

BRKE II Nr. 0150/2007 vom 10. Juli 2007 in BEZ 2008 Nr. 63

(Bestätigt mit VB.2007.00400 vom 19. Juni 2008)

---

Die Gemeinde wies im Jahre 2006 weitgehend überbaute Wohnzonengebiete entlang einer SBB-Linie der Empfindlichkeitsstufe II zu, nachdem sie diese Gebiete auf Grund ihrer Belastung mit Bahnlärm im Jahre 1995 der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen hatte. Die Schweizerischen Bundesbahnen beantragten die Aufhebung dieses Beschlusses.

Aus den Erwägungen:

3. Die Rekurrentin macht geltend, auch mit der geplanten Lärmsanierung könnten die Immissionsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe II in den fraglichen Gebieten nicht eingehalten werden. Weitergehende Sanierungsmassnahmen seien ausgeschlossen, da der Kosten-Nutzen-Index nicht eingehalten werden könne oder die Sicherheit des Bahnverkehrs gefährdet wäre. Es müssten, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, Lärmschutzwände mit einer Höhe von zum Teil mehr als 4 m erstellt werden, was unter dem Aspekt des Ortsbildschutzes, aber auch der Verkehrs- und Betriebssicherheit äusserst problematisch wäre. Eine Umzonung der betroffenen Gebiete sei nicht möglich, da diese schon vollständig überbaut seien. Seit 1995 habe sich an der Situation nichts geändert. Die angefochtene Abstufung sei daher unzulässig.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe sich mit der angefochtenen Festsetzung im Rahmen ihres planerischen Ermessensspielraumes gehalten.

4.1.1. Die Lärmschutzverordnung knüpft an die zonenweise festzusetzenden Lärmempfindlichkeitsstufen (Art. 43 der Lärmschutzverordnung [LSV]) die für die verschiedenen Lärmarten geltend Belastungsgrenzwerte, nämlich den Planungswert, den Immissionsgrenzwert und den Alarmwert an (Anhänge 3-7 LSV). Alsdann sind diese Werte einerseits in verschiedener, hier nicht im Einzelnen darzulegender Weise für das zulässige Emissionsmass ortsfester Anlagen massgebend (Art. 7, 8 und 13 LSV). Andererseits sind sie auch bei der Ausscheidung neuer Bauzonen und Zonen mit erhöhtem Lärmschutzbedürfnis, bei der Erschliessung von Bauzonen und bei der Erteilung von Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten zu beachten: Die Zonenausscheidung setzt die Einhaltung der Planungswerte im betreffenden Gebiet

voraus, und die Erschliessung sowie die Erteilung von Baubewilligungen für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen bedarf der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte.

4.1.2. Die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen zu den einzelnen Nutzungszonen stellt einen Planungsakt dar, welcher eine bestimmte Nutzungsordnung konkretisiert, präzisiert und in einem erheblichen Masse materiell ergänzt. Der bundesrechtliche Teil der Nutzungsordnung (Lärmschutz) muss auf den kantonalrechtlichen Teil abgestimmt und mit diesem koordiniert und harmonisiert sein. Deswegen knüpft die Lärmschutzverordnung an die im kantonalen Recht üblichen Kriterien über die Zulässigkeit störender Betriebe in den einzelnen Zonen an. Art. 43 Abs. 1 LSV sieht für Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis die Empfindlichkeitsstufe I und für Zonen, in denen nicht störenden Betriebe zugelassen sind, die Empfindlichkeitsstufe II vor. In Zonen mit mässig störenden Betrieben soll die Empfindlichkeitsstufe III und in Zonen, in denen stark störende Betriebe zulässig sind, also namentlich in Industriezonen, die Empfindlichkeitsstufe IV gelten. Bei der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen ist im Regelfall nach Art. 43 Abs. 1 LSV vorzugehen. Die in dieser Vorschrift enthaltenen Regeln sind als generelles Zuordnungsprinzip zu verstehen, an welches sich die Nutzungsplanung grundsätzlich zu halten hat.

Gewisse Sachverhalte können indes nach der Vorschrift von Art. 43 Abs. 2 LSV behandelt werden. Danach kann von der generell geltenden Empfindlichkeitsstufe abgewichen und eine Zone statt der Empfindlichkeitsstufe I oder II der jeweils nächst höheren Stufe zugeordnet werden, wenn die Nutzungszone mit Lärm vorbelastet ist (so genannte Aufstufung oder Höhereinstufung). Diese Regelung hat 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, so soll dies durch die Lärmschutzverordnung nicht verhindert werden. Art. 43 Abs. 2 LSV kann auch bei kleineren Wohngebieten inmitten gewachsener Gewerbebezonen in Betracht kommen. Von Aufstufungen ist allerdings zurückhaltend Gebrauch zu machen. Somit ist davon auszugehen, dass das Bundesrecht in Art. 43 Abs. 1 LSV eine verbindliche Richtlinie für die Zuordnung von Empfindlichkeitsstufen enthält, indem dort die Zuordnung für bestimmte Typen von Nutzungszonen beispielhaft genannt wird. Das Instrument der Empfindlichkeitsstufen verknüpft den Lärmschutz mit der Raumplanung und macht diesen zu einer raumplanerischen Massnahme. Vor diesem Hintergrund wird offensichtlich, dass eine Höhereinstufung bestimmter Nutzungszonen wegen Lärmvorbelastung prinzipiell stets zonenwidrig ist, indem sie der zonengemässen Empfindlichkeitsstufe widerspricht (vgl. BGr IA.89/1994 vom 23. März 1995, E. 4 f. und dortige Hinweise auf Lehre und Rechtsprechung = ZBl 1996 407 ff.).

4.1.3. Den Baurekurskommissionen kommt grundsätzlich volle Kognition in der Rechts-, der Sachverhalts- und der Ermessenskontrolle zu (§ 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Im Gegensatz zum Verwaltungsgericht können die Baurekurskommissionen somit auch die Ermessensausübung durch die unteren Instanzen in vollem Umfange überprüfen. Indes bestehen Einschränkungen auf Grund der Gemeindeautonomie. Diese gelten unter anderem bei der Überprüfung von kommunalen Nutzungsplänen samt den zugehörigen Bauvorschriften sowie von Quartierplänen. Bei der Beurteilung solcher Entscheide dürfen die Baurekurskommissionen nur dann korrigierend eingreifen, wenn die kommunale Planfestsetzung übergeordnetem Recht einschliesslich der Grundsätze und Ziele der Raumplanung

widerspricht oder die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit der Planfestsetzung offensichtlich ist. Hingegen sehen die Baurekurskommissionen regelmässig davon ab, an die Stelle von nachvollziehbaren Planungsentscheidungen, die mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehen, eigene planerische Vorstellungen zu setzen (vgl. A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 20 Rz. 17 ff.).

4.2.1. Anlagen, die beim Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes bereits bestanden, müssen saniert werden, wenn sie die Ursache bzw. eine wesentliche Teilursache dafür sind, dass in ihrer Umgebung der massgebende Immissionsgrenzwert bei lärmempfindlichen Räumen überschritten wird (Art. 16 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes [USG]). Mit der Sanierung ist grundsätzlich die Einhaltung der zuvor überschrittenen Immissionsgrenzwerte zu erreichen (Art. 13 Abs. 2 lit. b LSV); darüber hinaus ist jeweils zu prüfen, ob eine weitergehende Sanierung technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Die Unverhältnismässigkeit einer an sich notwendigen Sanierung kann zur Gewährung von Erleichterungen führen. Bei privaten, nicht konzessionierten Anlagen dürfen jedoch die Alarmwerte für Lärmimmissionen nicht überschritten werden (Art. 17 USG; Art. 14 LSV; H. Rausch/A. Marti/A. Griffel, Umweltrecht, 2004, Rz. 286 ff.).

Für die Sanierung von Eisenbahnanlagen haben der Gesetzgeber das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE) und der Bundesrat die Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (VLE) erlassen. Besagtes Gesetz unterscheidet Sanierungsmassnahmen erster, zweiter und dritter Priorität, nämlich technische Massnahmen an Schienenfahrzeugen (Sanierung des Rollmaterials), bauliche Massnahmen an den bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen (Lärmschutzwände) und Massnahmen an bestehenden Gebäuden (namentlich der Einbau von Schallschutzfenstern). Technische oder bauliche Massnahmen sollen netzweit mindestens zwei Drittel der schädlichem oder lästigem Lärm ausgesetzten Bevölkerung vor diesem Lärm schützen. Das restliche Drittel ist durch Schallschutzmassnahmen an Gebäuden zu schützen (Art. 1 und 2 BGLE). Die technischen Massnahmen an Schienenfahrzeugen müssen bis zum 31. Dezember 2009 und die baulichen Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen sowie die Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden bis zum 31. Dezember 2015 durchgeführt sein (Art. 3 BGLE).

4.2.2. Nach Art. 7 Abs. 1 BGLE sind bauliche Massnahmen bei bestehenden ortsfesten Anlagen so weit anzuordnen, bis die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Wenn die Sanierung jedoch unverhältnismässige Kosten verursacht oder ihr überwiegende Interessen, namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes oder der Verkehrs- oder Betriebssicherheit entgegenstehen, sind Erleichterungen zu gewähren (Art. 7 Abs. 3 BGLE). Die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Kosten wird vom Bundesrat geregelt (Art. 7 Abs. 4 BGLE).

Diese Regelung ist in der erwähnten Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 14. November 2001 (VLE) erfolgt, und zwar mit der Einführung des Kosten-Nutzen-Indexes. Nach Art. 20 Abs. 1 VLE gelten die Kosten für bauliche Lärmschutzmassnahmen in der Regel als verhältnismässig, wenn das nach Anhang 3 (Regelung des Kosten-Nutzen-Index) ermittelte Verhältnis zwischen den Kosten der baulichen Massnahmen und dem Nutzen für die betroffene Bevölkerung höchst-

tens 80 beträgt. Der Kosten-Nutzen-Index wird berechnet, indem die Jahreskosten durch den Nutzen dividiert werden. Der Nutzen berechnet sich nach der gewichteten Differenz der Lärmbelastung mit und ohne bauliche Massnahmen, multipliziert mit der Anzahl der betroffenen Personen.

4.3.1. Die Rekurrentin beruft sich im Wesentlichen auf das Argument, auch nach abgeschlossener Sanierung würden in den streitbetroffenen Gebieten die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten. Deswegen, so die Rekurrentin, sei die Abstufung unzulässig. Damit steht sich Folgendes gegenüber: Auf der einen Seite die Lärmvorbelastung bzw. die Sanierungspflicht, die das Einhalten der Immissionsgrenzwerte verlangt, und auf der andern Seite die Höhereinstufung, welche Erschliessungs- und Bautätigkeiten im Sinne von Art. 30 und 31 LSV auch bei Überschreitung der regulären Empfindlichkeitsstufe (Art. 43 Abs. 1 LSV) zulässt. Es stellt sich die Frage, ob eine Gemeinde zu einer Höhereinstufung verpflichtet werden kann, wenn mit einer Sanierung die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden können.

Dies ist in aller Regel zu verneinen. Art. 43 Abs. 2 LSV verlangt von den Gemeinden auch beim Vorliegen der einschlägigen Voraussetzungen nicht zwingend, eine Höhereinstufung festzusetzen. Ihrem klaren Wortlauf nach handelt es sich bei dieser Bestimmung vielmehr um eine «Kann»-Vorschrift, die als solche die Höhereinstufung in das qualifizierte Ermessen der Gemeinden stellt (vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau Nr. 1388 vom 21. Juni 1995; M. Neff, Die Auswirkungen der Lärmschutzverordnung auf die Nutzungsplanung, Schriftenreihe zum Umweltrecht, Band 7, 1994, S. 152). Wie dargetan ist eine Höhereinstufung bestimmter Nutzungszonen wegen Lärmvorbelastung grundsätzlich zonenwidrig. Damit könnte eine Verpflichtung zur Höhereinstufung höchstens dort in Frage kommen, wo der Verzicht auf diese qualifiziert unzweckmässig wäre, indem etwa eine eigentliche raumplanerische Verödung drohte; wie dargetan besagt die Rechtsprechung, die Regelung von Art. 43 Abs. 2 LSV wolle den Gemeinden die Möglichkeit in die Hand geben, sich für die Erhaltung des vorhandenen Wohnraumes und gegen die Entleerung ihrer Kerngebiete oder Innenstädte einzusetzen. All dies ist hier indes auch nicht ansatzweise der Fall.

Alsdann ist festzustellen, dass Lehre und Rechtsprechung zu Recht davon ausgehen, dass eine Höhereinstufung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV erst dann in Frage kommt, wenn die Möglichkeiten zur Sanierung der lärmemittierenden Anlage erschöpft sind (Ch. Zäch/R. Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., 2004, Art. 15 Rz. 37 und dortige Hinweise auf die Rechtsprechung); überdies muss auch die Festsetzung einer weniger lärmempfindlichen Zone – namentlich einer Gewerbezone – entfallen, wie dies vorliegend zufolge weitgehender Überbautheit der fraglichen Gebiete unbestrittenermassen der Fall ist. Ob die Sanierungsmöglichkeiten erschöpft sind bzw. ob und in welchem Umfange die Immissionsgrenzwerte hernach nicht eingehalten werden können, kann indes wohl erst nach Abschluss der Sanierung verlässlich festgestellt werden. Das Mass der Immissionsgrenzwertüberschreitung erscheint dabei deswegen relevant, weil eine Höhereinstufung bei einer Überschreitung des Immissionsgrenzwertes der regulären Empfindlichkeitsstufe um weniger als 5 dB(A) dazu führen würde, dass die Belärmung hernach um die entsprechende Differenz noch gesteigert werden könnte; dies, weil der Immissionsgrenzwert für Eisenbahnlärm in 5er-Schritten skaliert ist (LSV Anhang 4).

Dass die Eröffnung einer solchen Möglichkeit unter dem Aspekt des Schutzes der Bevölkerung vor Lärm äusserst fragwürdig wäre, liegt auf der Hand. Von einem definitive Schlüsse zulassenden Ende der Sanierung ist die Rekurrentin indes noch weit entfernt; die Sanierung der fraglichen Eisenbahnstrecke ist erst angehoben, und die Sanierungsfristen laufen bis zum 31. Dezember 2009 bzw. bis zum 31. Dezember 2015. Auch insoweit erscheint das Beharren der Rekurrentin auf einer Höhereinstufung kaum gerechtfertigt.

4.3.2. Im Übrigen spricht auch folgende Eigenheit der Berechnung des Kosten-Nutzen-Indexes gegen eine der Sanierung vorangehende Höhereinstufung: Der Kosten-Nutzen-Index wird, wie dargetan, berechnet, indem die Jahreskosten durch den Nutzen dividiert werden. Der Nutzen berechnet sich nach der gewichteten Differenz der Lärmbelastung mit und ohne bauliche Massnahmen, multipliziert mit der Anzahl der betroffenen Personen. Die Gewichtung der Differenz erfolgt dabei in Abhängigkeit vom Immissionsgrenzwert: Je höher die effektive Lärmbelastung gegenüber dem Immissionsgrenzwert ist, desto grösser ist der Gewichtungsfaktor und damit der Nutzen, und desto tiefer ist somit der Kosten-Nutzen-Index. Damit wird einerseits richtigerweise dem Umstand Rechnung getragen, dass eine gleiche Lärmreduktion bei hohen Lärmwerten stärker als bei tiefen Lärmwerten wahrgenommen wird. Andererseits hat bei dieser Berechnungsweise eine höhere Empfindlichkeitsstufe einen geringeren Gewichtungsfaktor und somit einen höheren Kosten-Nutzen-Index zur Folge, womit Sanierungsmassnahmen schneller als unverhältnismässig gelten und daher nicht durchgeführt werden müssen. Damit kommt eine Höhereinstufung vor Abschluss der Sanierung jedenfalls tendenziell einem verpönten Unterlaufen der Sanierungspflicht gleich.

In diesem Zusammenhang ist denn auch darauf hinzuweisen, dass die Rekurrentin ihre Rekurslegitimation damit begründet hat, dass die Zuweisung zur Empfindlichkeitsstufe II eine Senkung der Belastungsgrenzwerte zur Folge habe, die für sie zusätzliche Sanierungsverpflichtungen auslösen könne. Diese Einschätzung der in Sanierungen zweifellos erfahrenen Rekurrentin ist zu teilen (andernfalls im Übrigen wohl auf den Rekurs mangels Beschwer nicht einzutreten gewesen wäre). Eine Höhereinstufung verbietet sich auch und gerade deswegen.

4.3.3. Vorliegend wird allerdings nicht der Antrag auf eine Höhereinstufung gestellt, sondern es wird ein Beschluss angefochten, mit dem eine früher erfolgte Höhereinstufung wieder rückgängig gemacht wird. Die Höhereinstufung ist indes schon 11 Jahre vor dem angefochtenen Beschluss erfolgt. Damit erweist sich die angefochtene Festsetzung auch unter dem Aspekt der Rechts- bzw. Planungssicherheit ohne weiteres als zulässig. Dies um so mehr, als seitens der betroffenen Grundeigentümer – jedenfalls in Form von Rekursen – der Abstufung keinerlei Opposition erwachsen ist.

5.1. In Ansehung all dieser Gründe besteht für die Baurekurskommission II keinerlei Anlass, in den qualifizierten raumplanerischen Ermessensspielraum der Vorinstanz einzugreifen. Die angefochtene Festsetzung ist demnach zu schützen.

5.2. Bemerkungsweise bleibt Folgendes festzustellen: Die Vorinstanz macht geltend, es sei «zumindest akzessorisch» zu überprüfen, «ob der Kosten-Nutzen-Index einer detaillierten Überprüfung durch die Rechtsmittelbehörden auf Gesetz-

mässigkeit standhält». Diesbezüglich ist auf einen Entscheid der Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 11. Dezember 2006 (Beschwerdeverfahren A-2006-24) hinzuweisen, worin die Behörde ausgeführt hat, das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen gehe dem Umweltschutzgesetz als neuerer und spezieller bzw. höherrangiger Erlass vor. Das Umweltschutzgesetz und die Lärmschutzverordnung gälten für Eisenbahnen nur noch dort, wo im Bundesgesetz bzw. in der Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen keine spezielle Regelung bestehe. Was die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Kosten angehe, so biete Art. 7 Abs. 3 BGLE die Grundlage für ein solches Spezialregime. Wenn die Wirtschaftlichkeit einer Massnahme mit Hilfe eines standardisierten Bewertungsmodells, dem Kosten-Nutzen-Index, beurteilt werde, so stelle sich die Frage von dessen Vereinbarkeit mit der Lärmschutzverordnung nicht mehr. Die Kritik der Beschwerdeführenden, der Kosten-Nutzen-Index widerspreche der Lärmschutzverordnung, gehe folglich fehl.

Mit diesen Ausführungen hat jene Rekurskommission zwar nicht auch festgestellt, dass die mit dem Kosten-Nutzen-Index eingeführte standardisierte Verhältnismässigkeitsprüfung bei der Anordnung von Bahnlärmsanierungsmassnahmen mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und 36 Abs. 4 der Bundesverfassung [BV]) zu vereinbaren sei. Dass eine solche Vereinbarkeit wohl gegeben ist, zeigt indes etwa die Festlegung von Anlagegrenzwerten für nichtionisierende Strahlung (Art. 3 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung und Anhang I der Verordnung), die das seinerseits einen Ausfluss des Verhältnismässigkeitgrundsatzes bildende umweltschutzrechtliche Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 und 11 Abs. 2 USG) konkretisieren, ohne dass noch eine weitergehende Vorsorge verlangt werden könnte. Das Bundesgericht hat dies ausdrücklich als zulässig eingestuft (BGE 126 II 399 ff., E. 3c).

Von einer abschliessende Beurteilung dieser Frage konnte indes abgesehen werden, da, wie sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt, die angefochtene Festlegung auch unter der Annahme einer uneingeschränkten Geltung des Kosten-Nutzen-Indexes zu schützen ist.

6. Demnach ist der Rekurs abzuweisen.