

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00046 vom 11. Mai 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-05-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2000.00046](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00046)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00046 du 11 mai 2000

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00046 del 11 maggio 2000

## Regeste

Befehl zur Beendigung der Bauarbeiten | Beendigung von bereits zehn Jahre andauernden Bauarbeiten Die Vornahme eines Augenscheins ist angesichts des umfangreichen Dossiers unnötig (E. 1b). Dass die Behörden bei Einreichung des Baugesuchs eine Bauzeit von 10 Jahren gebilligt hätten, ist nicht nachgewiesen. Die Berufung auf Treu und Glauben vermag den Beschwerdeführenden zudem deshalb nicht zu helfen, weil inzwischen 10 Jahre verstrichen sind (E. 2b). Es liegt ein Unterbruch der Bauarbeiten im Sinn von § 328 Abs. 1 PBG vor, da deren Dauer in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zum Umfang der auszuführenden Arbeiten steht (E. 3a, b). Dass die Bauarbeiten störende Immissionen verursachen, ist gerichtsnotorisch. Der Befehl zu deren Beendigung ist rechtmässig (E. 3c). Eine allfällige Ersatzvornahme hat sich auf jene Vorkehren zu beschränken, die aus baupolizeilichen oder ästhetischen Gründen erforderlich sind (E. 3e). Die Vorinstanz hätte auch auf den Rekurs bezüglich der Modalitäten des Befehlsvollzugs eintreten sollen. Diese Anordnungen sind aber rechtmässig (E. 3f). Die angefochtene Verfügung liesse sich zusätzlich auf das Bundesumweltschutzrecht stützen, da von einer erheblichen Störung im Sinn von Art. 15 USG auszugehen ist und der Beendigungsbefehl verhältnismässig ist (E. 3g).

## Erwägungen

### E. 3

Zu prüfen ist, ob der Befehl zur Beendigung der Bauarbeiten auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht. Der Gemeinderat stützte seine Verfügung auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) sowie auf die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41). Der Regierungsrat liess offen, ob diese gesetzliche Grundlage ausreiche, bejahte indessen die Anwendbarkeit des Planungs- und Baugesetzes. a) Gemäss § 328 Abs. 1 PBG kann die Beendigung der Bauarbeiten innert nützlicher Frist befohlen werden, wenn die Bauarbeiten während längerer Zeit ■ bei Arealüberbauungen länger als zwei Jahre ■ unterbrochen werden. Abs. 2 dieser Bestimmung sieht für den Säumnisfall verschiedene Sanktionen vor, unter anderem die Fertigstellung durch Ersatzvornahme (lit. a) und die Förderung der Bauarbeiten durch die Gemeinde, soweit es die Sicherheit von Personen und Sachen oder der Natur ■ und Heimatschutz erfordern (lit. b). Die Kosten derartiger Massnahmen trägt der Grundeigentümer (Abs. 3). § 328 PBG trägt dem Umstand Rechnung, dass halbfertige Bauten in verschiedener Hinsicht polizeiwidrig sind (Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, Rz. 411; RB 1996 Nr. 86). Zu erwähnen sind namentlich die mit einer Baustelle regelmässig verbundenen Gefahren für das Publikum bzw. Passanten sowie die Verletzung des Einordnungsgebots von § 238 Abs. 1 PBG. Zu

den unerwünschten, nicht beliebig lang hinzunehmenden Auswirkungen einer Baustelle gehören auch die mit Bauarbeiten regelmässig verbundenen Immissionen (vgl. in diesem Zusammenhang § 226 Abs. 1, 2 und 4 PBG). § 328 PBG bestimmt ■ abgesehen vom Fall der Arealüberbauungen ■ nicht näher, wann von einem längeren Unterbruch der Bauarbeiten gesprochen werden kann. Darüber ist im Einzelfall mit Rücksicht auf die konkreten Umstände zu entscheiden; bei dieser Prüfung steht der zuständigen Baubehörde ein erheblicher Ermessensspielraum offen (RB 1996 Nr. 86 mit Hinweisen). Dabei ist nicht massgebend, in welchen zeitlichen Abständen der Bauherr jeweils kleinere Bauarbeiten ausführte; entscheidend ist allein die zeitliche Distanz zwischen dem Augenblick, in welchem der Zustand des unvollendeten Bauwerks beurteilt wird, und demjenigen der rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung, unter Berücksichtigung der Grösse des Bauvorhabens (VGr, 21. Dezember 1989, VB 89/0148, E. 2a). Ein Unterbruch der Bauarbeiten während längerer Zeit im Sinn von § 328 Abs. 1 PBG liegt mit anderen Worten auch dann vor, wenn an einer Baute zwar regelmässig, aber derart langsam gearbeitet wird, dass die Gesamtdauer der Bauarbeiten in keinem vernünftigen Verhältnis zum Bauvolumen bzw. der Bauaufgabe mehr steht. Der Regierungsrat hat daher zu Recht bejaht, dass der angefochtene Befehl auf § 328 PBG gestützt werden kann. b) Der Umbau bzw. die Renovation des Hausteils der Beschwerdeführenden hätte bei üblicher Vorgehensweise innert längstens etwa einem bis anderthalb Jahren durchgeführt werden können, wie die entsprechende Umbaudauer am Hausteil der privaten Beschwerdegegner belegt und im Übrigen die Erfahrung zeigt. Beim von den Beschwerdeführenden gewählten Vorgehen sind die Arbeiten auch nach zehn Jahren seit Erteilen der Baubewilligung noch nicht abgeschlossen. Diese Dauer steht in keinem vernünftigen Verhältnis zur Grösse des Bauvorhabens und ist als übermässig zu qualifizieren. Somit liegt ein Unterbruch der Bauarbeiten während längerer Zeit im Sinn von § 328 Abs. 1 PBG vor. c) Bei der Beurteilung, ob Massnahmen im Sinn von § 328 PBG zu ergreifen sind, steht der zuständigen Behörde wie erwähnt ein erheblicher Ermessensspielraum offen. Bei der Ausübung des Ermessens hat die Behörde die zuvor erwähnten, für die Begrenzung der Baudauer sprechenden Aspekte (namentlich Sicherheit, Einordnung, Störungswirkung für Dritte) gegenüber dem Interesse des Bauherrn an der gewählten Bauweise bzw. am Unterbruch der Bauarbeiten abzuwägen. aa) Im vorliegenden Fall spielen Sicherheitsaspekte, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle. Wie die Beschwerdeführenden mit einem gewissen Recht geltend machen, bewirkt schon der Umstand, dass sie ihren Hausteil bewohnen, eine regelmässige Überwachung der Baustelle. Hinzu kommt, dass bei einem Umbau der vorliegenden Art nicht die gleichen Sicherheitsprobleme entstehen wie etwa bei einer offenen Baugrube oder bei einem Rohbau mit Baugerüst. Der Einordnungsaspekt hätte eine gewisse Rolle spielen können, solange grössere Teile des Dachs oder der Fassade noch zu renovieren waren. Da sich die Vorinstanzen hierzu nicht weiter äussern, erübrigen sich weitere Ausführungen. bb) Zentral erscheinen aufgrund der Ausführungen aller Beteiligten die Einwirkungen auf den Hausteil der privaten Beschwerdegegner durch Lärm und allenfalls weitere Bauimmissionen. Die Beschwerdeführenden bauen wie erwähnt ihren Hausteil praktisch vollständig selber um. Die entsprechenden Arbeiten erfolgen vor allem in den Randstunden und am Wochenende, weil die Beschwerdeführenden berufstätig sind und sich daher während der normalen Arbeitszeiten ihrem Umbau kaum widmen können. Daher treten auch die Störungen durch die Bauarbeiten vornehmlich dann auf, wenn sich die privaten Beschwerdegegner und deren schulpflichtige Kinder zu Hause aufhalten. Es ist gerichtsnotorisch und bedarf keiner besonderen Beweise, dass der Lärm von

Baumassnahmen am Baukörper wie Bohren, Hämmern, Spitzen und dergleichen im ganzen Gebäude, vorliegend also auch im Hausteil der privaten Beschwerdegegner, deutlich wahrgenommen und als störend empfunden wird. Unabhängig davon, ob das Bauprogramm auch längere Phasen ohne lärmige Arbeiten umfasst, stellt die seit Jahren immer wieder auftretende Belästigung durch Baulärm für die private Beschwerdegegnerschaft eine erhebliche Beeinträchtigung dar. Wenn der Gemeinderat das Interesse an der Beendigung dieser Beeinträchtigung höher gewichtet hat als das Interesse der Beschwerdeführenden an der Weiterführung ihrer Bauweise, so hat er im Ergebnis § 328 Abs. 1 PBG korrekt angewendet. Der Befehl zur Beendigung der Bauarbeiten innert sechs Monaten erweist sich damit als rechtmässig. d) Eine gewisse Unklarheit der Verfügung vom 8. Februar 1999 ergibt sich daraus, dass die Frist gemäss Disp.-Ziff. 1.1 ab Rechtskraft des Beschlusses zu laufen beginnt, während in Disp.-Ziff. 5 Abs. 2 einem allfälligen Rekurs gegen Ziffer 1 des Beschlusses die aufschiebende Wirkung entzogen wird. Letztere Bestimmung würde nur Sinn machen, wenn die Frist ab dem Datum des Befehls zu laufen begänne. Der Klarheit halber ist festzustellen, dass die Frist von sechs Monaten neu ab der Mitteilung dieses Urteils an die Parteien läuft. e) Die Beschwerdeführenden setzen sich mit den vom Gemeinderat verfügten Sanktionen (Ersatzvornahme, Androhung eines Strafverfahrens) nicht auseinander. Es liegt nichts vor, was die Sanktionen grundsätzlich als rechtswidrig erscheinen liesse. Erwähnt sei, dass sich eine allfällige Ersatzvornahme auf jene baulichen Vorkehren zu beschränken hätte, die aus baupolizeilichen bzw. Einordnungsgründen erforderlich erscheinen. f) Mit Recht machen die Beschwerdeführenden darauf aufmerksam, dass der Regierungsrat auf ihren Rekurs auch insofern hätte eintreten müssen, als sie die Aufhebung von Disp.-Ziff. 2■4 des Beschlusses des Gemeinderats beantragt hatten, weil diese Teile des Dispositivs sich lediglich mit den Modalitäten des Vollzugs des Befehls und den Kosten der Verfügung befassen. Indessen hat der Regierungsrat in einer Eventualerwägung auch festgehalten, dass gegen diese Anordnungen materiell nichts einzuwenden ist. Zu weitergehenden Ausführungen hatte der Regierungsrat keinen Anlass, nachdem die Rekurrenten diesbezüglich keine spezifischen Rügen erhoben hatten. Die Beschwerdeführenden vermögen aus dem Nichteintreten des Regierungsrats in diesem Punkt nichts für sich abzuleiten. g) Die angefochtene Verfügung erweist sich damit schon gestützt auf das kantonale Recht als rechtmässig. Die Beschwerde ist somit abzuweisen, ohne dass geprüft werden muss, ob sich der Befehl auch auf das Umweltschutzgesetz stützen liesse. Wie angemerkt werden mag, ist auch letzteres der Fall. aa) Der Hausteil der Beschwerdeführenden stellt eine ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV dar, in welcher Lärm erzeugt wird. Diese Emissionen sind nach Art. 11, 12 und 25 USG zu begrenzen. Gemäss Art. 25 Abs. 1 USG dürfen ortsfeste Anlagen nur errichtet werden, falls die durch sie in ihrer Umgebung erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Dabei gelten mit einer lärm erzeugenden Anlage baulich verbundene (zusammengebaute) Gebäude als Umgebung im Sinn von Art. 25 USG (BGr, URP 1999 S. 264 ff. E. 3b, auch zum Folgenden). Ob der Lärm der fraglichen Anlage über die Gebäudestruktur oder über das Freie zu den lärmempfindlichen Räumen der Nachbargebäude übertragen wird, spielt für die grundsätzliche Anwendbarkeit von Art. 25 USG keine Rolle. Hingegen kann bei der Beurteilung des von einer Anlage auf benachbarte, angebaute Gebäude einwirkenden Lärms nicht unbesehen auf Art. 25 USG und die darauf abgestützten Bestimmungen der Lärmschutz-Verordnung abgestellt werden. Das System der Belastungsgrenzwerte ist auf die Beurteilung von Lärm zugeschnitten, der im Freien übertragenen wird. Die Lärmausbreitung in angebaute Nachbargebäude ist

deshalb grundsätzlich nach den für Innenlärm geltenden Anforderungen zu beurteilen (Art. 32 ff. LSV). Dabei sind die Bestimmungen über die Begrenzung von Emissionen (Art. 11, 12, 25 und allenfalls 16 - 18 USG) sinngemäss anzuwenden. Namentlich sind die Vorschriften über die vorsorgliche und verschärfte Emissionsbegrenzung (Art. 11 und 12 USG) unmittelbar anwendbar. bb) Belastungsgrenzwerte für die Beurteilung von Baulärm bestehen nicht, ebensowenig wie quantifizierte Kriterien für die Beurteilung von im Innern von Gebäuden übertragenem Baulärm. Daran ändert auch die inzwischen vorliegende, entsprechend Art. 6 LSV erlassene Baulärm-Richtlinie des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft vom 2. Februar 2000 nichts. Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG, unter Berücksichtigung der Art. 19 und 23 USG. Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Das heisst, dass auch bei der Beurteilung von Lärmimmissionen direkt gestützt auf Art. 15 USG objektivierte Kriterien anzuwenden sind. Das bedeutet hingegen nicht, dass allein deshalb, weil in einem konkreten Fall nur eine kleine Anzahl Personen überhaupt betroffen ist, das Umweltschutzgesetz nicht zur Anwendung gelangt. Vielmehr ist zu beurteilen, ob die Immissionen, denen die Betroffenen ausgesetzt sind, von einem grösseren Personenkreis als erhebliche Störung beurteilt würden, wobei auch Art. 13 Abs. 2 USG zu berücksichtigen ist. Danach setzt nicht das Individuum mit der subjektiv höchsten Empfindlichkeit den Massstab. Art. 13 Abs. 2 USG gebietet es aber, auch das Schutzbedürfnis von Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit zu berücksichtigen, ja deren Schutzbedürfnis relativ stärker zu gewichten als jenes der durchschnittlichen oder gar besonders robusten Personengruppen (André Schrade/Theodor Loretan in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 1998, Art. 13 N. 16 und 19). Fehlen die Voraussetzungen für die Anwendung von Grenzwerten, so müssen die Vollzugsbehörde bzw. der Richter ohne Rückgriff auf diese im Einzelfall aufgrund der Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. die Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen (BGE 123 II 325 E. 4d/bb, mit Hinweisen). cc) Dass Baulärm von vielen Menschen als überdurchschnittlich lästig und störend empfunden wird, ist eine Binsenwahrheit, die keiner weiteren Begründung bedarf. Baulärm wird während beschränkter Zeit als unvermeidliches Übel toleriert. Vorliegend tritt der Baulärm zwar nicht regelmässig auf und sind offenbar auch längere Abschnitte zu verzeichnen, während deren keine lärmigen Arbeiten stattfinden. Ins Gewicht fällt aber, dass die lärmigen Arbeiten praktisch nur zu Zeiten stattfinden, in denen das Erholungsbedürfnis und damit die Störungsanfälligkeit der Betroffenen gross ist. Weiter fällt in Betracht, dass die Arbeiten schon jahrelang dauern und die Beschwerdeführenden ein verbindliches Ende bisher nicht in Aussicht gestellt haben. Die Tatsache, dass der Baulärm unregelmässig auftritt, verunmöglicht es den Betroffenen auch, sich darauf einzustellen und die Tagesplanung wenigstens teilweise danach zu richten. Selbst wenn in Rechnung gestellt wird, dass die Dauer der einzelnen Lärmepisoden beschränkt sein dürfte, so ergibt sich insgesamt doch ohne weiteres das Bild einer erheblichen Störung im Sinn von Art. 15 USG. Von Bagatellimmissionen kann keine Rede sein. dd) Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Dass eine Begrenzung der Lärmemissionen auf eine beschränkte Zeit technisch und betrieblich möglich ist, bedarf keiner weiteren

Ausführungen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass eine konzentrierte Bauabwicklung durch verschiedene Unternehmer es auch ermöglichte, verschiedene lärmige Arbeiten gleichzeitig vorzunehmen, was in der Regel weniger störend wirkt, als wenn diese Arbeiten hintereinander stattfinden (vgl. die Baulärmrichtlinie des BUWAL, Ziff. 3.2.2.3, S. 18). Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Verpflichtung, die Bauarbeiten innert der gesetzten Frist zu beenden, sei für sie wirtschaftlich nicht zumutbar. Bei Anlagen, die nicht nach wirtschaftlichen Grundsätzen betrieben werden, deckt sich das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Schrade/Loretan, Art. 11 N. 35a). Von den verschiedenen Teilgehalten dieses Grundsatzes ist hier nur jener von Bedeutung, der besagt, dass zwischen dem Zweck eines Eingriffs und der Eingriffswirkung ein angemessenes Verhältnis bestehen muss. Dieses Verhältnis ist vorliegend ohne weiteres gewahrt. Schon grundsätzlich kann wohl niemand aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip das Recht ableiten, Nachbarn während Jahren mit Baulärm zu stören, weil er aus finanziellen Gründen nicht das übliche Vorgehen bei einem Umbau einschlagen kann oder will. Erst recht muss vorliegend geltend, dass die Beschwerdeführenden die Mehrkosten, die aus einer beschleunigten Beendigung ihres Umbaus resultieren, zu tragen haben, oder dass sie auf gewisse Bauarbeiten verzichten müssen, damit die Einwirkungen auf den anderen Gebäudeteil ein Ende finden. Die Auflage, Bauarbeiten innert nützlicher Frist abzuwickeln und damit die Umgebung vor Lärmeinwirkungen zu verschonen, ist im vorliegenden Fall verhältnismässig.

#### **E. 4**

... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen.  
2. ...

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