.⁶⁶

2. Neue Lüftungsfenster-Praxis

Das Bundesgericht hingegen wies die Lüftungsfenster-Praxis aus verschiedenen Gründen zurück, unter anderem, da Art. 31 Abs. 2 LSV den Anliegen der Raumplanung genügend Beachtung schenke.⁶⁷ Stattdessen sind die Lärminmissionen an sämtlichen offenen Fenstern aller lärmempfindlichen Räume zu prüfen, da Art. 22 USG sonst praktisch an Wirkung verlieren würde, was nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen könne.⁶⁸ Mit Blick auf den Schutzgedanken der Bestimmung wäre es sinnvoller, das am stärksten lärmexponierte Fenster zur Bemessung heranzuziehen.⁶⁹

Um in lärmbelasteten Gebieten dennoch eine Überbauung zu ermöglichen, wird neu eine Ausnahmegewilligung aus Gründen der Siedlungsentwicklung nach innen verlangt.⁷⁰

B. Empfehlungen für Praxis

Wird ein Bauvorhaben in einem Gebiet mit der Empfindlichkeitsstufe III geplant, so ist bereits vor Erteilung der Baubewilligung ein Nachweis über mögliche lärmreduzierende Massnahmen einzureichen. Dies gilt insbesondere, wenn eine Überschreitung des IGW um mehr als 4 dB(A) zu erwarten ist. Darin ist detailliert aufzuzeigen, weshalb welche verhältnismässigen Massnahmen nicht zur erforderlichen Lärmreduktion führen.

Eine Überschreitung der IGW von 5 dB(A) kann dabei bereits kritisch sein. Das Bundesgericht hat zwar offengelassen, ob bei einer solchen Überschreitung eine Ausnahmegewilligung generell ausgeschlossen werden könne. Da dies aber bei einer Überschreitung von 7–8 dB(A) bereits entschieden wurde, ist die Gefahr gross, dass in Zukunft bereits eine Überschreitung von 5 dB(A) genügt, um eine Ausnahmegewilligung auszuschliessen.

Bei einer Interessenabwägung müssen konkrete öffentliche Interessen, die auf das Bauprojekt bezogen sind, die Interessen am Lärmschutz überwiegen. Dabei sind auch Massnahmen an der Quelle zu berücksichtigen, insbesondere eine Temporeduktion und ein lärmreduzierender Belag. Die Gemeinden sind somit – wenn sie eine Überbauung auch im lärmbelasteten Gebiet ermöglichen wollen – gefordert, mit Temporeduktionen und lärmreduzierendem Belag die Immissionen an der Quelle zu reduzieren.

Zusammen mit der vom Bundesgericht verschärften Lüftungsfensterpraxis, welche neu auf das am stärksten lärmbelastete Fenster abstellt, wird durch dieses Urteil die Überbauung von lärmbelasteten Gebieten weiter erschwert.

⁶⁵ BGer, 1C_275/2020, 6.12.2021, E. 2.2.

⁶⁶ Zum Ganzen: VGer ZH, VB.2014.00307, 16.4.2015, E. 11.3.

⁶⁷ BGE 142 II 100 E. 4.6.

⁶⁸ BGE 142 II 100 E. 3.4.

⁶⁹ BGE 142 II 100 E. 4.3.

⁷⁰ BGE 142 II 100 E. 4.6.