

2. Der rekurrierende Nachbar hatte bei der Vorinstanz eine Lärmklage hinsichtlich einer Sportanlage auf dem Areal einer Schulanlage eingereicht. Die Baubehörde hatte diese abgewiesen und festgestellt, dass die Sportanlage baubewilligungskonform betrieben werde. Hiergegen gelangte der Nachbar mit Rekurs an das Baurekursgericht.

Aus den Erwägungen:

Der Rekurrent beanstandet vorab, dass der im angefochtenen Entscheid von der Vorinstanz eingenommene Standpunkt, wonach die A.-Anlage vor dem Stichtag vom 1. Januar 1985 erstellt worden sei und die nach diesem Stichtag erfolgten Änderungen als geringfügig einzustufen seien, nicht zutreffe. (...)

3.2 Das Umweltschutzgesetz (USG) unterscheidet von der Konzeption her bestehende, geänderte und neue ortsfeste Anlagen. Stichtag ist dabei das Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 (Art. 47 Abs.1 der Lärmschutzverordnung [LSV]).

Neue Anlagen dürfen dabei nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG). Erleichterungen können nach Massgabe von Art. 25 Abs. 2 USG bis (maximal) zu den Immissionsgrenzwerten (IGW) gewährt werden. Für Strassen und andere öffentliche oder konzessionierte Anlagen sind weitergehende Erleichterungen möglich. Diesfalls müssen die vom Lärm betroffenen Gebäude durch Schallschutzfenster oder ähnliche bauliche Massnahmen geschützt werden, auf Kosten des Inhabers der lärmigen Anlage (Art. 25 Abs. 3 USG).

Bestehende Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG), und zwar so weit, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV). Würde eine Sanierung im Einzelfall (unverhältnismässige) Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen oder stehen ihr überwiegende Interessen entgegen, können Erleichterungen gewährt werden, jedoch darf der Alarmwert für Lärmimmissionen nicht überschritten werden (Art. 17 USG; Art. 14 LSV). Auch diesbezüglich gilt eine Ausnahme für bestehende Strassen und andere öffentliche oder konzessionierte ortsfeste Anlagen: Lassen sich die Immissionen auf bestehende Gebäude in der Umgebung durch Massnahmen an der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, müssen – in der Regel auf Kosten des Anlageinhabers – passive Schallschutzmassnahmen angeordnet werden (Art. 20 Abs. 1 USG).

Im Allgemeinen kommt dem Bundesrat die Kompetenz zur Statuierung von Vorschriften über die Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen, die Fristen und das Verfahren zu (Art. 16 Abs. 2 USG).

3.3 Dieses Konzept wird ergänzt durch die besonderen Bestimmungen des USG und der LSV für (wesentlich) geänderte bestehende Anlagen (Altanlagen).

Art. 18 Abs. 1 USG bestimmt, dass eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird. In diesem Rahmen können (bereits gewährte) Erleichterungen (im Sinne von Art. 17 USG) eingeschränkt oder aufgehoben werden. Die Botschaft zu Art. 18 USG führt aus, dass Anlagen, die (wesentlich) umgebaut oder erweitert werden, grundsätzlich den gleichen Anforderungen genügen müssen wie neue Anlagen. Erleichterungen, wie sie für die Sanierung alter Anlagen gewährt werden können, sollten dabei – von Härtefällen abgesehen – wegfallen (Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz [BBl 1979 III 798]).

Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen lösen keine Sanierungspflicht für die bestehenden Anlageteile aus. Gemäss Art. 8 Abs. 1 LSV müssen nur die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Für die Sanierung der bestehenden Anlageteile bleibt es in einem solchen Fall bei den Vorgaben von Art. 16 f. USG i.V.m. Art. 14 f. LSV.

Wesentlich geänderte oder erweiterte Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten und nicht – wie bei Neubauten gemäss Art. 25 Abs. 1 USG – die Planungswerte. Werden jedoch Erleichterungen gewährt, müssen – wie bei Neubauten gemäss Art. 25 Abs. 3 USG – ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte Schallschutzmassnahmen an bestehenden Bauten angeordnet und vom Eigentümer der lärmigen Anlage finanziert werden (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 und 11 LSV).

Diese Regelung wurde von Rechtsprechung und Literatur insofern ergänzt, als in bestimmten Fällen eine vollständige Gleichstellung mit Neubauten geboten ist. Dies ist der Fall, wenn eine bestehende ortsfeste Anlage in konstruktiver oder funktionaler Bedeutung so weit verändert wird, dass der weiterbestehende Teil der Anlage von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil (sog. übergewichtige Erweiterung). Gleiches gilt bei einer vollständigen Zweckänderung (zum Ganzen BGE 141 II 483, E. 3).

3.4 Wie bereits erwähnt, ist für die Beantwortung der Frage, ob eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV vorliege, in erster Linie massgeblich, ob die Änderung wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen (der Anlage selbst oder zufolge Mehrbeanspruchung bestehender [bspw.: Verkehrs-]Anlagen) zur Folge habe (Art. 8 Abs. 3 USG; BGE 141 II 483, E. 4.2; BGr, 18. August 2010, 1C_372/2009, E. 3.2, mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung). Diese Sichtweise erweist sich – entgegen vereinzelter Lehrmeinungen – als bundesrechtskonform und steht insbesondere nicht im Widerspruch zum Anordnungsgehalt von Art. 18 USG, zumal es sich bei Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV um eine kompetenzgemäss erlassene (teilweise) gesetzesvertretende Verordnungsbestimmung handelt (BRGE I Nr. 0116/2021 vom 16. Juli 2021, E. 2.4-2.6, mit Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung ist die Frage nach einer Erhöhung der Immissionen aber nicht das einzige Kriterium, welches im Lichte von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV der Betrachtung bedarf. Das Bundesgericht verwies in BGr 1C_372/2009 auf die weiteren, von der Literatur entwickelten Kriterien (weitreichender Eingriff in die Bausubstanz, erhebliche Kosten), ohne dazu konkret Stellung zu nehmen. Es verneinte im konkreten Fall eine erhebliche Änderung des infrage stehenden Flugfelds, zumal die streitigen Bauten (von erheblichem Ausmass) keine Änderung des Flugbetriebs bewirken könnten, solange das Betriebsreglement nicht geändert worden sei. Die Prüfung sei daher im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des neuen Betriebsreglements vorzunehmen. In verschiedenen Urteilen – zumeist anhand von Schiessanlagen oder Flughäfen – wurde eine wesentliche Änderung dann bejaht, wenn sie nicht nur der Sanierung, sondern auch der Kapazitätserweiterung diene. Geboten ist indes eine gesamthafte Abwägung (BGE 141 II 483, E. 4.2, mit Hinweisen; BGr, 18. August 2010, 1C_372/2009, E. 3.2; BGE 133 II 181, E. 7.2). Das Bundesgericht führte unter Bezugnahme auf die Gesetzesmaterialien weiter aus, der Bundesrat habe die Verpflichtung zur gleichzeitigen Sanierung von Anlagen, die vor Ablauf der Sanierungsfrist umgebaut oder erweitert werden, damit begründet, dass die Kosten für eine Sanierung bedeutend niedriger seien, wenn diese in einem Zug mit einem Umbau oder einer Erweiterung durchgeführt werden könne. Dieses Anliegen lasse sich nur sinnvoll umsetzen, wenn auch grössere bauliche Veränderungen der bestehenden Anlage als wesentlich gelten würden. Andernfalls könnte eine sanierungspflichtige Anlage vor Ablauf der Sanierungsfrist umfassend erneuert werden, ohne dass gleichzeitig die eigentlich notwendige Lärmsanierung durchgeführt werden müsste. Dies wäre nicht sachgerecht und widerspräche dem Anliegen des historischen Gesetzgebers. Der für das Sanierungsrecht massgebliche Grundsatz des Vertrauensschutzes verliere an Bedeutung, wenn der Eigentümer den bestehenden Zustand und damit die zuvor getätigten Investitionen freiwillig aufgebe. Bei Nationalstrassen und anderen öffentlichen Anlagen stehe indes weniger der Vertrauensschutz im Vordergrund, sondern das öffentliche Interesse am Weiterbetrieb von gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Anlagen einerseits und an der Finanzierbarkeit der sehr hohen Sanierungskosten für das Gemeinwesen andererseits. Werde bereits mit hohen Kosten in die Bausubstanz eingegriffen und damit die Funktionsfähigkeit der Anlage durch Baustellen über längere Zeit beeinträchtigt, müssten gleichzeitig die notwendigen Sanierungsmassnahmen vorgenommen werden (BGE 141 II 483, E. 4.4, mit Hinweisen).

3.5 Vorliegend ist nicht ersichtlich – und wird vom Rekurrenten auch nicht geltend gemacht – dass hinsichtlich der A.-Anlage (insbesondere: der Sportfelder) vor dem Jahr 2016 ein (lärmsrechtlicher) Sanierungsbedarf bestanden habe. Zur Beurteilung steht mithin einzig die Frage der (rechtlichen) Implikationen der mit Bauentscheid vom 7. Juni 2016 bewilligten Umgestaltung (Neuerstellung und Vergrösserung des Hartsportplatzes, neue Laufbahn und neuer Spielplatz). Dabei kann letztlich offen bleiben, ob vorliegend die Schwelle einer wesentlichen Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV erreicht bzw. überschritten wurde oder nicht. Auch wenn letzteres bejaht würde, wären, wie Art. 8 Abs. 2 LSV zutreffend festhält, vorliegend die Immissionsgrenzwerte (und nicht etwa die Planungswerte für Neuanlagen) anwendbar.

Die Schwelle für eine übergewichtige Erweiterung, welche die Anwendung der Planungswerte für Neuanlagen (Art. 23 USG) zur Folge hätte, vermögen die im Jahr 2016 bewilligten Änderungen bei Weitem nicht zu erreichen. Eine übergewichtige Erweiterung ist – wie bereits erwähnt – nur zu bejahen, wenn eine bestehende ortsfeste Anlage in konstruktiver oder funktionaler Beziehung so weit verändert wird, dass der weiterbestehende Teil der Anlage von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil (BGE 141 II 483, E. 3.3.3, mit Hinweisen). Vorliegend war und ist die (gesamte) A.-Anlage in der – wie auch der Rekurrent ausführt – gebotenen Gesamtbetrachtung flächenmässig genau gleich gross wie vor der Umgestaltung. (...) Der Hartplatz (roter Tartanbelag) wurde neu längs statt quer zur Anlage ausgerichtet und (eher geringfügig) vergrössert. Bereits vor der Umgestaltung sind namentlich verschiedene Spielfelder (...) zu erkennen. Neu besteht auf einem (untergeordneten) Teil der vormaligen (Rasen-)Spielfläche eine Laufbahn. (...) Eine grundlegende Änderung der Funktionsweise ging mit den Modifikationen, wie aufgrund von deren Beschrieb und den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort ohne weiteres klar wird, nicht einher.

Nicht relevant für die Frage einer übergewichtigen Erweiterung ist namentlich, ob die A.-Anlage – wie vom Rekurrenten geltend gemacht – in ihrem heutigen Zustand vom Publikum intensiver genutzt werde und ob die für die im Jahr 2016 anhand genommene Umgestaltung erhebliche Kosten angefallen seien. Wie erläutert, wären diese Fragen nur dann relevant, wenn gleichsam die Frage einer Sanierungspflicht (Art. 18 Abs. 1 USG) im Raum stünde.

3.6 Im Ergebnis ist die A.-Anlage (Schulanlage und Sportfelder), da sie vor dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 erstellt wurde und keine übergewichtige Erweiterung vorliegt, umweltrechtlich als (vor-)bestehende (Alt-)Anlage zu qualifizieren. Für die nachfolgende Beurteilung sind im Sinne von Art. 8 Abs. 2 LSV – unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen zum Vorgehen bei der Lärmermittlung bei Sportanlagen im Einzelnen, zumal die LSV für Sportlärm keine Belastungsgrenzwerte festlegt – grundsätzlich die Immissionsgrenzwerte (bzw.: Immissionsrichtwerte) massgeblich.

4.1 Der Rekurrent beanstandet im Weiteren, dass die Vorinstanz anlässlich der Beurteilung des mit Bauentscheid vom 7. Juni 2016 bewilligten Bauvorhabens (Neuerstellung und Vergrösserung des Hartsportplatzes, neue Laufbahn und neuer Spielplatz) das Entwicklungs- und Lärmpotenzial der Anlage völlig unterschätzt habe. (...) Die Vorinstanz habe sich mit dem üblichen Hinweis begnügt, dass im Falle berechtigter Lärmklagen die Anordnung zusätzlicher baulicher und/oder betrieblicher Massnahmen vorbehalten bleibe. (...)

4.2 Nach Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen (Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen) im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Der rechtliche Ansatz zur Beurteilung der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist auf gewinnorientierte Unternehmungen bezogen. Wird der Ansatz auch auf Anlagen angewendet, die nicht (nur) nach

marktwirtschaftlichen Prinzipien betrieben werden, so verdichtet sich die Verwandtschaft mit dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit zur völligen Identität (Schrade/Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., 1998 ff., Art. 11 Rz. 35a).

Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen (der Anlage) unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (verschärfte Emissionsbegrenzung), andernfalls bestimmt Art. 11 Abs. 2 USG das Mass der Emissionsbegrenzung abschliessend. Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 USG). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Hinsichtlich Lärm gilt, dass Anlagen ohne Belastungsgrenzwerte, deren Lärmemissionen sich – wie vorliegend – auf Wohnzonen der Lärmempfindlichkeitsstufe II (vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV) auswirken, nach der Rechtsprechung ein Immissionsniveau einzuhalten haben, bei welchem höchstens geringfügige Störungen auftreten (zum Ganzen BRGE II Nr. 0108/2012 vom 3. Juli 2012, E. 3.4.1 und E. 3.4.2).

4.3 Bei der Beurteilung einer (möglichen) Verschärfung der Immissionsbegrenzungen kann es sich – soweit die LSV, wie erwähnt, für Anlagen mit entsprechenden Lärmcharakteristika keine Belastungsgrenzwerte festlegt – aufdrängen, bei der Beurteilung einer Anlage auf besondere Vollzugshilfen zurückzugreifen. So hat das BAFU hinsichtlich der Ermittlung der von Sportanlagen ausgehenden Lärmemissionen letztmals 2017 eine Vollzugshilfe für die Ermittlung und Beurteilung von Sportlärm publiziert (nachfolgend: Vollzugshilfe BAFU 2017). Diese Vollzugshilfe basiert methodisch auf den Vorschriften der deutschen Sportanlagenlärmschutzverordnung (Achtzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 18. Juli 1991 [18. BImSchV]), unter Anpassung der beschriebenen Methode an die schweizerischen Verhältnisse. (...)

Dabei ist stets in Erinnerung zu rufen, dass eine direkte Anwendung der Immissionsrichtwerte der 18. BImSchV nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausser Betracht fällt. Massgeblich für die Beurteilung ist schweizerisches Lärmschutzrecht (BGr, 31. Januar 2011, 1C_278/2010, E. 4.4.3; BGr, 5. Dezember 2008, 1C_169/2008, E. 3.4). Aus der Konzeption der 18. BImSchV direkt und damit (auch) aus den Vollzugshilfen des BAFU kann der Rekurrent zu seinen Gunsten jedenfalls direkt nichts ableiten (zum Ganzen BRGE I Nr. 0011/2019 vom 8. Februar 2019, E. 4.3 und E. 4.4, mit weiteren Hinweisen).

4.4 Dass die Vorinstanz im Rahmen des Bauentscheids vom 7. Juni 2016 sowie bei der Beurteilung im angefochtenen Entscheid die einschlägigen Vollzugshilfen des BAFU nicht zur Anwendung brachte, vermag damit nicht von vornherein eine Rechtsverletzung zu induzieren. Indes ist vorliegend die gemäss § 7 VRG und Art. 36 LSV geltende Untersuchungspflicht jedenfalls dahingehend verletzt, als dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine recht

starke und unter lärmrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu unterschätzende Benutzung der Aussenplätze erfolgt. (...) Ohne dies mit präjudizieller Wirkung für andere Schul(aussen)anlagen (...) festhalten zu wollen, erheischt der Betrieb auf der A.-Anlage angesichts der relativen Intensität des Betriebs somit einlässlichere Ermittlungen, welche die Vorinstanz (...) nachzuholen hat. Jedenfalls macht es sich die Baubehörde zu einfach, wenn sie es ohne weitere Ermittlungen bei der rudimentären Statuierung einer nächtlichen Sperrzeit belässt (BRKE II Nr. 0056/2004 = BEZ 2004 Nr. 44, E. 5 und E. 6, www.baurekursgericht-zh.ch). (...) Die Einbettung der Sportfelder in die Schulanlage ist rechtlich nicht von Belang. Die Anwendbarkeit des Lärmschutzrechts setzt keine (eigentliche) betriebliche Unabhängigkeit der lärmemittierenden Anlage voraus. So hat die Rechtsprechung den (separaten) Anlagecharakter – beispielsweise – auch hinsichtlich eines auf dem Gelände eines historischen Strandbads (Strandbad Wollishofen) gelegenen Ballspielplatzes bejaht (BRKE I Nr. 243/2009 vom 18. September 2009, E. 6.6, bestätigt mit VGr, 17. November 2010, VB.2009.00605, dieser bestätigt mit BGr, 27. Juli 2011, 1C_34/2011). Indem die Vorinstanz auf eine einlässliche bzw. gutachterliche Beurteilung der Sachlage verzichtete, hat sie mithin Bundesrecht verletzt. Die erforderliche lärmrechtliche Beurteilung ist nachzuholen, weshalb die Angelegenheit antragsgemäss zur weiteren lärmässigen Untersuchung (Begutachtung) und neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

4.5 Bemerkungsweise ist (...) festzuhalten, dass im Rahmen der vorzunehmenden Ermittlungen in der Sache eine Berücksichtigung der auf der 18. BImSchV basierenden Vollzugshilfen des BAFU (2013, 2017) kaum vermeidbar sein dürfte. (...)

Ferner ist – analog zur bereits zitierten Rechtsprechung – festzuhalten, dass bei der Prüfung von allfälligen Einschränkungen der Benützungzeiten die eigentlichen Bedürfnisse des Schulbetriebes voraussichtlich auszunehmen sein werden. (...) Im einigermaßen geordneten Normalbetrieb sind gewisse Belärmungen hinzunehmen. Abends und an den Wochenenden sind bei einer Sportanlage hingegen Einschränkungen des Betriebes durchaus denkbar, da die gegenläufigen Interessen der Nachbarn zu diesen Zeiten stärker ins Gewicht fallen. (...)

Ob die Mittagsruhe, welche zwar in der Allgemeinen Polizeiverordnung (...) normiert wird, im höherrangigen Lärmschutzrecht indessen nicht explizit vorgesehen ist, hier nach Massnahmen ruft, wird die Vorinstanz mit den Bedürfnissen des Schulbetriebes abzuwägen haben. (...)