

LU_GERICHTE V 99 318 vom 19. März 2001

LU Gerichte, 2001-03-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_99_318

FR: LU_GERICHTE V 99 318 du 19 mars 2001

IT: LU_GERICHTE V 99 318 del 19 marzo 2001

Regeste

Art. 11, Art. 12 und Art. 15 USG, Art. 7 und Art. 40 Abs. 3 LSV. Beurteilung des Lärms eines Restaurant- und Hotel-Betriebs. Emissionsbegrenzung. Zulässigkeit eines stufenweisen Vorgehens im Einzelfall. | Umweltrecht

Erwägungen

E. 7

a) Während die internen baulichen Änderungen als nicht problematisch zu beurteilen sind und auch in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht weiter bemängelt werden, befürchten die Beschwerdeführer, dass durch die zusätzlichen Nutzungen die Lärmbelastung stark zunehmen werde. Die Berichte der B AG würden über die im Zusammenhang mit dem neuen Betriebskonzept, vor allem mit publikumsintensiven Konzert- und anderen Veranstaltungen stehenden zusätzlichen Primär- (Lärm-, Schallimmissionen) und Sekundärmissionen (Unterhaltung der Gäste im Freien, Lachen usw.) keine verwertbaren Aussagen enthalten. Auch stört sie der durch den Betrieb verursachte Mehr- und Parkerverkehr. Es ist daher zu prüfen, ob die vorgesehene Änderung des Betriebskonzepts umweltschutzrechtlich von Belang ist. b) Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) bezweckt unter anderem den Schutz des Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Dabei unterscheidet es zwischen Emissionen als Einwirkungen beim Austritt von Anlagen und Immissionen als Einwirkungen am Ort ihres Einwirkens (Art. 7 Abs. 2 USG). Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 USG). Zu den vom USG erfassten Einwirkungen gehören unter anderem auch der Lärm, der durch den Betrieb von Anlagen erzeugt wird. Nach neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird auch der mit dem Betrieb einer Anlage verbundene «Verhaltenslärm» von Menschen grundsätzlich vom Umweltrecht des Bundes erfasst. Dabei sind alle vom normalen, zweckmässigen Gebrauch der betreffenden Anlage herrührenden Geräusche zu berücksichtigen. In diesem Sinne ist der Lärm von Gästen eines Restaurants, die sich nicht im Inneren des Lokals befinden, sondern auf einer Terrasse oder in der unmittelbaren Umgebung, als Emission der Anlage selbst einzustufen (BGE 123 II 79 Erw. 3b; Pra 1997 Nr. 166 Erw. 2b/aa; BG-Urteil B. vom 28.3.1996, publiziert in URP 1997 S. 197 ff. Erw. 2; AGVE 1990 S. 285f. Erw. 3a; Wolf, Umstrittenes Lärmschutzrecht: Alltagslärm - kantonale Lärmschutzvorschriften - Bestimmung von Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall, in: URP 1994 S. 105). c) In Art. 11 USG fasst der Bundesgesetzgeber die grundlegende Konzeption des USG im Teilbereich des Immissionschutzes zusammen und sieht eine zweistufige Strategie vor. In einer ersten Stufe sollen nach Art. 11 Abs. 2 USG die Einwirkungen durch Massnahmen an der Quelle (Emissionsbegrenzung) unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist

(Vorsorgeprinzip). Diese erste Massnahmen-Stufe garantiert die Verwirklichung des Schutzes vor übermässigen Immissionen aber des öfteren nicht. Deshalb sieht Art. 11 Abs. 3 USG eine zweite Massnahmen-Stufe vor. Danach sind die im Rahmen der ersten Stufe vorgesehenen Emissionsbegrenzungen zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Gesamtbelastung schädlich oder lästig ist oder sein wird (Schrade/Loretan, in: Kommentar USG, 2. Aufl., Zürich 2000, N 1 ff. zu Art. 11). Art. 12 USG, der mit Art. 11 USG eine logische und inhaltliche Einheit bildet, nennt die Instrumente zur Emissionsbegrenzung (Schrade/Loretan, a.a.O., N 1 ff. zu Art. 12). Die erforderlichen Massnahmen zur Begrenzung des Lärms sind grundsätzlich schon vor der Erstellung der Anlage festzulegen. Zur Feststellung der zu erwartenden Immissionen kann die Behörde deshalb eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 USG). Trotz Verwendung der Kann-Formulierung steht es dabei nicht im Belieben der Behörde, ob eine Lärmprognose eingeholt werden müsse. Der Entscheid ist nach pflichtgemäsem Ermessen zu treffen (Wolf, in: Kommentar USG, 2. Aufl., Zürich 2000, N 4 zu Art. 25). Die Lärmprognose soll der Behörde ermöglichen, vom Anlageinhaber die notwendigen Daten für die Anordnung von sachgerechten und verhältnismässigen Massnahmen zu erheben. Die Anforderungen an die Lärmprognose dürfen indessen nicht überdehnt werden (URP 1994 S. 523 Nr. 34). Bei der Ermittlung der Störwirkung und der Beurteilung der Frage, ob weitere emissionsbegrenzende Massnahmen technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind, kann im Einzelfall ein stufenweises Vorgehen angezeigt sein (PVG 1998 Nr. 48, Regeste). d) Das Bundesgericht hat schliesslich entschieden, dass nicht jeder im strengen Sinne unnötige Lärm völlig untersagt werden muss. Es gibt keinen absoluten Anspruch auf Ruhe; vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen. So hat das Bundesgericht Lärmemissionen von Kinderspielplätzen, Jugendtreffpunkten oder offenen Restaurants nicht völlig verboten, sondern bloss eingeschränkten Betriebszeiten unterstellt. Solcher Lärm ist zwar nicht nötig, um spielen, sich unterhalten oder in einem Restaurant konsumieren zu können. Indessen sind diese Aktivitäten nach allgemeiner Lebenserfahrung in der Regel mit bestimmten Geräuschkombinationen verbunden; diese völlig zu untersagen, wäre praktisch gleichbedeutend mit einem Verbot der entsprechenden Aktivitäten im Freien. Das wäre eine welt- und lebensfremde Konsequenz, die nicht im Sinne des Umweltschutzgesetzes liegen kann. In solchen Fällen kann deshalb eine Lärmemission nicht schon dann unzulässig sein, wenn sie rein technisch vermeidbar wäre. Vielmehr ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit (BGE 126 II 307 f. mit Hinweisen).

E. 8

a) Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge (erste Stufe) zunächst so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Pflicht, Massnahmen bei der Quelle zu treffen, gilt sowohl in Gebieten, die bereits eine schädliche oder lästige Gesamtbelastung aufweisen, als auch dort, wo die Umweltbelastung die kritische Grenze (noch) nicht erreicht haben (Schrade/Loretan, a.a.O., N 19 zu Art. 11). Für die Emissionsbegrenzung stehen konstruktive Massnahmen im Vordergrund mit dem Ziel, bestimmte Emissionen gar nicht erst entstehen zu lassen. Sodann gehören dazu technische Vorrichtungen, mit denen die von einer Anlage erzeugten Emissionen ganz oder teilweise «bei der Quelle» zurückgehalten werden können (z.B. Filter und Schalldämpfer). Schliesslich fallen darunter jene Massnahmen, mit denen zumindest die Art des Ausstosses

einer Emission in die Umwelt günstig beeinflusst werden kann (beispielsweise richtig dimensionierte Kamine; Schrade/Loretan, a.a.O., N 16 zu Art. 11). Hinzu kommt auch die Möglichkeit, Emissionen durch Verkehrs- und Betriebsvorschriften einzuschränken (Art. 12 Abs. 1 lit. c USG). In der Baubewilligung vom 24. November 1999 hat daher der Stadtrat in Ziffer 5.4 des Rechtsspruchs verfügt, dass die im «Bericht zu den Lärmimmissionen» (B AG, vom 8.7.1999) und «Zwischenbericht zu den Lärmimmissionen» (B AG, vom 16.8.1999) empfohlenen Lärmschutzmassnahmen vollumfänglich zu realisieren seien. b) Die Betreiberin der Anlage hat laut Schlussbericht zu den Lärmimmissionsmessungen der B AG vom 13. September 1999 diverse Lärmschutzmassnahmen gemäss obgenannter Auflage getroffen. So hat sie in baulicher Hinsicht das Dachfenster im Hof durch eine zusätzliche Glasplatte gedämmt, in den Fenstern im Erdgeschoss (Küche) und bei den Bühnenausgangstüren zusätzliche Dichtungen angebracht, beim Eingang zur Bar eine Schleuse errichtet, die Bass-Lautsprecher vibrationsdämmend aufgehängt und bei den Musikanlagen Leistungsbegrenzer eingebaut. Ausserdem hat sie auf organisatorischer Ebene das Betriebskonzept auf «normalen Betrieb» (ca. 83 dB [A], innen) umgestellt und einen Sicherheits- und Ordnungsdienst eingerichtet, der laute Gäste beim Verlassen des Hotels bestimmt und höflich auf die Einhaltung der Nachtruhe hinweist. (...) Neben den oben genannten Lärmassnahmen wurde die Beschwerdegegnerin verpflichtet, die Fassaden im Innenhof (Lion's Garden) mit schallabsorbierendem Verputz zu versehen, die Fenster im EG (Küche) bei Musikbetrieb oder bei Konzerten zu schliessen, den Gang zum Musik-Lokal mit schallabsorbierenden Materialien auszukleiden sowie eine Glaswand in der Bar einzubauen, die eine grössere Schalldämmung erreicht. Ausserdem soll im Monatsprogramm und in den Event-Ankündigungen auf die beschränkten Parkmöglichkeiten und die bestehenden Parkhäuser in der Nähe hingewiesen werden (siehe Bericht zu den Lärmmessungen der B AG vom 8.7.1999). Unter dem Titel der Vorsorge erscheinen die baulichen Massnahmen, die der Stadtrat verlangt hat, als genügend. Soweit diese Massnahmen noch nicht verwirklicht wurden, sind sie nun unverzüglich umzusetzen. c) Die Beschwerdeführer stört vor allem der Sekundärlärm. Dass bei diesen Sekundäremissionen bauliche Massnahmen an der Quelle im Sinne von Art. 11 Abs. 1 und 2 USG nicht möglich sind, bedarf keiner weiteren Erklärung. In betrieblicher Hinsicht konnten durch den Einsatz eines Ordnungsdienstes die Emissionen begrenzt werden. Als weitere betriebliche Massnahmen kämen beispielsweise das Festsetzen einer früheren als der nach Gastgewerbegesetz vorgeschriebenen Schliessungszeit um 00.30 Uhr oder eine generelle Verweigerung von Verlängerungen in Betracht. Dies wäre aber mit der bei der Vorsorge zu beachtenden wirtschaftlichen Tragbarkeit einer Massnahme (Art. 11 Abs. 2 USG) wohl kaum zu vereinbaren, weshalb sie nur im Rahmen der zweiten Stufe der Emissionsbegrenzung ergriffen werden können.

E. 9

a) In einem zweiten Schritt sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG; BGE 118 Ib 595 f. Erw. 3b mit weiteren Hinweisen), und zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Tragbarkeit (Art. 11 Abs. 3 USG; Schrade/Loretan, a.a.O., N 43a zu Art. 11). b) Für die Beurteilung dessen, was als schädlich oder lästig gilt, ist von den Grenzwerten auszugehen, die der Bundesrat durch Verordnung festlegt (Art. 13 Abs. 1 USG). Für den Lärm sind die Bestimmungen der Lärmschutzverordnung massgebend und für übermässige Luftverunreinigungen sind diejenigen der Luftreinhalte-Verordnung (Anhang 1 ff.)

heranzuziehen. Das Lärmschutzrecht knüpft bei der Beurteilung des Lärms an Belastungsgrenzwerte (Planungs-, Immissionsgrenz- und Alarmwerte) an. Beim strittigen Lokal handelt es sich um eine ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV, in der ein gewerbliches Unternehmen betrieben wird und das den bundesrechtlichen Bestimmungen über den Lärmschutz unterliegt (BGE 123 II 327 Erw. 4a/aa). Nach der Rechtsprechung unterliegen Anlagen wie die vorliegende, welche im umschriebenen Sinn verändert werden, den strengen Bestimmungen gemäss Art. 25 USG und Art. 7 LSV, und es können nicht die für Sanierung und andere Veränderungen zugestandenen Erleichterungen gemäss Art. 8 LSV beansprucht werden (BGE 123 II 328 f. Erw. 4c/aa). Demgemäss können die Nutzungsänderungen nur bewilligt werden, wenn die durch diese Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Fehlen Belastungsgrenzwerte, was vom Gesetzgeber in Kauf genommen wurde (Schrade/Loretan, a.a.O., N 9 zu Art. 13), so muss der Richter ohne Rückgriff auf Grenzwerte im Einzelfall aufgrund richterlicher Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt, unter Orientierung an den Kriterien der Art. 15, 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen. Schallpegelmessungen können möglicherweise eine gewisse Hilfestellung geben, sie sind jedoch angesichts des Fehlens gesicherter Grenzwerte von untergeordneter Bedeutung (Pra 1997 S. 882 f.). c) aa) (...) bb) Zu prüfen sind auch die vom öffentlichen Lokal ausgehenden Primäremissionen. Darunter fallen der Musik- und Kundenlärm. In BGE 123 II 325 ff. hat das Bundesgericht dazu festgehalten, dass die Grenzwerte der Anhänge zur LSV auf Gaststätten, Diskotheken und ähnliche Betriebe, deren Lärmimmissionen überwiegend durch menschliches Verhalten verursacht würden (z.B. Unterhaltung der Gäste, Lachen, Klirren von Geschirr und Gläsern), weder unmittelbar noch sinngemäss angewendet werden könnten. Die Lärmimmissionen von Pubs und ähnlichen Einrichtungen konzentrierten sich in der Regel auf wenige Stunden am Tag bzw. in der Nacht. Überdies zeichne sich menschlicher Lärm durch seinen Informationsgehalt aus, der stark störend wirken könne, sich in den Belastungsgrenzwerten aber nicht niederschläge (Erw. 4d/aa). Fehlen Belastungsgrenzwerte, so muss der Richter - wie erwähnt - ohne Rückgriff auf Grenzwerte im Einzelfall aufgrund richterlicher Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliege, unter Beachtung der Kriterien der Art. 15, 19 und 23 USG. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen. Unter Umständen können in diesem Zusammenhang fachlich abgestützte ausländische oder private Richtlinien eine Entscheidungshilfe bieten, sofern die Kriterien, auf welchen diese Unterlagen beruhen, mit denjenigen des schweizerischen Lärmschutzrechtes vereinbar sind (Erw. 4d/bb). Vorliegend gehen die Beschwerdeführer davon aus, dass in Bezug auf Gaststätten-/Konzert-/Disco-/Musikbarbetrieb Grenzwerte in Form der vom Cercle-bruit erarbeiteten Richtlinien zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Lokale vom 10. März 1999 (nachfolgend Cercle-bruit-Richtlinie) herangezogen werden müssten. Eine direkte Anwendung der Richtlinie und der darin genannten Grenzwerte ist aber schon deshalb problematisch, weil dem Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung oder eben Nichtfestlegung der Grenzwerte zusteht (Art. 13 Abs. 1 USG; Schrade/Loretan, a.a.O., N 8 zu Art. 13). Ungeklärt bleibt auch, ob die Cercle-bruit-Richtlinie fachlich genügend abgestützt ist, d.h. ob sie auf breit

angelegten soziopsychologischen Untersuchungen (Zäch/Wolf, in: Kommentar USG, 2. Aufl., Zürich 2000, N 26 f. zu Art. 15 USG) beruht, da dies weder aus der Richtlinie selbst hervorgeht noch durch die Beschwerdeführer nachgewiesen werden konnte. Als Hilfsmittel kann die Richtlinie allenfalls beigezogen werden. So hat das Verwaltungsgericht des Kantons Waadt (zit. in URP 1999 S. 731 ff.) die Cercle-bruit-Richtlinie zwar nicht im Sinne von eigentlichen Grenzwerten berücksichtigt, jedoch festgehalten, dass ein Projekt jedenfalls dann unbedenklich sei, wenn die in der Richtlinie vorgeschlagenen Grenzwerte eingehalten seien. Fest steht zumindest, dass dem Stadtrat aus der Nichtanwendung dieser Richtlinie keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden kann. Insbesondere auch deshalb nicht, weil er sich, wie im Gesetz vorgesehen (Art. 6 Abs. 2 USG; Schrade/Loretan, a.a.O., N 3 zu Art. 13), vom Amt für Umweltschutz (AfU) hat beraten lassen und dieses weder die Beachtung der Cercle-bruit-Richtlinie vorschlug noch deren Nichtbeachtung bemängelte. Wie schon bei der Vorsorge gezeigt, wurde die Betreiberin zu verschiedenen Massnahmen verpflichtet, um die Lärmbelastung zu vermindern. Es ist zu erwarten, dass damit aus dem Lokal selber wenig Lärm nach aussen dringen wird, selbst wenn dort Konzerte und andere Veranstaltungen mit einem gewissen Lärmpegel durchgeführt werden. Die lediglich pauschale Kritik der Beschwerdeführer an diesen Schallschutzmassnahmen ist jedenfalls nicht geeignet, den angefochtenen Entscheid in diesem Punkt als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen. Der Schlussbericht zu den Lärmimmissionsmessungen der B AG vom 13. September 1999 bestätigt denn auch, dass die bereits ergriffenen Massnahmen dazu geführt hätten, dass praktisch kein Lärm mehr nach aussen dringe (S. 7). Dies wird auch durch die im Zwischenbericht vom 16. August 1999 der B AG erwähnte Messung bestätigt, wonach die Musik im Garten West bei sehr lautem Betrieb nur noch schwach hörbar war. Konkret wurden bei einem gemessenen Innenlärm von 97 dB (A) oberhalb des Glasdaches nur noch ein Leq von 39 dB (A) gemessen. Bei den lärmempfindlichen Räumen an der Cysatstrasse haben die Immissionen aufgrund der räumlichen Distanz sicher weniger als 35 dB (A) betragen. Damit wäre aber sogar der von der Cercle-bruit-Richtlinie vorgeschlagene Grenzwert eingehalten, weshalb auch aus dieser Sicht die Immissionen nicht als übermässig betrachtet werden können. Die Beschwerdegegnerin beabsichtigt, neben dem normalen Betrieb auch so genannte Events zu veranstalten und im Rahmen des Gesetzes Verlängerungen zu beantragen. Beim Musiklärm können die Grenzwerte wohl eingehalten werden. Insbesondere verlangt Art. 3 der Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen vom 24. Januar 1996 (Schall- und Laserverordnung, SR 814.49) die Begrenzung der Schallemissionen auf einen maximalen Pegel von 93 dB (A) (Art. 3 Schall- und Laserverordnung). Die Messung der B AG fand aber bei einem um 4 dB (A) höheren Pegel statt, weshalb der zu erwartende Aussenlärm geringer ausfallen wird als der beim Test gemessene. Kommt aber zum Musiklärm noch der Kundenlärm dazu und/oder können beim Musiklärm Erleichterungen gewährt werden (Art. 4 Schall- und Laserverordnung), könnte der Aussenlärm wahrnehmbar zunehmen. Der Stadtrat hat es jedoch in der Hand, mittels weiterer Massnahmen dafür zu sorgen, dass sich der Musiklärm trotzdem nicht schädlich oder lästig auswirkt und die Nachtruhe der Anwohner nicht erheblich beeinträchtigt wird (Art. 11 Abs. 3 USG). cc) Die Beschwerdeführer verlangen, dass bezüglich des Gartenrestaurants die Cercle-bruit-Richtlinie herangezogen werden müsse. Diese Richtlinie enthält aber nur Grenzwerte für die Musikerzeugung auf der Terrasse, jedoch keine für das Kundenverhalten und die Bedienung. Da im Garten keine Musik abgespielt werden soll, kann auf die Anwendung der Richtlinie von vornherein verzichtet werden. Die Vorinstanz

hat hinsichtlich der Situation beim Gartenrestaurant im Innenhof West verfügt, dass dieses nur bis max. 22.00 Uhr betrieben werden darf. Diese Massnahme ist zweifellos geeignet, die Lärmimmissionen zu vermindern. Vor allem kann mit dieser frühen Schliessungszeit eine Störung der Nachtruhe und die gesundheitsschädigende Wirkung der ständigen Unterbrechung des Schlafes der nördlich wohnenden Beschwerdeführer durch den Lärm der Gartenwirtschaft vermieden werden. Eine erhebliche Störung des Wohlbefindens vor der Schliessungszeit ist aufgrund der räumlichen Gestaltung und des schallabsorbierenden Verputzes nicht zu erwarten. Ausserdem sollen die Innenhöfe gemäss Baubeschrieb vom 16. August 1999 der Entspannung und Erholung dienen, was gegen eine lärmige Nutzung spricht. Sollte das Gartenrestaurant aber entgegen dieser Prognose übermässig störende Immissionen verursachen, hat sich der Stadtrat zu Recht die Verfügung weiterer betrieblicher Einschränkung vorbehalten. dd) Die Beschwerdeführer befürchten übermässige Immissionen durch das Verhalten der Gäste des Betriebs der Beschwerdegegnerin vor allem dann, wenn Konzert-, Musik- und andere Veranstaltungen mit entsprechend hohem Publikumsaufmarsch durchgeführt werden. Für diese so genannten Sekundäremissionen einer Gaststätte sehen weder die LSV noch die Cercle-bruit-Richtlinie Grenzwerte vor. Somit ist, wie oben dargelegt, aufgrund richterlicher Erfahrung zu beurteilen, ob unter Beachtung der Kriterien der Art. 15, 19 und 23 USG im konkreten Einzelfall eine unzumutbare Störung vorliegt. Es entspricht einer allgemein bekannten Tatsache, dass Restaurant-, Bar- und Konzertbesucher nach Verlassen des Betriebs häufig noch herumstehen, laut plaudern und lachen, was von den Anwohnern als lästig empfunden wird. Dies gilt besonders dann, wenn solche Veranstaltungen bis spät in die Nacht hinein dauern. Aufgrund der Akten ist denn auch erstellt, dass derartige Störungen bei Grossanlässen bereits vorgekommen sind. Zu den wichtigsten Arten von Störungen des Wohlbefindens der Bevölkerung als Folge von Lärmimmissionen gehören unter anderem Schlafstörungen sowie Störung der Ruhe und Erholung. Den nächtlichen Schlafstörungen kommt ein besonderes Gewicht zu. Sie können die Wiederherstellung der am Tag beanspruchten Kräfte zum Teil verhindern und damit über die Belästigung hinaus zu krankhaften Zuständen wie chronischen Ermüdungserscheinungen führen. Auch das Bundesgericht hat bereits mehrfach die Bedeutung einer ungestörten Nachtruhe für Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen betont (Pra 1997 Nr. 166 Erw. 6d mit Hinweisen). Es liegt auf der Hand, dass die Bewohner eines Stadtzentrums, insbesondere wenn es sich dabei um eine Tourismusstadt handelt, lärmtoleranter sein müssen als diejenigen eines reinen Wohngebiets (PVG 1998 Nr. 48 Erw. 5d). Auch wenn somit Bewohner dieses zentralen Teils der Stadt zwangsläufig höhere Immissionen in Kauf nehmen müssen, bedeutet dies nicht, dass sie schutzlos jeder weiteren übermässigen Lärmbelastung ausgesetzt werden dürfen. Es kann nicht angehen, neue Barbetriebe uneingeschränkt zuzulassen, ohne zu prüfen, ob allenfalls emissionsbegrenzende Massnahmen betrieblicher Art, wie zum Beispiel Schliessungszeiten, möglich sind. Es wäre sogar denkbar, einen neuen Betrieb gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung gänzlich zu untersagen, wenn die bereits bestehende Lärmbelastung ein mit der zonenkonformen Wohnnutzung nicht mehr vereinbares Ausmass erreicht oder wenn dieses Ausmass durch den neuen Betrieb überschritten würde (Urteil B. vom 24.4.1998 Erw. 9a). Der bisherige Betrieb der umstrittenen Anlage im Rahmen des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 3. August 1999, wonach der Beschwerdegegnerin untersagt wurde, das Gartenrestaurant im Innenhof West jeweils länger als bis 18.00 Uhr zu betreiben sowie Disco- und andere Konzertveranstaltungen durchzuführen, hat zu keinen nennenswerten Klagen über die

Immissionsituation mehr geführt. Er kann deshalb als unproblematisch betrachtet werden. Die Beschwerdegegernerin will nun das Gartenrestaurant bis 22.00 Uhr offen halten und im Restaurant abends Musik abspielen, damit die Gäste (auch) tanzen können. Zweimal pro Monat soll ein Live-Konzert stattfinden, wobei mit 200 bis 250 Besuchern gerechnet wird. Zudem sind für Konzerte, Theater und andere Veranstaltungen nur so viele verlängerte Öffnungszeiten geplant wie gesetzlich zulässig sind (36 pro Jahr). Es ist offensichtlich, dass die geplanten Konzerte, der Musikbetrieb im Restaurant usw. mehr Besucher anziehen werden. Erhöhte Lärmimmissionen werden sich jeweils zu Beginn und nach Schluss von derartigen Veranstaltungen ergeben, vor allem durch Gäste, die auf der Strasse herumstehen, plaudern und lachen. Erfahrungsgemäss sind aber derartige Störungen vor allem nach Mitternacht zeitlich beschränkt, denn nach mehr oder weniger kurzer Zeit verziehen sich die Gäste anderswohin. Einzuräumen ist, dass solche Lärmimmissionen als besonders lästig empfunden werden, wenn sie nach der Polizeistunde auftreten. Da sich aber diese Störungen nach der allgemeinen Lebenserfahrung jeweils auf die Zeit nach Veranstaltungsschluss konzentrieren und nach relativ kurzer Zeit wieder verschwinden und Verlängerungen nur im üblichen gesetzlichen Ausmass geplant sind, dürfte die Lärmbelästigung nicht allzu gravierend sein. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Beschwerdegegernerin bei Veranstaltungen einen speziellen Sicherheits- und Ordnungsdienst eingerichtet hat, der Gäste ermahnt, welche durch rücksichtsloses Benehmen Ruhestörungen verursachen. Damit können unnötige Lärmimmissionen wirksam vermindert werden. Zu beachten ist schliesslich, dass jedem Menschen zuzumuten ist, ein gewisses Mass an Immissionen aus üblicher menschlicher Tätigkeit (Arbeit, Verkehr, Freizeitbeschäftigung) zu dulden, zumal der Durchschnittsbürger selber ja auch in der einen oder andern Art zur Umweltbelastung und zur Störung Dritter beiträgt. Nur übermässige und unnötige Einwirkungen, die einen wesentlichen Teil der Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stören, soll er nicht ertragen müssen (BVR 1992 S. 257 Erw. 6c). Nach dem Gesagten kann davon ausgegangen werden, dass keine übermässigen Einwirkungen zu erwarten sind und sich deshalb keine Verschärfung der Emissionsbegrenzung aufdrängt. Eine Lärmprognose ist aber gerade bei einem Betrieb der hier fraglichen Art mit Restaurant, Musik-Bar, Konzert- resp. Discosaal und voraussichtlich jungem Publikum sehr schwierig zu erstellen. Ob sich die umstrittene Anlage beispielsweise zu einem so genannten In-Lokal entwickeln wird oder welcher Musikstil gespielt wird, kann kaum vorausgesagt werden. Beides hat aber einen entscheidenden Einfluss auf die Lärmsituation. Die naturgemäss mit Unsicherheiten behaftete Prognose, dass keine übermässigen Immissionen auftreten werden, kann unter solchen Umständen erst recht nicht genau ausfallen, und es ist im Nachhinein zu überprüfen, ob und inwieweit sie sich auch tatsächlich bewahrheitet. Sollte sich bei dieser Überprüfung zeigen, dass die Prognose zu optimistisch ausgefallen ist, hat der Stadtrat weitere Massnahmen zu ergreifen. So kann er beispielsweise zusätzliche Ordnungshüter anordnen. Vor allem aber wird er auch Veranstaltungen untersagen oder deren Anzahl beschränken und Verlängerungen verweigern können (Art. 11 Abs. 3 USG; PVG 1996 Nr. 29 Erw. 5c). Dies gilt auch dann, wenn solche Massnahmen mit erheblichen Umsatzverlusten für die Beschwerdegegernerin verbunden wären (BGE 123 II 336 Erw. 4e/bb). (...)

E. 10

b) Die erforderlichen Massnahmen zur Begrenzung des Lärms sind grundsätzlich im Baubewilligungsverfahren und somit schon vor der Erstellung der Anlage festzulegen. Ein Vorbehalt zusätzlicher späterer Lärmschutzmassnahmen ist jedoch dann zulässig, wenn sich

eine seriöse Lärmprognose nach Inbetriebnahme der Anlage als zu optimistisch erwiesen hat (URP 1994 S. 89). Analog kann im Einzelfall verfahren werden, wenn eine Lärmprognose aufgrund schwer abzuschätzender, lärmrelevanter Komponenten nicht seriös erteilt werden kann. In einem ähnlich gelagerten Fall hat sodann das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden entschieden, dass bei der Ermittlung der Störwirkung und der Beurteilung der Frage, ob weitere emissionsbegrenzende Massnahmen technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind, im Einzelfall ein stufenweises Vorgehen angezeigt sein kann (PVG 1998 Nr. 48, Regeste). Naturgemäss setzt ein solches stufenweises Vorgehen voraus, dass die «Zwischenentscheide» nicht präjudizierend wirken und dass weitere Massnahmen faktisch möglich sind. Vorliegend ist kaum absehbar, welches Publikumsinteresse die geplanten Veranstaltungen auslösen, wie sich in diesem Zusammenhang die Sekundäremissionen entwickeln und welche Wirkung die unter dem Titel der Vorsorge noch zu ergreifenden Massnahmen zeigen werden. Unter diesen exemplarisch genannten Bedingungen ist eine seriöse Lärmprognose nur schwerlich zu erbringen, woran auch weitere Messungen oder Berechnungen nichts Grundlegendes ändern können. Hinzu kommt, dass für viele der vorliegend auftretenden Lärmarten keine Grenzwerte existieren. Gemäss Art. 8 USG müssen die Einwirkungen nach der einzelnen aber auch noch gesamthaft nach ihrem Zusammenwirken beurteilt werden, weshalb diese Beurteilung hier nur im Rahmen von Nachmessungen und -betrachtungen geschehen kann. Das Vorgehen des Stadtrats trägt auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung: Gerade im Bereich der Sekundäremissionen sind bauliche Massnahmen kaum möglich, weshalb eine Reduktion des Lärms nur über Betriebseinschränkungen erreicht werden kann. Diese haben bei Gaststätten aber regelmässig einschneidende wirtschaftliche Folgen, weshalb sie praktisch ausschliesslich als verschärfte Emissionsbegrenzung (Art. 11 Abs. 3 USG) verfügt werden müssen. Da aber aus den obgenannten Gründen nicht vorhersehbar ist, ob die nach den vorsorgerechtlich gebotenen Massnahmen verbleibende Belastung überhaupt noch nach einer verschärften Emissionsbegrenzung verlangt (Schrade/Loretan, a.a.O., N 37 zu Art. 11), lässt sich ein abgestuftes Vorgehen nicht beanstanden (vgl. zum Ganzen PVG 1998 Nr. 48 Erw. 5a). c) Wenn alle Massnahmen aufgrund des Vorsorgeprinzips getätigt sind und die umstrittene Anlage im vollen Umfang in Betrieb ist, hat der Stadtrat die Lärmsituation umfassend zu beurteilen (Art. 12 LSV). Soweit dabei Untersuchungen eines externen Experten erforderlich sind, hat er die Wahl, diese selber in Auftrag zu geben oder die Vorlage eines Lärmgutachtens durch den Betreiber der Anlage zu verlangen. Im letzteren Fall bestimmt dieser selber einen Experten, der Gewähr für die notwendige Qualität der Abklärung bietet (Wolf, in: Kommentar USG, a.a.O., N 97 zu Art. 25). Im angefochtenen Entscheid (Ziff. 5.5 des Rechtsspruchs) hat der Stadtrat von der Beschwerdegegnerin ein Lärmgutachten verlangt. Es ist zu erwarten, dass diese wiederum die B AG mit der Erarbeitung beauftragen wird. Sollte dem so sein, hätte der Stadtrat den Zweifeln der Beschwerdeführer an der neutralen Ermittlung der Lärmsituation Rechnung zu tragen, indem er überprüft, ob die Messungen und/ oder Berechnungen nach dem in den Anhängen zur LSV beschriebenen Verfahren durchgeführt werden. Anhand der Resultate hat der Stadtrat anschliessend zu prüfen, ob die massgeblichen Belastungsgrenzwerte eingehalten werden. Da sich die Lärmbelastung auf Gebiete unterschiedlicher Lärmempfindlichkeit erstreckt, müssen an jedem Messpunkt die am betreffenden Ort geltenden Belastungsgrenzwerte eingehalten werden. Die in der Wohn- und Gewerbezone (Empfindlichkeitsstufe [ES] III) liegende umstrittene Anlage darf daher nur so viel Lärm verursachen, dass auch in der angrenzenden Wohnzone (ES II) keine Überschreitung der

Planungswerte auftritt (Wolf, in: Kommentar USG, a.a.O., N 57 zu Art. 25). Ausserdem hat der Stadtrat bei Lärmarten, für die keine gesetzlichen Grenzwerte bestehen, wie namentlich beim Lärm des Gartenrestaurants und des Kundenlärms, selber aufgrund der Erfahrung und unter Orientierung an den Kriterien der Art. 15, 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV) zu entscheiden, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Dabei hat er den Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen (Pra 1997 S. 882 f.). In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführer im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht die notwendigen Messungen und sonstigen Lärmerhebungen auf ihren Grundstücken oder im Bereich ihrer Wohnungen auch dann zu dulden haben, wenn sie nicht vom Stadtrat persönlich durchgeführt werden. Bei einer Verweigerung der Mitwirkung braucht die Behörde in Zukunft nicht mehr auf ihre Anträge einzugehen (§ 55 Abs. 2 VRG, LGVE 1988 III Nr. 4).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.