

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00400 vom 19. Juni 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-06-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00400

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00400 du 19 juin 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00400 del 19 giugno 2008

Regeste

Nutzungsplanung | Zuordnung der Lärm-Empfindlichkeitsstufen (ES) bei Wohngebieten entlang einer Bahnlinie (Die Gemeinde hat im Rahmen einer Nutzungsplanänderung dem lärmbelasteten Gebiet die ES II ["keine störenden Betriebe"] statt wie bisher ES III ["mässig störende Betriebe"] zugeordnet.) Zuständigkeit (E. 1.1). Sistierung des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens beim Bund (E. 1.2). Kognitionsfragen (E. 2). Rechtsgrundlagen für die Empfindlichkeitsstufen (E. 3.1) und für die Lärmsanierung der Eisenbahnen, insbes. für den Kostennutzenindex (E. 3.2), und für die Änderung der Nutzungspläne (E. 5.2). Die Anpassung der ES ist infolge der eingetretenen Änderung der Verhältnisse dem Grundsatz nach zulässig (E. 5.3). Die Zuordnung einer höheren ES ist bei einer Lärmvorbelastung nur zurückhaltend möglich (E. 6.1). Eine Höhereinstufung ist namentlich dann zulässig, wenn trotz allen Lärmschutzmassnahmen mit einer markanten Überschreitung der Grenzwerte zu rechnen ist (E. 6.2). Sie kann bereits vor Abschluss der Sanierungsmassnahmen verlangt werden, wenn mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass die Grenzwerte in qualifiziertem Mass nicht eingehalten werden können (E. 6.3). Zuverlässige Prognosen über die zukünftige Lärmbelastung unter Berücksichtigung aller Lärmschutzmassnahmen sind derzeit nicht möglich (E. 7). Abweisung der Beschwerde der SBB. Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 8).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2007.00400 Entscheid der 3. Kammer vom 19. Juni 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Felix Helg. In Sachen Schweizerische Bundesbahnen SBB, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde Horgen, vertreten durch RA A, Beschwerdegegnerin, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 21. September 2006 wies die Gemeindeversammlung Horgen im Rahmen einer Teilrevision ihrer Nutzungsplanung die bisher der Empfindlichkeitsstufe III zugeordneten Teilgebiete Plattenstrasse/Seeblickstrasse, Seegartenstrasse und Hirsacher, alle drei innerhalb einer Wohnzone entlang der Bahnlinie Thalwil-Pfäffikon gelegen, der Empfindlichkeitsstufe II zu. II. Gegen diesen Beschluss erhoben die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) als Eigentümerin der Bahngleisparzelle Rekurs und verlangten die Aufhebung der Festlegung. Die Baurekurskommission II des Kantons Zürich wies das Rechtsmittel am 10. Juli 2007 ab und auferlegte die Verfahrenskosten der Rekurrentin. III. Gegen diesen Rekursentscheid gelangte die SBB am 18. September 2007 an das Verwaltungsgericht und erneuerte ihren Rekursantrag, eventuell sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.

Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte die Neuordnung der Empfindlichkeitsstufen am 23. Januar 2008 vorbehaltlos. Die Baurekurskommission II beantragte am 28. Februar 2008 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Horgen beantwortete die Beschwerde am 7. April 2008 und beantragte ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) in Verbindung mit § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Behandlung der vorliegenden, einen kommunalen Nutzungsplan betreffenden Beschwerde zuständig (RB 1998 Nr. 26). 1.2 Weil die Abstufung der Lärmempfindlichkeit unmittelbare Auswirkungen auf die Art und den Umfang der Lärmsanierungsmassnahmen der Beschwerdeführerin haben kann, ist diese durch den angefochtenen Gemeindebeschluss und den Rekursentscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung beider Anordnungen (vgl. § 21 lit. a VRG). Wegen dieses Zusammenhangs wurde auch das beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingereichte Plangenehmigungsverfahren der Beschwerdeführerin für Massnahmen zur Bahnlärmsanierung auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Zonenplanänderung sistiert. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Baurekurskommissionen überprüfen kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 VRG). Dabei haben sie allerdings die kommunale Planungsautonomie zu beachten und dürfen nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit der kommunalen Planfestlegung offensichtlich ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 20; Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, N. 1073 f.). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 50 Abs. 1 und 2 VRG). Hat die Baurekurskommission im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat.

E. 3.1

Nach Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) ist jeder einzelnen Nutzungszone einer Bau- und Zonenordnung je nach Lärmschutzbedürfnis eine von vier Lärmempfindlichkeitsstufen (ES I bis IV) zuzuordnen. In Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohnzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen gilt die ES II (Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV). Allerdings kann Teilen von Nutzungszonen der ES I und II mittels einer so genannten Aufstufung oder Höhereinstufung die nächst höhere Stufe zugeordnet werden, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind (Art. 43 Abs. 2 LSV). Aus der Einstufung in eine dieser vier Empfindlichkeitsstufen ergeben sich sodann die je nach Lärmart unterschiedliche Belastungsgrenzwerte, d.h. Planungswert, Immissionsgrenzwert und Alarmwert, an deren Überschreitung

unterschiedliche Rechtsfolgen knüpfen. Die einzelnen Belastungsgrenzwerte für Eisenbahnlärm sind in Anhang 4 Ziff. 2 LSV festgelegt. Der massgebende Immissionsgrenzwert (IGW), dessen Überschreitung die Sanierung bestehender ortsfester Anlagen notwendig machen kann (vgl. Art. 13 LSV), liegt danach in der ES II bei 60 dB(A) am Tag und 50 dB(A) in der Nacht, in der ES III hingegen bei 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht.

E. 3.2

Die Lärmsanierung der Eisenbahnen richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 24. März 2000 (BGLE, SR 742.144), welches das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) ergänzen soll (vgl. Art. 1 Abs. 1 BGLE) sowie nach der Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 14. November 2001 (VLE, SR. 742.144.1). Gemäss Art. 2 BGLE soll der Lärmschutz in erster Linie durch technische Massnahmen an Schienenfahrzeugen erreicht werden (Abs. 1). Soweit technische Massnahmen nicht ausreichen, sind bauliche Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen zu treffen (Abs. 2). Technische und bauliche Massnahmen sollen netzweit mindestens zwei Drittel der schädlichem oder lästigem Lärm ausgesetzten Bevölkerung vor diesem Lärm schützen. Das restliche Drittel der Bevölkerung ist durch Schallschutzmassnahmen an Gebäuden zu schützen (Abs. 3). Die technischen Massnahmen an Schienenfahrzeugen müssen bis zum 31. Dezember 2009, die baulichen Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen und die Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden bis zum 31. Dezember 2015 durchgeführt sein (Art. 3 BGLE). Die baulichen Massnahmen werden aufgrund eines vom Bundesrat erlassenen Emissionsplans bestimmt. Dieser berücksichtigt die bis Ende 2015 in Betrieb genommene Infrastruktur und die in diesem Zeitpunkt zu erwartenden Verkehrsverhältnisse und Lärmemissionen der Schienenfahrzeuge und damit auch die bis 2009 vorgeschriebene Rollmaterialsanierung (Art. 6 BGLE). Gemäss Art. 7 Abs. 1 BGLE sind bauliche Sanierungsmassnahmen bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen so weit anzuordnen, bis die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Die Behörde gewährt Erleichterungen, wenn die Sanierung unverhältnismässig Kosten verursachen würde oder wenn ihr überwiegende Interessen, namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes oder der Verkehrs- oder Betriebssicherheit entgegenstehen (Art. 7 Abs. 3 lit. a und b BGLE). Der Bundesrat regelt die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Kosten (Art. 7 Abs. 4 BGLE), was mit Einführung eines Kosten-Nutzen-Indexes (KNI) in Art. 20 VLE und deren Anhang 3 geschehen ist. Nach dieser Regelung sollen die Jahreskosten von Lärmschutzwänden nach einer näher umschriebenen Formel berechnet werden, welche Laufmeteransätze, Wandhöhe, Lärmbelastung (mit und ohne bauliche Lärmschutzmassnahmen) und Anzahl betroffener Personen berücksichtigt (Anhang 3 Ziff. 2 VLE). Dabei wird die Lärmreduktion auf den massgebenden IGW bezogen und bei höheren relativen Ausgangswerten stärker gewichtet als bei tieferen, so dass etwa eine Entlastung um 5 dB(A) bei grösserer IGW-relativer Lärmvorbelastung einen kleineren KNI ergibt als bei geringer IGW-relativer Lärmvorbelastung. Die Kosten baulicher Lärmschutzmassnahmen gelten in der Regel als verhältnismässig, wenn der so ermittelte KNI höchstens 80 beträgt (Art. 20 Abs. 1 VLE).

E. 4

Die Baurekurskommission ging im angefochtenen Entscheid davon aus, dass die bisherige Zuordnung zur ES III anstelle der Regeleinstufung zur ES II eine Höhereinstufung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV wegen Lärmvorbelastung darstelle. Sie legte weiter dar, dass in

aller Regel keine Verpflichtung zu einer Höhereinstufung bestehe, auch wenn die Immissionswerte mit der Sanierung nicht eingehalten werden könnten. Eine solche Pflicht käme nur dort in Frage, wo der Verzicht auf Höhereinstufung qualifiziert unzweckmässig wäre, indem etwa eine eigentliche raumplanerische Verödung drohe, was hier nicht der Fall sei. Zudem könne erst nach Abschluss der laufenden Sanierung verlässlich festgestellt werden, ob die Sanierungsmöglichkeiten erschöpft seien bzw. ob und in welchem Umfang die IGW hernach nicht eingehalten werden könnten. Dieses Mass sei relevant, da eine Höhereinstufung bei einer Überschreitung des IGW der regulären ES um weniger als 5 dB(A) wegen der Lärmskalierung in 5er-Schritten dazu führen würde, dass die Belärmung hernach um die entsprechende Differenz noch gesteigert werden könne, was äusserst fragwürdig wäre. Eine Höhereinstufung habe einen höheren KNI zu Folge, so dass Sanierungsmassnahmen schneller unverhältnismässig würden. Vor Abschluss der Sanierung käme eine Höhereinstufung damit tendenziell einem verpönten Unterlaufen der Sanierungspflicht gleich. Hier werde zwar keine Höhereinstufung verlangt, jedoch werde ein Beschluss angefochten, der die früher erfolgte Höhereinstufung rückgängig mache. Dies sei 11 Jahren nach der Höhereinstufung unter dem Aspekt der Rechts- bzw. Plansicherheit ohne weiteres zulässig, dies umso mehr, als der Abstufung von den betroffenen Grundeigentümern keine Opposition erwachsen sei. Bemerkungsweise stellte die Baurekurskommission schliesslich fest, dass das standardisierte Bewertungsmodell des KNI gesetzes- und verfassungskonform sei.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Änderung der Lärmempfindlichkeitseinstufung setze eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse voraus, die hier nicht gegeben sei. Schon 1995 habe eine Sanierungspflicht für sie bestanden. Die Gemeindeversammlung sei damals zu Recht der Ansicht gewesen, es bestünden keine planerischen Möglichkeiten, die Lärmsituation zu verbessern, und es sei nicht damit zu rechnen, dass die Immissionsgrenzwerte in absehbarer Zeit eingehalten werden könnten.

E. 5.2

Nach Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, sofern sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Im Einklang mit dieser bundesrechtlichen Vorschrift bestimmt § 9 Abs. 2 PBG, dass Planungen neuen Erkenntnissen anzupassen sind, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit dies zulassen. Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderungen und deren Begründung (BGE 128 I 190 E. 4.2). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe für eine Planänderung sein (BGE 120 Ia 227 E. 2c, 113 Ia 444 E. 5b; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 108 f.; Thierry Tanquerel in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 21 Rz. 28 ff.; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Band I, Zürich 1999, N. 437; Peter Karlen, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG aktuell, 4/1994, S. 8 ff.). Nach Art. 15 lit. b RPG beträgt der Planungshorizont in den Bauzonen 15 Jahre. Nach dieser Zeit sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls

anzupassen, wobei auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen können. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (BGr, 21. September 2005, 1A.125/2005 E. 4.1, www.vgrzh.ch; ZBl 104/2003, S. 654 E. 3.2).

E. 5.3

Die bisherige Zuordnung der ES III stammt aus dem Jahr 1995. Sie stützte sich auf eine Beurteilung der damals gegebenen Lärmsituation, wonach in den fraglichen Gebieten massive Überschreitungen der Grenzwerte in Folge des Bahnlärms vorliegen würden. Zwischen der ursprünglichen und der umstrittenen Zuordnung der ES liegen rund 11 Jahre, was für eine erleichterte Abänderbarkeit des Nutzungsplans spricht. Entgegen der Auffassung der Baurekurskommission kann damit aber der Einwand der Beschwerdeführerin betreffend Verletzung der Planbeständigkeit nicht gänzlich verworfen werden, denn die Rückstufung kann sich auf die Beschwerdeführerin infolge ihrer Sanierungspflicht sehr einschneidend auswirken. Entgegen den Darlegungen der Beschwerdegegnerin kann jedoch auch nicht angenommen werden, dass die Höhereinstufung in der Ortsplanung 1995 von Anfang an nur als eine bis 2002 befristete Massnahme erfolgt war. Solches ergibt sich in keiner Weise aus dem Bericht zur Ortsplanung 1995, welcher lediglich auf die bis 2002 umzusetzende generelle Sanierungspflicht hinwies. Die Beschwerdegegnerin brachte im Rekursverfahren vor, seit 1995 sei das Rollmaterial der Bahn soweit saniert worden, dass sich eine Neubeurteilung der Lärmsituation rechtfertige. Nach den Angaben der Beschwerdeführerin ist die Sanierung der Reisezugwagen bis 2004 abgeschlossen und sollen die Güterzugwagen bis 2009 ebenfalls saniert sein. Es erstaunt daher nicht, wenn sich die Lärmwerte des Emissionsplans 2015 gegenüber den Emissionsangaben von 1991, welche der ES-Zuteilung zugrunde lagen, wesentlich reduziert haben. Auch die Beschwerdeführerin weist auf die Effizienz der Rollmaterialsanierung hin, wenn sie etwa ausführt, die Zunahme des Bahnverkehrs im fraglichen Gebiet werde durch die Massnahmen am Rollmaterial mehr als ausgeglichen. Dass sich diese Reduktion in vollem Umfange bereits 1995 abschätzen liess, ist nicht anzunehmen und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert dargetan. Wenn sie vorbringt, bereits damals habe eine Sanierungspflicht bestanden, so trifft dies zwar zu (vgl. Art. 16 USG); auch galt damals die allgemeine Sanierungsfrist bis 2002 (vgl. Art. 17 LSV in seiner ursprünglichen Fassung vom 15. Dezember 1986). Jedoch zeichnete sich bereits 1995 ab, dass sich die Sanierung der Bahnanlagen wegen der notwendigen Planung und des immensen Investitionsvolumens verzögern werden, was in der Folge auch Anlass für die Revision von Art. 17 LSV und den Erlass des BGLE gab. Da die sanierungspflichtigen Bahnunternehmen bis dahin noch kaum Lärmsanierungen am bestehenden Netz vorgenommen hatten und massgebende Untersuchungen zum Eisenbahnlärm und der Wirksamkeit von Rollmaterialsanierungen erst 1995/1996 durchgeführt wurden (vgl. Botschaft des Bundesrates zum BGLE, BBl 1999, S. 4904, 4908 f.), war frühestens mit dem BGLE überhaupt voraussehbar, innert welcher Fristen und in welchem Mass mit baulichen Bahnlärmsanierungsmassnahmen tatsächlich gerechnet werden darf. Dies gilt umso mehr, als mit dem in Art. 20 VLE eingeführten KNI ein neues Instrument zur Konkretisierung des Begriffs der Verhältnismässigkeit von Sanierungsmassnahmen geschaffen wurde. Als massgebende Änderung der Verhältnisse ist aber genau genommen nicht die inzwischen bereits teilweise erfolgte Sanierung des

Rollmaterials zu sehen, ansonsten die Halter lärmemittierender Anlagen bei jedem Sanierungsschritt mit einer Erweiterung der zumutbaren Sanierungsmassnahmen zu rechnen hätten. Entscheidend ist vielmehr, dass mit den Massnahmen am Rollmaterial nicht vorhergesehene Resultate erzielt werden konnten und können und dass mit dem BGLE und der VLE eine veränderte Rechtslage eingetreten ist. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin die derzeit laufende Eisenbahnlärmsanierung entlang der Strecke Zürich-Pfäffikon zum Anlass nimmt, ihre 1995 erfolgte ES-Zuordnung und insbesondere die Notwendigkeit von bisherigen Höhereinstufungen zu überprüfen, um so allenfalls in grösserem Umfang an baulichen Sanierungsmassnahmen teilzuhaben. Die angefochtene Anordnung kann daher heute unbesehen der vorbestandeneneinstufung nach den anerkannten Planungsgrundsätzen vorgenommen werden.

E. 6.1

Die hier fraglichen Gebiete liegen in Wohnzonen, für welche nach Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV regelmässig die ES II gilt. Nach Art. 43 Abs. 2 LSV kann Teilen von Nutzungszonen der ES I und II die nächst höhere Stufe zugeordnet werden, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind (Art. 43 Abs. 2 LSV). Von dieser Möglichkeit soll nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur zurückhaltend und unter qualifizierten Voraussetzungen Gebrauch gemacht werden. Vorweg ist zu prüfen, ob nicht eine Umzonung des fraglichen Gebietes die richtige planerische Massnahme sei. Weiter sollen nicht schon bei geringfügigen Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes ganze Gebiete einer höheren ES zugewiesen werden. Und schliesslich ist vor der Höhereinstufung abzuklären, inwieweit die lärmemittierende Anlage saniert werden kann. Diese Abklärung darf jedoch nicht eine rein theoretische sein. Insbesondere muss der Frage, ob in finanzieller Hinsicht überhaupt eine realistische Chance für eine anlageseitige Sanierung besteht und wie weit eine solche aus Gründen der Verhältnismässigkeit gehen kann, gebührende Beachtung geschenkt werden (BGE 121 II 235 E. 5b mit Hinweisen; ZBl 97/1996, S. 407, E. 5). Entsprechend dieser Rechtsprechung empfiehlt auch der Leitfaden der Baudirektion des Kantons Zürich von 2001 (Leitfaden) den Gemeinden, Höhereinstufungen erst dann vorzunehmen, wenn der massgebende Grenzwert um mindestens 6 bis 7 dB(A) überschritten ist, keine Änderung der Nutzungszone und auch keine Lärmentlastung durch Lärmschutzmassnahmen an der Quelle oder bauliche Massnahmen möglich ist.

E. 6.2

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann eine Gemeinde durchaus gezwungen werden, eine Höhereinstufung vorzunehmen (vgl. BGE 121 II 235). Die Beschwerdeführerin rügt mit Recht, dass die Baurekurskommission die Gründe, welche die Gemeinde zu einer Höhereinstufung verpflichten würden, allzu eng definiert. Es trifft zwar zu, dass das Bundesgericht etwa in ZBl 97/1996, S. 407 E. 4a oder BGE 117 Ib 125 E. 4c ausführt, die Möglichkeit der Höhereinstufung habe primär alte Dorfkerne oder städtische Verhältnisse im Auge. Wenn sich Gemeinden für die Erhaltung des vorhandenen Wohnraumes und gegen die Entleerung ihrer Kerngebiete oder Innenstädte einsetzen würden, solle dies durch die LSV nicht verhindert werden. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass sich eine Höhereinstufung ausserhalb solcher Kerngebiete und Innenstädte verbiete. Massgebend ist vielmehr, dass trotz aller zumutbaren Lärmschutzmassnahmen mit einer markanten Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Gebiet zu rechnen ist, wie dies im Leitfaden der Baudirektion dargestellt wird (vgl. zur so genannten Zürcher Praxis ZBl 97/1996, S. 407 E. 6b/bb). Auf der anderen Seite ist jedoch zu beachten, dass

Höhereinstufungen in erster Linie dem Schutz des bau- oder umbauwilligen lärmbeeinträchtigten Eigentümers dienen sollen und nicht den Betreibern lärmemittierender Anlagen. Wenn die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf BGE 120 Ib 456 E. 5e meint, die Empfindlichkeitsstufen entlang der Bahnlinie seien auch im Interesse ihres zonenkonformen Bahnbetriebs festzulegen, greift die Argumentation zu kurz. Die Überlegungen des Bundesgerichts zur zweckmässigen Abstimmung der Empfindlichkeitsstufen am Zonenrand einer Zone für öffentliche Bauten mit einer ES III lassen sich nicht ohne weiteres auf alle bestehenden Wohnquartiere entlang stark befahrener Strassen oder Eisenbahnlinien übertragen, ansonsten alle Wohnzonen entlang solcher Verkehrsadern in die grundsätzlich wohnzonenwidrige ES III eingestuft werden müssten. Dies liefe den Zielen des Lärmschutzrechtes klar zuwider (vgl. auch Adrian Walpen, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Zürich 2005, S. 243 f. mit Hinweisen).

E. 6.3

Im vorliegenden Fall kommt nach der übereinstimmenden Auffassung beider Parteien eine Umzonung in eine weniger lärmempfindliche Nutzungszone nicht in Frage, da die drei Gebiete praktisch vollständig mit Wohnbauten überbaut sind. Für die Frage, ob die künftigen Lärmbelastungen den massgebenden Grenzwert trotz aller zumutbarer Lärmschutzmassnahmen um mehr als 6 bis 7 dB(A) überschreiten werden, ist als Ausgangspunkt auf den Lärmbelastungsplan mit den voraussichtlichen Emissionswerten Ende 2015 unter Einbezug der vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen auszugehen. Entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid kann nicht generell verlangt werden, dass Höhereinstufungen erst nach Abschluss der Sanierung eingefordert werden können. Lässt sich vielmehr mit einiger Wahrscheinlichkeit voraussehen, dass die IGW trotz der notwendigen und zumutbaren Sanierungsmassnahmen in qualifiziertem Ausmass nicht eingehalten werden können, so kann eine Höhereinstufung verlangt werden. Ein anderes Vorgehen würde dem Bedürfnis nach vorausschauender Planung widersprechen und den betroffenen Eigentümern an der Eisenbahnstrecke einen illusorischen Lärmschutz versprechen. Überdies würde der Verzicht auf Höhereinstufung den bauwilligen Grundeigentümern gemäss Art. 22 Abs. 2 USG sowie Art. 31 f. LSV während vieler Jahre eigene übermässige Schallschutzmassnahmen abverlangen (vgl. Leitfaden, S. 18). Allerdings muss die Prognose der voraussichtlichen Emissionswerte Ende 2015 selbstverständlich auch diejenigen Lärmschutzmassnahmen berücksichtigen, welche überhaupt erst als Folge der zonenkonformen Regeleinstufung anstelle der Höhereinstufung verhältnismässig werden. Wegen der Gewichtung der Lärmentlastung in der Formel des KNI würde die Höhereinstufung sonst nämlich tatsächlich die Sanierungspflicht des Lärmverursachers teilweise unterlaufen. Die Anlageinhaber sollen aber gerade nicht mit dem Mittel der Höhereinstufung von ihrer Sanierungspflicht befreit werden (vgl. ZBI 97/1996, S. 407 E. 6b/bb).

E. 6.4

Bei dieser Betrachtungsweise im Zusammenhang mit der Lärmprognose werden die Einwände, welche die Beschwerdegegnerin gegen die Rechtmässigkeit des Kosten-Nutzen-Indexes gemäss Art. 20 Abs. 1 VLE anführt, obsolet. Immerhin stellt sich aber tatsächlich die Frage, wie die Bestimmung in bundesrechtskonformer Weise, das heisst orientiert an den Zielen eines wirksamen Lärmschutzes, auszulegen ist. Denkbar wäre, dass die Plangenehmigungsbehörde des Bundes bei der Ermittlung des Nutzens zur Berechnung des KNI gemäss Anhang 3 Ziff. 2.3 VLE generell von den Immissionsgrenzwerten einer

zonenkonformen Regeleinstufung und nicht von denjenigen einer allfälligen Höhereinstufung wegen Lärmvorbelastung ausgehen würde. Würde eine solche Praxis Fuss fassen, so würde der Beschwerdeführerin aus einer Rückstufung gar kein tatsächlicher Nachteil mehr erwachsen können. Umgekehrt würden aber auch die Gemeinden nicht mehr über Rückstufungen an vermehrten Lärmschutzmassnahmen der Bahnbetreiber teilhaben können und so das Interesse daran verlieren. Die Beurteilung dieser Frage kann jedoch den zuständigen Behörden im Rahmen der Plangenehmigung überlassen bleiben.

E. 7

Die Beschwerdeführerin legt in ihrer Beschwerdeschrift im Einzelnen dar, wie viele Personen in den fraglichen Gebieten in saniertem Zustand 2015 von Überschreitungen von mehr als 5 dB(A) über den IGW der ES II betroffen sein werden. Im Gebiet Plattenstrasse/Seeblickstrasse sollen dies 12 Personen, im Gebiet Seegartenstrasse 105 Personen und im Gebiet Hirsacher 53 Personen sein. Ob es sich bei diesen Zahlen um unzulässige neue Tatsachenvorbringen handelt (vgl. § 52 Abs. 2 VRG), wie die Beschwerdegegnerin dies beanstandet, ist fraglich. Immerhin hat die Beschwerdeführerin bereits im Rekursverfahren die Plangenehmigungsunterlagen eingereicht, welche umfangreiches Zahlenmaterial zu den Lärmemissionen 2015 mit und ohne Lärmschutzmassnahmen enthalten. Soweit sich die Angaben der Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdeschrift aus diesen Zahlen ableiten lassen sollten, was unklar ist, sind sie allerdings nicht relevant. Die Plangenehmigungsunterlagen prognostizieren die Lärmbelastung 2015 in den fraglichen Gebieten ausgehend von den IGW der ES III und berücksichtigen dabei folglich nur die im Auflageprojekt selber vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen, d.h. im Wesentlichen diejenigen, welche ausgehend von der Höhereinstufung einen KNI von weniger als 80 aufweisen. Demgegenüber könnten ausgehend von den IGW der ES II als Regeleinstufung wegen der dargelegten Gewichtung der Lärmentlastung in der KNI-Formel zusätzliche Lärmschutzmassnahmen verhältnismässig werden. Verlässliche Einschätzungen der Beschwerdeführerin zum baulichen Lärmschutz ausgehend von der ES II und dem entsprechenden KNI sind aber nicht vorhanden. In einer unverbindlichen Stellungnahme hatte die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin immerhin bereits Anfang 2006 in Aussicht gestellt, dass die Regeleinstufung zumindest in den Gebieten Seegarten und Hirsacher zusätzliche Lärmschutzwände möglich machen würden. Für alle drei Gebiete bleibt zudem offen, inwieweit den Erleichterungsanträgen der Beschwerdeführerin im Rahmen der Plangenehmigung überhaupt stattgegeben wird. Vor Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens sind daher ohnehin keine zuverlässigen Prognosen über die Lärmbelastung 2015 unter Berücksichtigung aller zumutbaren Lärmschutzmassnahmen möglich. Diese Ungewissheit wirkt sich vorliegend zu Ungunsten der Beschwerdeführerin aus, nachdem heute grundsätzlich eine Neubeurteilung der Lärmsituation gerechtfertigt ist (E. 5), jedoch – zumindest vorerst – keine Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Höhereinstufung bestehen (zur Vorläufigkeit einer Regeleinstufung vgl. auch ZBl 97/1996, S. 407 E. 6b/cc). Weitere Abklärungen erübrigen sich daher ebenso wie eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr damit von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Aber auch die Beschwerdegegnerin kann

nach der Praxis keine solche für sich beanspruchen, da die Beantwortung von Rechtsmitteln zu ihren angestammten Aufgaben gehört und mit keinem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (vgl. RB 1986 Nr. 5). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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