

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00052 vom 12. Mai 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00052

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00052 du 12 mai 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00052 del 12 maggio 2016

Regeste

Kirchengeläut | Beschränkung des nächtlichen Kirchengeläuts auf stündliche statt viertelstündliche Glockenschläge. Mit Blick auf die neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse kann nächtliches Kirchengeläut von über 40-45 dB - abweichend von der früheren Praxis - bereits eine unzulässige Lärmimmission sein. Da dieser Wert vorliegend überschritten ist, waren die Betroffenen zur Rekurshebung vor dem Baurekursgericht legitimiert (E. 4.3). Nicht erhebliche Lärmimmissionen sind grundsätzlich hinzunehmen und es ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Wohnung der Beschwerdegegnerschaft in einer Kernzone und nicht etwa in einer reinen Wohnzone befindet. Weiter sollen Geräusche, welche den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen, nach Möglichkeit nicht vollständig untersagt werden; vielmehr sind die im Raum stehenden Interessen gegeneinander abzuwägen und gegebenenfalls zeitliche Beschränkungen der Schallimmissionen anzuordnen (E. 6.1). Das Interesse an mehr Nachtruhe überwiegt die von den Beschwerdeführenden angeführten Interessen (Aufrechterhaltung der Tradition; Zeitansage). Stündliche Glockenschläge vermögen der Tradition Genüge zu tun und die Zeitansagefunktion der Kirchenglocken hat heute nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher (E. 6.2). Die Gemeindeautonomie wurde durch den Entscheid des Baurekursgerichts nicht verletzt und die Voraussetzungen für eine Praxisänderung sind erfüllt (E. 6.3 f.) Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Die Vereinigung von Verfahren ist aus prozessökonomischen Gründen zulässig, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen (§ 71 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG] in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO]). Eine Vereinigung ist insbesondere dann angezeigt, wenn sich zwei oder mehrere Rechtsmittelbegehren gegen dieselbe Verfügung richten (Martin Bertschi/Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbem. zu §§ 4–31 N. 50–60). Vorliegend richten sich die beiden Beschwerden gegen denselben Rekursentscheid vom 15. Dezember 2015 mit demselben zugrunde liegenden Sachverhalt. Entsprechend rechtfertigt es sich, die Verfahren VB.2016.00052 und VB.2016.00055 zu vereinigen.

E. 2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons-

oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführenden berufen sich zumindest sinngemäss auf ihre Gemeindeautonomie, weshalb ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGr, 22. November 2012, 8C_500/2012, E. 2.2.2; BGE 135 I 43 E. 1.2).

E. 3

Prozessgegenstand ist der Beschluss des Stadtrats Wädenswil, mit welchem der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Wädenswil – entgegen dem Begehren der Beschwerdegegnerschaft – gestattet wurde, weiterhin zwischen 22.00 und 7.00 Uhr für die Zeitansage Viertelstundenschläge ertönen zu lassen. Zur vollen Stunde wird ausserdem mittels Kirchengeläut jeweils die Anzahl Stunden angegeben; diese Praxis ist vor Verwaltungsgericht – auch für die Nachtzeit – nicht umstritten. Auch der Zeitpunkt des Abendgeläuts ist nicht mehr umstritten. Die Beschwerdegegnerschaft beanstandet die nächtlichen Viertelstundenschläge, da sie dadurch regelmässig aus dem Schlaf gerissen würde. Ihre Wohnung ist rund 200 m vom Kirchturm entfernt und liegt in der Kernzone mit Empfindlichkeitsstufe III. Die Beschwerdeführenden bringen vor, die Beschwerdegegnerschaft sei in Kenntnis des Kirchengeläuts in ihre Wohnung gezogen. Ausserdem habe dieses eine lange und wertvolle Tradition; die Beschwerdegegnerin und der Beschwerdegegner seien die einzigen Personen, die sich in der Gemeinde Wädenswil darüber beschweren würden. Da die Immissionen kaum stören würden, sei eine Beschränkung des Geläuts nicht notwendig und folglich nicht verhältnismässig. Eine solche Beschränkung verletze den Beurteilungsspielraum der Gemeinde, und zudem sei die Zeitansage eine wichtige Funktion des Glockenschlags.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin im Verfahren VB.2016.00055 macht geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht auf den Rekurs von C und D eingetreten. Gemäss gefestigter verwaltungsgerichtlicher Praxis sei in Fällen wie dem vorliegenden die Legitimation erst bei Lärmimmissionen von 60 dB (gemessen im offenen Fenster) gegeben, was hier nicht der Fall sei.

E. 4.2

Dass die genannte Grenze von 60 dB nicht erreicht wird, ist unbestritten. Das Baurekursgericht stützte sich jedoch in seinem Urteil auf eine neue wissenschaftliche ETH-Studie, welche zum Zeitpunkt der früheren Entscheide betreffend Kirchengeläut noch nicht publiziert war (Mark Brink/Sarah Omlin/Christian Müller/Reto Pieren/Mathias Basner, An event-related analysis of awakening reactions due to nocturnal church bell noise, in: Science of the Total Environment, 409/2011, S. 5210 ff.). Gemäss dieser Studie treten zusätzliche Aufwachreaktionen bei viertelstündlichen Kirchenglockenimmissionen nicht erst bei 60 dB, sondern je nach Schlafdauer schon ab 40–45 dB auf. Dieser Wert ist vorliegend unbestrittenermassen überschritten: Gemäss bei der Beschwerdegegnerschaft durchgeführten Lärmmessungen beträgt die Lautstärke des Geläuts vor dem Schlafzimmerfenster durchschnittlich maximal 59,6 dB, am Kopfende des Bettes 43,4 dB bei gekipptem und 54,7 dB bei offenem Fenster.

E. 4.3

Wie nachfolgend zu zeigen sein wird (E. 6), kann – insbesondere auch mit Blick auf die neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse – nächtliches Kirchengeläut von über 40–45 dB bereits eine unzulässige Lärmimmission sein. Ob dies jeweils zu bejahen oder zu verneinen ist, ist im Einzelfall zu entscheiden. Jedenfalls aber ist in Abweichung von der früheren Praxis die Schwelle für die Legitimation tiefer anzusetzen. Dieses Vorgehen des Baurekursgerichts ist rechtmässig und hält namentlich vor § 338a des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG) ohne Weiteres stand. Dass dadurch Personen legitimiert würden, die nicht persönlich betroffen sind, ist mithin entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin im Verfahren VB.2016.00055 nicht zu befürchten.

E. 5

Die Beschwerdeführenden beantragen die Durchführung eines Augenscheins des Verwaltungsgerichts. Ein solcher erübrigt sich dann, wenn der massgebliche Sachverhalt aus den Akten hinreichend ersichtlich ist (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32; Plüss, Kommentar zum VRG, § 7 N. 79). In der zu beurteilenden Streitigkeit sind zur Klärung des Sachverhalts fachmännische Lärmmessungen vorgenommen worden. Weiter hat das Baurekursgericht als zuständiges Fachgericht einen Augenschein durchgeführt und die gewonnenen Erkenntnisse in einem aussagekräftigen Protokoll, einschliesslich Fotos, dokumentiert. Das Protokoll sowie die übrigen Akten geben hinreichend über die zu beurteilenden tatsächlichen Verhältnisse Aufschluss; es bestehen keine Hinweise, welche weitere Abklärungen angezeigt erscheinen lassen würden. Auf einen verwaltungsgerichtlichen Augenschein kann daher verzichtet werden.

E. 6

In materieller Hinsicht steht die Anwendung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG infrage. Die Immissionsgrenzwerte sind vorliegend nicht überschritten, ein Sanierungsfall im rechtlichen Sinn liegt damit nicht vor (diesbezüglich missverständlich die Vorinstanz).

E. 6.1

Das Baurekursgericht hat sich mit der Thematik des Vorsorgeprinzips eingehend auseinandergesetzt. In Anwendung von § 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG kann auf die zutreffenden Erwägungen in dieser Entscheidung verwiesen werden. Namentlich ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass eine Verhältnismässigkeitsprüfung mit Interessenabwägung vorzunehmen ist. Nicht erhebliche Störungen sind dabei grundsätzlich hinzunehmen und es ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Wohnung der Beschwerdegegnerschaft in einer Kernzone (Empfindlichkeitsstufe III) und nicht etwa in einer reinen Wohnzone befindet. Ausserdem gilt praxisgemäss, dass Geräusche, welche den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen, wie neben dem Läuten von Kirchenglocken beispielsweise auch das Musizieren, nicht vollständig untersagt werden sollen. Als sinnvolle Lösung erweist sich in solchen Konstellationen oftmals eine Einschränkung der Betriebszeiten (vgl. beispielsweise VGr, 17. März 2016, VB.2015.00509, E. 3; 17. November 2010, VB.2009.00605, E. 8.4).

E. 6.2

Das Interesse an mehr Nachtruhe überwiegt vorliegend die von den Beschwerdeführenden angeführten Interessen (Aufrechterhaltung der Tradition; Zeitansage). Es ist nicht ersichtlich, dass die Tradition des Kirchengeläuts (oder ein allfälliges Interesse der

Gesamtbevölkerung an ebendiesem) durch den vorinstanzlichen Entscheid massgeblich beschränkt würde bzw. weshalb eine Regelung, welche einen nächtlichen Stundenschlag weiterhin gestattet, der Tradition nicht Genüge zu tun vermöchte. Die Zeitansage durch Kirchenglocken hat heute nicht mehr dieselbe Bedeutung und muss jedenfalls nicht mehr viertelstündlich erfolgen. Dies gilt umso mehr, als der nächtliche Viertelstundenschlag schlecht geeignet ist, der Bevölkerung verlässliche Auskunft über die Uhrzeit zu geben: Aus der Wahrnehmung eines nächtlichen Viertelstundenschlags lässt sich die eher interessierende "Stundenzeit" gerade nicht heraushören. Eine Einschränkung der Betriebszeiten ist mithin wenig einschneidend für die Beschwerdeführenden und zudem technisch problemlos umsetzbar. Demgegenüber bedeutet eine solche Einschränkung für die Beschwerdegegnerschaft, da pro Stunde nur noch einmal statt viermal Glocken läuten, eine erhebliche Verbesserung der Situation. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die oben in E. 4.2 erwähnte, in der bisherigen Rechtsprechung (namentlich BGr, 18. Januar 2010, 1C_297/2009; BGr, 20. Februar 2006, 1A.159/2005) noch nicht berücksichtigte Studie. Diese zeigt auf, dass eine Reduktion von Schallereignissen wie den vorliegenden bei gleichbleibendem Innenpegel zu einer Abnahme von zusätzlichen Aufwachreaktionen führt. Eine solche Vorbeugung im Interesse der Nachtruhe ist hoch zu gewichten und aus einem objektiven Blickwinkel zu beurteilen, d. h. unabhängig von der Empfindlichkeit Einzelner und namentlich auch unabhängig davon, dass die Beschwerdegegnerschaft in Kenntnis des Kirchengeläuts in die aktuelle Wohnung gezogen ist (vgl. betreffend die objektivierte Betrachtungsweise auch Alain Griffel/Heribert Rausch in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. A., Zürich etc. 2011, Art. 11 N. 20). Die Verbesserung der Lärmsituation liegt nicht nur im Interesse der Beschwerdegegnerschaft, sondern ebenso im allgemeinen Interesse der Bevölkerung an ausreichender Nachtruhe. Daraus, dass sich neben der Beschwerdegegnerschaft niemand über das Kirchengeläut beklagte, darf nicht geschlossen werden, dass keine weiteren Personen durch dieses gestört würden. Das Baurekursgericht geht zu Recht davon aus, dass nächtliche Viertelstundenschläge mit dem Vorsorgeprinzip nicht vereinbar sind.

E. 6.3

Zu beantworten ist weiter die Frage, ob das Baurekursgericht mit dieser Beurteilung den Ermessensspielraum der Gemeinde verletzt hat. Gemäss geltender Praxis legen sich die Rekursbehörden bei der Angemessenheitskontrolle eine gewisse Zurückhaltung auf, soweit persönliche oder – wie hier – örtliche Verhältnisse zu berücksichtigen sind oder wenn es um technische oder verwaltungsorganisatorische Fragen geht (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 80). Es ist denn auch nicht von der Hand zu weisen, dass die Gemeindebehörden in Bezug auf die Regelung des Kirchengeläuts im Rahmen der Gemeindeautonomie über einen gewissen Beurteilungsspielraum verfügen. Unter diesen Umständen darf sich die Rekursinstanz trotz § 20 Abs. 1 lit. c VRG nicht leichtfertig über die Argumente der zuständigen Gemeindebehörde hinwegsetzen (vgl. etwa VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232, E. 4.3). Das Baurekursgericht hat sich vorliegend besonders sorgfältig und detailliert mit den Beweggründen der Gemeindebehörde auseinandergesetzt und seinen Entscheid ausführlich und überzeugend begründet. Im Interesse einer griffigen lärmschutzmässigen Vorsorge erweist sich die vom Baurekursgericht getroffene Anordnung als zulässiger Eingriff in den Ermessensspielraum der Gemeinde. Das Vorgehen des Baurekursgerichts ist mithin auch unter dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie nicht zu beanstanden.

E. 6.4

Da die bisherige Rechtsprechung nächtliche Viertelstundenschläge jeweils schützte, ist zu prüfen, ob die vorliegende Neubeurteilung vor den Voraussetzungen einer Praxisänderung standhält (vgl. dazu statt vieler Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, S. 188 f.). Zunächst müssen ernsthafte und sachliche Gründe für die Änderung vorliegen. In seinem letzten Entscheid zur gleichen Frage erklärte das Bundesgericht, mangels wissenschaftlicher Studien müsse man sich mit einem stark vereinfachenden Analogieschluss begnügen und auf die Wirkung von Fluglärmereignissen abstellen (BGr, 18. Januar 2010, 1C_297/2009, E. 4). Zum jetzigen Zeitpunkt liegt erstmals die erwähnte Studie der ETH vor, die sich mit der Thematik des nächtlichen Kirchengeläuts auseinandersetzt (und zu einem abweichenden Ergebnis kommt). Dies stellt einen ernsthaften und sachlichen Grund für eine Neubetrachtung dar. Weiter muss das Interesse an der korrekten Rechtsanwendung das Interesse an der Rechtssicherheit überwiegen. Vorliegend sind keine Hinweise darauf ersichtlich, dass jemandes Vertrauen auf den Weiterbestand des viertelstündlichen Kirchengeläuts besonders berücksichtigt werden müsste. Namentlich wurden keine Investitionen oder andere Vorkehren mit Blick auf ungehindertes Glockengeläut getroffen, weshalb der Grundsatz von Treu und Glauben nicht tangiert bzw. die Besitzstandsgarantie nicht betroffen ist (anders der Minderheitsantrag der Vorinstanz). Zuletzt wird verlangt, dass die Änderung grundsätzlich erfolgt. Auch dies ist zu bejahen. Es ist davon auszugehen, dass das Baurekursgericht an der neuen Praxis festhalten wird.

E. 6.5

Insgesamt erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtmässig. Damit sind die Beschwerden als unbegründet abzuweisen.

E. 7

Ausgangsgemäss sind die Kosten der Beschwerdeverfahren den Beschwerdeführenden je hälftig aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen stehen ihnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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