

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00541 vom 15. Februar 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-02-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00541

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00541 du 15 février 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00541 del 15 febbraio 2018

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Lärmschutzmassnahmen, Erleichterung von den Planungswerten. Der auf die Liegenschaft der Beschwerdeführerinnen einwirkende Lärm überschreitet die Planungswerte (E. 5.1). Die Lärmimmissionen könnten mit einer Lärmschutzwand erheblich reduziert werden. Die vom Beschwerdegegner angeführten gestalterischen Gründe gegen eine Lärmschutzwand (notwendiger Versatz, Schlauchwirkung) überzeugen nicht. Ob Lärmschutzmassnahmen wirtschaftlich tragbar sind, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Der Beschwerdegegner wird im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen haben, dass das Grundstück der Beschwerdeführerinnen erheblich stärker ausgenutzt werden könnte und ein in der Reservezone liegendes angrenzendes Grundstück in absehbarer Zeit eingezont werden dürfte (E. 5.5). Rückweisung.

Erwägungen

E. 3

Streitgegenstand bildet vorliegend einzig die Frage, ob der Beschwerdegegner verpflichtet sei, zum Schutz des Grundstücks der Beschwerdeführerinnen vor übermässigem Lärm entlang der projektierten Strasse im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 03 in Obfelden Lärmschutzmassnahmen zu ergreifen. Ohne Lärmschutzmassnahme beträgt die Lärmeinwirkung auf das massgebliche Fenster im ersten Stock am Tag 55 dB(A) und in der Nacht 48 dB(A). Bei der geplanten Umfahrungsstrasse handelt es sich im fraglichen Bereich unbestrittenermassen um eine neue ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 25 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) bzw. Art. 7 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41), weshalb die Planungswerte einzuhalten sind (dazu hinten E. 5.2).

E. 4.1

Nach § 14 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (LS 722.1) sind Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren; die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind angemessen zu berücksichtigen.

E. 4.2

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch,

Ermessensüber- oder Ermessensunterschreitung (lit. a) sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts (lit. b) beschränkt. Nach § 50 Abs. 2 VRG ist allerdings auch die Rüge der Unangemessenheit zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Ein solcher Fall liegt hier vor, denn das strittige Strassenbauprojekt stellt einen Sondernutzungsplan dar mit einem derart hohen Konkretisierungsgrad, dass er materiell einer Baubewilligung entspricht (RB 2006 Nr. 60). Er untersteht damit sowohl in seiner Eigenschaft als Nutzungsplan als auch in seiner Eigenschaft als Baubewilligung den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700). Da dieses in Art. 33 Abs. 2 und 3 lit. b RPG von den Kantonen verlangt, dass sie gegen derartige Akte mindestens ein innerkantonales Rechtsmittel mit voller Überprüfung gewährleisten, ist vorliegend auch die Angemessenheit der Projektfestsetzung zu überprüfen (VGr, 23. Oktober 2014, VB.2014.00193, E. 1.2; VGr, 1. Juli 2010, VB.2010.00130, E. 5.6 [nicht unter www.vgrzh.ch]; vgl. auch BGE 114 Ia 233 E. 2b; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2. A., Zürich etc. 2010, Art. 33 Rz. 81). Dabei darf sich das Verwaltungsgericht aber, auch wenn es als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz amtiert, insofern eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, als es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 81 ff.; BGE 139 II 185 E. 9.3). Weiter hat sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, soweit der Vorinstanz mit der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. Insbesondere soll es nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (Aemisegger/Haag, Art. 33 Rz. 71 ff., 77). Da es sich vorliegend hingegen nicht um eine kommunale Nutzungsplanung handelt, bei der die Gemeindeautonomie zu respektieren wäre, hat das Verwaltungsgericht die Würdigung der spezifischen örtlichen Verhältnisse durch die Vorinstanz ohne besondere Zurückhaltung zu überprüfen.

E. 5.1

Gemäss Art. 11 Abs. 1 USG wird Lärm durch Massnahmen an der Quelle begrenzt. Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Für die Beurteilung der schädlichen und lästigen Einwirkungen hat der Bundesrat, gestützt auf Art. 13 Abs. 1 USG, in der Lärmschutz-Verordnung Immissionsgrenzwerte für den Schutz vor neuen lärmigen ortsfesten Anlagen gestützt auf Art. 23 USG Planungswerte festgelegt. Nutzungszonen sind gemäss Art. 43 LSV einer von vier Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen, für die unterschiedliche Planungs- und Immissionsgrenzwerte gelten. Die Liegenschaft der Beschwerdeführerinnen ist der Empfindlichkeitsstufe II zugeordnet. Für sie gilt ein Planungswert von 55 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht; der Immissionsgrenzwert liegt jeweils um 5 dB(A) höher (Anhang 3 Ziff. 2 LSV). Damit wird hier der Immissionsgrenzwert eingehalten, hingegen der Planungswert in der Nacht um 3 dB(A) überschritten.

E. 5.2

Ortsfeste Anlagen dürfen gemäss Art. 25 Abs. 1 USG nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (vgl. auch Art. 7 Abs. 1 LSV). Zudem müssen Emissionen an der Quelle

so weit beschränkt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG; André Schrade/Theo Loretan in: Vereinigung für Umweltrecht und Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Zürich 2000, Art. 11 N. 19 ff.; Robert Wolf, Kommentar USG, Art. 25 N. 14). Von den Planungswerten können nach Art. 25 Abs. 2 USG bzw. Art. 7 Abs. 2 LSV jedoch Erleichterungen gewährt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Anlage besteht und die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen würde; die Immissionsgrenzwerte dürfen hingegen nur in Ausnahmefällen überschritten werden (vgl. hierzu Art. 25 Abs. 3 USG).

E. 5.3

Ob Erleichterungen gewährt werden können, ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit der zur Emissionsbegrenzung erforderlichen Massnahmen zu prüfen, was unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu erfolgen hat. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die aus der Einhaltung der Planungswerte resultierende Belastung so gross wäre, dass sie nicht mehr tragbar wäre. Sodann sind die notwendigen Erleichterungen zu ermitteln, um die Belastung auf ein zumutbares Mass zu senken. Schliesslich ist zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Anlage die mit der Erleichterung verbundene Einschränkung des Lärmschutzes rechtfertigt (zum Ganzen BGE 138 II 331 E. 5.1; BGr, 28. Februar 2005, 1A.167/2004, E. 4.1; Wolf, Art. 25 N. 67 ff., insbesondere N. 72).

E. 5.4

Der Erleichterungsantrag für das Gebäude G-Strasse 04 wurde einzig damit begründet, dass eine Lärmschutzmassnahme aufgrund der relativ grossen Distanz des Gebäudes zur Strasse nur geringe Wirkung zeige (vgl. UVB, Anhang 3.2). In seinem Beschluss vom 29. Juni 2016 führt der Beschwerdegegner zusätzlich aus, mit einer Lärmschutzwand könne die Belastung zwar im Erdgeschoss um 8 dB(A) und im Obergeschoss um 9 dB(A) gesenkt werden. Die Umfahrungsstrasse führe wegen der übrigen Lärmschutzmassnahmen aber ohnehin schon zu einer grossen Zäsur im Ortsbild; mit der zusätzlich geforderten Lärmschutzwand würde ein eigentlicher "Schlauch" durch den Ortsteil H entstehen. Zudem ergäbe sich im Bereich der Liegenschaft I-Strasse 05 ein Versatz mit der im Auflageprojekt enthaltenen Lärmschutzwand, weshalb Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Fahrradfahrerinnen und -fahrer auf einer Länge von 20 m von zwei Lärmschutzwänden mit einer Höhe von 4 m regelrecht eingeklemmt würden. Schliesslich sei für den Bau einer zusätzlichen Lärmschutzwand mit Kosten in der Höhe von Fr. 521'000.- zu rechnen.

E. 5.5

Angesichts der mit den Lärmschutzmassnahmen gemäss Antrag der Beschwerdeführerinnen möglichen Lärmreduktion um 7,8 bzw. 9,1 dB(A) ist der Schluss im Erleichterungsantrag, Lärmschutzmassnahmen hätten nur eine geringe Wirkung, offenkundig unzutreffend. Der Beschwerdegegner geht davon aus, dass es sich bei den Lärmschutzmassnahmen im fraglichen Gebiet um ein Gesamtsystem aus Überdeckung und Lärmschutzmassnahmen handelt, weshalb die für eine Ergänzung massgebliche minimale akustische Entlastung bereits bei einer Verminderung der Lärmbelastung um 1 dB(A) gegeben sei. Dieser mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot auch auf die Beschwerdeführerinnen anzuwendende Grenzwert wird hier um fast das Acht- bzw. mehr als das Neunfache übertroffen. Weiter bringt der Beschwerdegegner vor, die durch den –

wegen der Bushaltestelle – notwendigen Versatz der Lärmschutzwände entstehende Überlappung auf einer Länge von rund 20 Metern führe zu einer Kanalwirkung, welche auf die Fussgänger und Fahrradfahrer unangenehm oder gar bedrohlich wirke. Sinngemäss macht der Beschwerdegegner damit geltend, die Lärmschutzwände so zu führen, sei für die Fussgänger und Fahrradfahrer unzumutbar. Das überzeugt nicht: Die Überlappung ist gemäss Angaben des Beschwerdegegners auf einer Länge von rund 20 Metern notwendig und damit relativ kurz. Selbst bei einer geringen Gehgeschwindigkeit von 4 km/h wird diese Strecke in 18 Sekunden bewältigt. Die Länge entspricht derjenigen von Fussgängerunterführungen unter mehrspurigen Strassen oder Gleisen. So weist beispielsweise die Fussgängerunterführung Dammgasse in Affoltern am Albis, welche unter den Gleisen und einer Strasse durchführt, eine Länge von rund 21 Metern, die Fussgängerunterführung Breitenweg in Hedingen, welche unter mehreren Gleisen durchführt, sogar eine Länge von gut 36 Metern auf (vgl. www.maps.zh.ch). Es kommt hinzu, dass der Bereich zwischen den Lärmschutzwänden – im Unterschied zu einer Unterführung – nach oben offen ist. Schliesslich räumt der Beschwerdegegner ein, dass zumindest der obere Teil der Lärmschutzwand mit transparentem Material ausgestaltet werden könnte. Insgesamt ist die notwendige Überlappung der Lärmschutzwände den Fussgängern und Fahrradfahrern deshalb zumutbar. Ebenfalls nicht zu überzeugen vermag das Argument, die von den Beschwerdeführerinnen beantragten Lärmschutzmassnahmen hätten eine negative Wirkung auf das Ortsbild, weil dadurch ein "Schlauch" durch den Ortsteil H entstehe. Wäre dieser Argumentation zu folgen, hätte der Beschwerdegegner das Gesamtprojekt im Bereich von H nicht bewilligen dürfen, denn die beanstandete Schlauchwirkung ergibt sich in erster Linie aus dem Umstand, dass der Autobahnzubringer im fraglichen Bereich – weil sich andere Varianten als nicht realisierbar erwiesen – mitten durch das Dorf geführt wird und deshalb umfangreiche Lärmschutzmassnahmen notwendig sind. Die schon vom Auflageprojekt verursachte massive Einwirkung auf das Ortsbild von H wird durch die beantragten zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen nicht wesentlich verstärkt. Bei dieser Sachlage überwiegt das Interesse der Beschwerdeführerinnen an genügendem Lärmschutz das Interesse an weniger weitgehenden Eingriffen ins Ortsbild. Schliesslich führt der Beschwerdegegner die Kosten der Lärmschutzmassnahmen an, welche er mit Fr. 521'000.- beziffert. Da der Beschwerdegegner seine Berechnungen einzig auf den Beschwerdeantrag abstützt, selber bisher aber noch keine Lärmschutzmassnahmen geprüft hat, bleibt unklar, ob eine Einhaltung der Planungswerte auch mit geringerem Aufwand möglich wäre. Weil das Verwaltungsgericht die beantragte Lärmschutzmassnahme schon aus anderen Gründen nicht direkt anordnen kann (dazu sogleich), ist diese Frage hier nicht abschliessend zu klären. Die Zumutbarkeit der mit der Lärmschutzmassnahme verbundenen finanziellen Belastung ist vielmehr erst nach Ausarbeitung möglicher Lärmschutzmassnahmen durch den Beschwerdegegner zu klären. Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang aber Folgendes: Wie der Beschwerdegegner ausführt, handelt es sich bei den in H vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen "um ein Gesamtsystem von Überdeckung und Lärmschutzmassnahmen, welches zusammen mit Behörden, Fachstellen und Anwohnern entwickelt wurde, um überhaupt die grundsätzliche Akzeptanz des Projekts sicherzustellen". Der mit Blick auf diese Besonderheiten angewandte Massstab bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Tragbarkeit einer Massnahme ist aufgrund des Rechtsgleichheitsgebots auch bei der Beurteilung von Lärmschutzmassnahmen zugunsten der Beschwerdeführerinnen anzuwenden. Schliesslich ist im Rahmen der Interessenabwägung mitzubewerten, dass die zulässige bauliche

Ausnützung auf dem Grundstück der Beschwerdeführenden bei Weitem nicht ausgeschöpft ist und damit Potenzial für bedeutend mehr Wohnfläche besteht. Das von Lärmschutzmassnahmen ebenfalls profitierende Grundstück Kat.-Nr. 03 ist zwar derzeit nicht eingezont, liegt aber in der Reservezone und zählt gemäss kantonalem Richtplan zum Siedlungsgebiet (www.richtplan.zh.ch). Es wäre in raumplanerischer Hinsicht kaum sinnvoll, dieses Gebiet längerfristig nicht zu überbauen. Angesichts dieses Umstands sind die Auswirkungen der Lärmbelastung für dieses Grundstück im Rahmen der Interessenabwägung ebenfalls zu berücksichtigen.

E. 5.6

Die von den Beschwerdeführerinnen beantragten Lärmschutzmassnahmen setzen teilweise die Inanspruchnahme des Grundstücks Kat.-Nr. 03 voraus. Die Eigentümerschaft dieses Grundstücks war am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt. Schon aus diesem Grund ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, den Bau von Lärmschutzmassnahmen mit dieser Entscheidung anzuordnen. Darüber hinaus hat der Beschwerdegegner bei der Wahl der konkreten Lärmschutzmassnahme ein gewisses planerisches Ermessen. Er kann insbesondere auch eine günstigere als die von den Beschwerdeführerinnen vorgeschlagene Massnahme ergreifen, sofern sich damit ein genügender Lärmschutz erzielen lässt. Aus diesem Grund lässt sich auch die wirtschaftliche Tragbarkeit der Massnahme nicht abschliessend beurteilen. Die Angelegenheit ist deshalb mit der Anweisung an den Beschwerdegegner zurückzuweisen, im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 03 im Sinn der Erwägungen Lärmschutzmassnahmen zu prüfen.

E. 6

Nach dem Gesagten wird die Beschwerde teilweise gutgeheissen und ist die Sache zur Prüfung von Lärmschutzmassnahmen im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 03 an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.

E. 7

Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen; Donatsch, § 64 N. 5). Die Kosten sind deshalb dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Dieser ist sodann zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Für das Einspracheverfahren ist keine Parteientschädigung geschuldet (§ 17 Abs. 1 VRG).

E. 8

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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