

Die Bausektion der Stadt Zürich hatte der A. AG die Rahmenbewilligung für temporäre Veranstaltungen im Dolder Bad und in der Dolder Eisbahn in Zürich erteilt. Rekursweise verlangte die A. AG u.a., dass die Anzahl der bewilligten Veranstaltungstage von 44 auf wie mit dem Baugesuch beantragt 60 Tage pro Kalenderjahr erhöht und auf Einschränkungen zur Schonung des Wildes verzichtet werde.

Aus den Erwägungen:

2. Die Zuständigkeit ist nach § 5 Abs. 1 VRG von Amtes wegen zu prüfen. Gemäss § 329 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) werden, wo das Gesetz nichts anderes bestimmt, «Streitigkeiten» (im Wesentlichen solche raumplanungs-, bau- und umweltschutzrechtlicher Natur) in erster Instanz durch das Baurekursgericht entschieden. Hinzu kommen Streitigkeiten aus anderen Rechtsgebieten, wenn dies koordinationsrechtlich erforderlich (Art. 33 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes [RPG]) oder spezialgesetzlich vorgesehen ist.

Die vorliegend bewilligten Veranstaltungen sind in der Gesamtbetrachtung mit erheblichen Auswirkungen verbunden und grundsätzlich nicht durch die bestimmungsgemässe Nutzung des Dolder Bades und der Dolder Eisbahn gedeckt. Es ist daher von einer partiellen Nutzungsänderung mit baurechtlicher Relevanz auszugehen, insbesondere im Hinblick auf Lärmschutz und Erschliessung. Dementsprechend ist dafür eine baurechtliche Bewilligung nötig (vgl. § 309 Abs. 1 lit. b PGB), die mit der angefochtenen Rahmenbewilligung erteilt wurde. Der für die Zuständigkeit des Baurekursgerichts geforderte bau- und umweltschutzrechtliche Zusammenhang ist somit zu bejahen (vgl. zum Ganzen BRGE I Nr. 0112/2011, E. 4 ff. = BEZ 2011 Nr. 62, www.baurekursgericht-zh.ch). (...)

4. Bei den streitbetroffenen Grundstücken handelt es sich um das Dolder Bad und die Dolder Kunsteisbahn. Das Bad steht im Eigentum der Rekurrentschaft und wird durch diese betrieben. Die Kunsteisbahn befindet sich im Eigentum der Stadt Zürich. Für deren Betrieb ist die K. AG, eine Betriebsgesellschaft mit städtischer Beteiligung, zuständig, die wiederum die Rekurrent-

schaft mit der Betriebsführung beauftragt hat. Die Stadt Zürich leistet an das Bad und an die Kunsteisbahn einen jährlichen Betriebsbeitrag.

Die Baugrundstücke liegen teils in der Zone für öffentliche Bauten (Oe2), teils in der Freihaltezone Sport- und Badeanlage (FC) gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Auf dem Areal wurden in der Vergangenheit diverse Veranstaltungen durchgeführt, die – zumindest teilweise – von der Stadtpolizei bewilligt wurden. Mit der angefochtenen Bewilligung sollen die wiederkehrenden Veranstaltungen typologisiert und die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen dafür generell festgelegt werden, so dass für die einzelnen Veranstaltungen nicht jedes Mal eine umfassende materielle Prüfung erfolgen muss. Das Baugesuch ist unterteilt in sieben Dossiers und 19 Faltblätter. Die Dossiers behandeln die Themenkreise Mobilität, Lärm, Brandschutz und Fluchtwege, Zeltanlagen, sanitäre Anlagen und Garderoben sowie das Gastronomie- und Entsorgungskonzept. Je nach Anzahl Veranstaltungsbesucher (bis zu 3000), Jahreszeit (Sommer/ Winter) und Veranstaltungsort (Bad/Eisfeld) werden diese Themenkreise in entsprechenden Faltblättern abgehandelt. Für die Veranstaltung «Live at Sunset» besteht ein gesondertes Dossier.

Im Dossier «Lärm» werden die Veranstaltungen nach dem mittleren (über die Veranstaltungsdauer) Lärmpegel im Publikumsbereich in vier Kategorien eingeteilt. Für jede Kategorie wird die maximale Anzahl Veranstaltungstage und die Beschallungsdauer festgelegt. Gestützt auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip wurden nur 44 von 60 angebehrten Veranstaltungstagen bewilligt und der mittlere Lärmpegel und die Beschallungsdauer wurden teilweise eingeschränkt:

Kat.	Mittelungspegel		Beschallungsdauer		Veranstaltungstage	
	Gesuch	Bewilligt	Gesuch	Bewilligt	Gesuch	Bewilligt
V1	80 dB	80 dB	22.00	22.00 *	7	7
V2	90 dB	90 dB	22.00	22.00 *	8	8
V3	93 dB	93 dB	24.00	22.00 *	25	17
V4	96 dB	93 dB	23.00	23.00	20	12

* Während der Sommerzeit freitags und samstags bis 23.00 Uhr.

5.1 Die Rekurrentschaft führt aus, das Dolder Bad und die Dolder Kunsteisbahn seien ideale Austragungsorte für die verschiedenen Veranstaltungen. Die nächsten Wohnhäuser im Adlisberg seien weit weg und würden nicht beeinträchtigt. Die beiden Anlagen seien sowohl mit dem öffentlichen Verkehr, insbesondere der Dolderbahn, und für den Privatverkehr gut erschlossen. Die Zufahrt führe über eine Hauptstrasse und es müssten keine

Wohnquartiere durchfahren werden. Öffentliche Parkplätze seien genügend vorhanden.

Die Rekurrenzschaft akzeptiere die Reduktion der Mittelungspegel in der Kategorie V4 und für die Anlässe «Disco im Bad» und «Eisdisco» (ursprünglich Kategorie V4, neu der Kategorie V3 mit 93 dB zugeordnet) und die Kürzung der Dauer der Firmenanlässe (ebenfalls Kategorie V3) um eine (Sommer) bzw. zwei (Winter) Stunden. Hingegen erachte sie die Reduktion der Anzahl Veranstaltungstage als unzulässige verschärfte Emissionsbegrenzung. Bislang habe die Vorinstanz 50 Veranstaltungstage toleriert, davon seien deren 22 jeweils formell bewilligt worden, wobei die zwölf tägige Veranstaltung «Live at Sunset» nur als 1 Tag gezählt worden sei («Live at Sunset» 12 Tage, «Disco im Bad» [recte wohl «Eisdisco»] 3 Tage, Firmenanlässe 18 Tage). Die weiteren Veranstaltungen seien aufgrund der geringen Emissionen als «unproblematisch» und somit als nicht bewilligungspflichtig beurteilt worden.

Es werde nicht belegt, inwiefern die verweigerten 16 Anlässe lästige oder gar schädliche Einwirkungen auf Mensch und Natur hätten. Der 12 Tage dauernde Anlass «Live at Sunset» (Kategorie V4) habe nie zu Lärmklagen geführt. Die 16 zusätzlichen, fünf bis sechs Stunden dauernden Firmenanlässe bzw. deren geringe zusätzliche Lärmbelastung bzw. -reduktion würden sich auf das ganze Jahr verteilen. Gemäss Lärmgutachten würden bei Firmenanlässen in den Zeltbauten im Winter kaum Lärmemissionen nach aussen getragen. Die Kürzung um 16 Veranstaltungstage bewirke keine wahrnehmbare Lärmreduktion. Mit der Reduktion des Mittelungspegels und der Kürzung der Anlasszeiten und infolgedessen mit der Einhaltung der schweizerischen Planungswerte sei dem Vorsorgeprinzip hinreichend Rechnung getragen worden. Überdies sei die Reduktion keine zulässige technische und betriebliche Möglichkeit zur Emissionsbegrenzung, da sie einem Verbot gleich komme. Das Gebiet weise keine Umweltbelastung auf, weshalb eine verschärfte Emissionsbegrenzung nach Art. 11 Abs. 3 USG unzulässig sei. Die Firmenanlässe seien wirtschaftlich interessanter als die Kulturveranstaltungen, auf die man aber nicht verzichten wolle, da sie im Sinn und Geist des Betriebes des Bads und der Eisbahn stünden und eine Bereicherung des Kulturangebots darstellen würden. Man sei auf die Einnahmen aus den Veranstaltungen angewiesen, um die Betriebsdefizite des Bads und der Eisbahn abzufedern. Die Kürzung um 16 Veranstaltungstage sei aus finanziellen oder programmatischen Gründen sehr einschneidend und damit unverhältnismässig.

5.3.1 Nach Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG) sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (verschärfte Emissionsbegrenzung). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat 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). Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG). Diese liegen unter dem Immissionsgrenzwert (Art. 23 USG).

Die Nutzung der Dolder Sportanlagen für Veranstaltungen ist analog einer neuen ortsfesten Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG zu beurteilen. Nach Art. 7 LSV müssen die Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage nach den Anforderungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten (Art. 7 Abs. 1 lit. a und b LSV). Die von den Veranstaltungen verursachten Lärmimmissionen müssen somit sowohl die Planungswerte der jeweils massgebenden Empfindlichkeitsstufen einhalten als auch dem Vorsorgeprinzip (Art. 11 Abs. 2 USG) genügen.

Für die Lärmbelastung durch Openair-Konzerte, Tanz- und Bühnenveranstaltungen etc., wie sie vorliegend durchgeführt werden sollen, hat der Bundesrat keine Grenzwerte festgelegt. Fehlen solche Werte, so müssen die Lärmimmissionen im Einzelfall nach den Kriterien von Art. 15 (Immissionsgrenzwerte), unter Berücksichtigung auch von Art. 19 (Alarmwerte) und Art. 23 USG (Planungswerte) bewertet werden (Art. 40 Abs. 3 LSV), wobei bei der vorliegenden Neuanlage die Planungswerte gemäss Art. 23 USG massgeblich sind.

Der Lärm wird am jeweiligen Immissionsort beurteilt. Anlagen ohne Belastungsgrenzwerte, deren Lärmemissionen sich – wie vorliegend – auf Wohnzonen der Lärmempfindlichkeitsstufe II (vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV) auswirken, haben nach der Rechtsprechung ein Immissionsniveau einzuhalten, bei welchem höchstens geringfügige Störungen auftreten. Im Rahmen der Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen.

Als Entscheidungshilfe können bei einer Einzelfallbeurteilung nach Art. 15 USG fachlich genügend abgestützte ausländische oder private Richtlinien herangezogen werden, sofern die Kriterien, auf welchen sie beruhen, mit jenen des schweizerischen Lärmschutzrechts vereinbar sind (vgl. BGr 1C_34/2011 vom 27. Juli 2011, E. 2.1; BGE 133 II 292, E. 3.3; BGE 123 II 325, E. 4d/bb). Vorliegend erfolgte die Ermittlung der Lärmbelastungen auf Grundlage der österreichischen «Lärmschutzrichtlinie für Veranstaltungen» bzw. der ÖAL-Richtlinie Nr. 3 Blatt 1 «Beurteilung von Schallimmissionen im Nachbarschaftsbereich». Die Eignung dieser Richtlinien wird nicht bestritten. Zu bemerken ist immerhin Folgendes: Die Anwendung dieser Richtlinien auf Veranstaltungsstätten, die für den regelmässigen Betrieb eingerichtet sind, wovon das Lärmgutachten in Bezug auf die Dolder Sportanlagen ausgeht, führt dazu, dass die Schallimmissionen als Anlagenlärm gemäss Kapitel 4 der ÖAL-

Richtlinie Nr. 3 Blatt 1 zu behandeln sind. Darunter werden Schallimmissionen von allen Betriebsanlagen des Gewerbes und der Industrie, Anlagen des Bergbaues, der Schottergewinnung und -verarbeitung, der Abfallwirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft und mit diesen akustisch vergleichbaren Anlagen verstanden. Die ÖAL-Richtlinie bietet eine Beurteilungsmethodik für anlagebedingte Lärmemissionen, aber kein spezifisch auf Veranstaltungsstätten zugeschnittenes Verfahren. Die Planungsrichtwerte hat der Gutachter der ÖNORM S 5021 «Schalltechnische Grundlagen für die örtliche und überörtliche Raumplanung und -ordnung» entnommen. Deren Anwendungsbereich ist nicht aktenkundig. Vor diesem Hintergrund ist der Erkenntnisgewinn, der aus dem Beizug der österreichischen Richtlinien für die Beurteilung von veranstaltungsspezifischem Lärm resultiert, zu relativieren, indes ohne das Lärmgutachten deswegen grundsätzlich in Zweifel zu ziehen.

5.3.2 Die im Gutachten herangezogene ÖAL-Richtlinie (Beurteilung von Schallimmissionen im Nachbarschaftsbereich) wird in Österreich als Planungs- und Beurteilungshilfe angewandt. Sie hat fachliches Gewicht und fördert Ergebnisse mit hohem Beweiswert zutage, ist jedoch rechtlich auch in Österreich nicht verbindlich. Die Festlegung der Grenze der Zumutbarkeit ist nicht unmittelbar aus der Richtlinie ableitbar, sondern kann nur auf Basis einer individuellen schalltechnischen und lärmmedizinischen Beurteilung durch die Vollzugsbehörde erfolgen. Dementsprechend wird im Gutachten festgehalten, dass die abschliessende Beurteilung der lärmrechtlichen Situation durch die Vollzugsbehörde durchgeführt werden müsse. Dies ist auch deshalb notwendig, da das Lärmgutachten keine Aussage zur Verträglichkeit der Lärmimmissionen in der Summe aller Veranstaltungen, mithin zum Veranstaltungsbetrieb als Ganzes, macht. Beurteilt wurden nur die einzelnen, gegenwärtig aktuellen Anlässe bzw. Anlassreihen («Live at Sunset», «Eisdisco» etc.). Demnach ist mit dem Lärmgutachten, unter Berücksichtigung der darin empfohlenen Lärmschutzmassnahmen (Reduktion des Mittelungspegels für «Live at Sunset»), der Nachweis noch nicht hinreichend erbracht, dass die aus den Lärmemissionen der Veranstaltungen insgesamt resultierenden Immissionen unterhalb der kritischen Schwelle der geringfügigen Störung liegen. Abgesehen davon, dass die Pflicht zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung kumulativ zu derjenigen zur Einhaltung der Belastungsgrenzwerte gilt, sind somit auch mit Blick auf die genannte Unsicherheit weitere Massnahmen als «Sicherheitsmarge» gerechtfertigt.

Zu berücksichtigen ist sodann, dass der Veranstaltungsort von Wald umgeben ist und es sich um ein Erholungsgebiet handelt. Entsprechend ist auch das Ruhebedürfnis der Erholungssuchenden zu beachten. Hinzu kommt, dass Lärmereignisse in Gebieten ohne oder mit nur geringer Vorbelastung als störender empfunden werden, als in einer bereits lauten Umgebung.

Die Reduktion der Anzahl Veranstaltungstage ist offensichtlich dazu geeignet, die Lärmbelastung in der Umgebung zu mindern. Gegenüber den im Baugesuch beantragten insgesamt 45 Veranstaltungstagen für die lautstärksten Kategorien V3 und V4 (93 dB) bewirkt die Reduktion auf total 29 Veranstaltungstage in diesen Kategorien zweifelsohne eine spürbare Entlastung. Dass von Firmenanlässen in Zelten kaum Lärmemissionen ausgehen sollen,

wie die Bauherrschaft behauptet, trifft offensichtlich nicht zu. Am nächstgelegenen relevanten Empfangspunkt wurden für den Einzelanlass (ohne Gewichtung nach Anzahl Anlässen) immerhin 37 bis 42 dB(A) (Winter, Zelt auf Eisbahn) bzw. 44 bis 49 dB(A) (Sommer, Zelt neben Pool) ermittelt.

Von einem gestützt auf das Vorsorgeprinzip unzulässigen Verbot einer bestimmten Tätigkeit (s. BGr 1A.183/2001 vom 18. September 2002, E. 7.6.1; BGE 126 II 300, E. 4c/dd) kann nicht die Rede sein. Mit der Beschränkung auf 44 Veranstaltungstage wird die Nutzung der Dolder Sportanlagen als Veranstaltungsort nicht ganz allgemein untersagt. Vielmehr ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass es sich um eine als Massnahme zulässige Einschränkung der Betriebszeiten handelt.

In der Vergangenheit wurden gemäss Ausführungen der Bauherrschaft 33 Veranstaltungstage bewilligt. Die betreffenden Anlässe sind heute den Kategorien V3 und V4 zugeordnet. Davon ausgehend resultiert eine Reduktion um bloss 4 Tage gegenüber dem Status quo. Demgegenüber erscheinen die angebehrten 45 Veranstaltungstage in den genannten Kategorien als massive Erhöhung um mehr als einen Drittel. Die Anzahl der übrigen Anlässe der Kategorien V1 und V2 bewegt sich mit 15 Veranstaltungstagen im bisherigen Rahmen und wurde antragsgemäss bewilligt. Es wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich, dass die Reduktion der Anzahl Veranstaltungstage betrieblich nicht möglich sein sollte bzw. dass eine betriebliche Notwendigkeit besteht, die Anzahl Veranstaltungen auf 60 pro Jahr zu erhöhen. Dass die Reduktion der Veranstaltungstage zu finanziell unzumutbaren Einbussen führen bzw. wirtschaftlich nicht tragbar sein soll (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG), vermag insbesondere mit Blick auf den bisherigen Veranstaltungsbetrieb nicht zu überzeugen und wird auch nicht belegt. Die angeblich notwendige Quersubvention des defizitären Betriebes des Bads und der Kunsteisbahn lässt diese Einschränkung ebenfalls nicht als unverhältnismässig erscheinen, zumal wohl davon ausgegangen werden kann, dass bereits die mit der bewilligten Anzahl Anlässe erwirtschafteten Erträge diese Defizite wett machen.

Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die Reduktion der Anzahl Veranstaltungstage zulässig ist. (...)

7.1 Weiter wendet sich die Bauherrschaft gegen die Auflage, wonach während der Brut- und Setzzeit (15. April bis 15. Juni) nur wenig Lärm emittierende Veranstaltungen (Kategorie V1) zulässig sind. Es sei nicht erwiesen, inwiefern sich die wenigen Veranstaltungstage bzw. -abende in den Monaten Mai bis Juni schädlich oder lästig auf die Wildtiere auswirken könnten. Während dieser Zeit würden traditionell nur tageweise Veranstaltungen durchgeführt, so die Anlässe «Dolder Classics» (V1) und «Humor im Bad» (V2). Die punktuellen Lärmimmissionen würden die kritische Grenze der Umweltbelastung nicht überschreiten. Die privaten Interessen an der Durchführung der Anlässe seien höher zu gewichten als das Interesse an einem weitergehenden Verbot einzelner Veranstaltungstage während der Brut- und Setzzeit. (...)

7.3 Die Veranstaltungsorte befinden sich in unmittelbarer Nähe zum Wald. Das Lärmgutachten zeigt, dass dort (auch) bei den Veranstaltungen der

Kategorie V2 erhebliche Lärmimmissionen zu erwarten sind. Es leuchtet ohne Weiteres ein, dass Tiere auf unerwartet auftretende Ereignisse mit grösserer Empfindlichkeit reagieren und solche Störungen zur Brut- und Setzzeit besonders heikel sind. Rechtsgrundlage für die verlangte Einschränkung bildet zunächst das Umweltschutzgesetz (USG), welches auch die Tiere, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen will (Art. 1 Abs. 2 USG). Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Weiter geht aus Art. 14 Abs. 2 Waldgesetz (WAG) hervor, dass der Schutz von wildlebenden Tieren im öffentlichen Interesse liegt und die Kantone die Durchführung von grossen Veranstaltungen im Wald einer Bewilligung zu unterstellen haben. Dementsprechend sieht die kantonale Waldverordnung eine Bewilligungspflicht vor für Veranstaltungen, bei denen in erheblichem Masse technische Hilfsmittel wie Licht- oder Verstärkeranlagen verwendet werden oder voraussichtlich mehr als 500 Personen teilnehmen (§ 1 Abs. 1 KWaV). Die Bewilligung kann verweigert oder mit Bedingungen und Auflagen versehen werden, wenn die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen wie der Schutz des Wildes, insbesondere in der Zeit zwischen 15. April und 15. Juni, oder der Naturschutz dies verlangen (§ 1 Abs. 2 KWaV). Diese waldrechtlichen Vorschriften widerspiegeln das Störpotenzial von lärmigen Veranstaltungen für Wildtiere, insbesondere zur Brut- und Setzzeit. Die Bestimmungen sind auf Veranstaltungen im Wald anwendbar. Aufgrund der besonderen Lage des im vorliegenden Fall von Wald umgebenen Veranstaltungsortes und mit Blick auf den Zweck der umwelt- und waldrechtlichen Vorschriften stützt sich die strittige Einschränkung auf eine hinreichende Rechtsgrundlage.

Zur Verhältnismässigkeit ist festzuhalten, dass die seit dem Jahr 2009 stattfindende Veranstaltung «Humor im Bad» (Kategorie V2) bislang ein einziges Mal, nämlich am 14. Juni 2013, gerade noch während der Brut- und Setzzeit durchgeführt wurde und sonst jeweils im Juli und im August. Eine unzumutbare Einschränkung kann in der Auflage gemäss Dispositivziffer II.B.27 des angefochtenen Beschlusses nicht erblickt werden, weshalb der Rekurs in diesem Punkt abzuweisen ist.