

Die Bausektion der Stadt Zürich erteilte der städtischen Dienstabteilung Entsorgung + Recycling Zürich am 6. Juli bzw. 25. August 2004 die baurechtlichen Bewilligungen für die Errichtung von Unterflur-Abfallcontainern im öffentlichen Grund. Die Unterflurcontainer, die der Aufnahme von Abfallsäcken dienen sollen, bestehen aus folgenden Elementen: Über dem Boden befindet sich ein 1 m hoher, oben abgeschrägter Zylinder mit einem Durchmesser von 56 cm, der als Einwurfsvorrichtung dient; optisch ist er den stadtbekanntem Abfallbehältern des Typs «Hai» angeglichen. Diese Einwurfsvorrichtung ist auf einem runden, sichtbaren Gussdeckel angebracht, der einen Durchmesser von ca. 1,8 m aufweist. Darunter befindet sich der eigentliche Unterflurteil der Anlage, der aus einem 2,6 m hohen zylindrischen Behältnis mit einem Durchmesser von 1,78 m besteht, welches der (Zwischen-)Lagerung der Abfallsäcke dient. Mit dem Öffnen des Einwurfdeckels schliessen sich zwei im Bereich des Gussdeckels befindliche Klappen, auf welche die zum Einwurf vorgesehenen Abfallsäcke gestellt werden. Wird der Einwurfdeckel, der über eine Selbstschliessvorrichtung verfügt, geschlossen bzw. losgelassen, öffnen sich die beiden Bodenklappen, und die Abfallsäcke fallen in das unterirdische Lagerbehältnis. Zur Entsorgung wird die gesamte Einheit mittels Kran aus dem Boden gehoben und über die Ladefläche eines speziellen Entsorgungsfahrzeuges gehievt, wo die Bodenklappen des Lagerbehälters geöffnet werden. Dieser Vorgang soll – entsprechend dem bisherigen Entsorgungsrhythmus – zweimal pro Woche stattfinden.

Eigentümerinnen bzw. Mieterinnen von Gebäuden in unmittelbarer Nähe der geplanten Abfallsammelstellen-Standorte erhoben gegen die Baubewilligungen Rekurs und machten im Wesentlichen Lärm- und Geruchsimmissionen sowie eine mangelhafte Einordnung geltend.

Aus den Erwägungen:

5. a) Die sich auf die Lärmimmissionen beziehenden Einwände begründen die Rekurrentinnen richtigerweise nicht damit, dass die Benützung bzw. der Unterhalt (v.a. die Leerung) der geplanten Unterflur-Abfallcontainer, welche als neue, beim Betrieb Ausenlärm erzeugende ortsfeste Anlagen im Sinne von Art. 2 der Lärmschutzverordnung (LSV) zu qualifizieren sind, zur Überschreitung irgendwelcher von dieser Verordnung festgesetzter Belastungsgrenzwerte führe. Insbesondere gelangen die im Anhang 6 der Lärmschutzverordnung für Industrie- und Gewerbelärm statuierten Belastungsgrenzwerte nicht zur Anwendung. Explizit entschieden wurde dies bislang allerdings nur für sogenannte Wertstoffsammelstellen (Glas, Büchsen usw.; vgl. etwa den in URP 2001, S. 147 auszugsweise publizierten Bundesgerichtsentscheid sowie VB.2000.00238, www.vgrzh.ch). Diese vorab für Glassammelstellen getroffene Feststellung muss für die hier in Frage stehenden Unterflur-Abfallcontainer umso mehr gelten. Im Zusammenhang mit deren Benützung und Leerung entstehen im Vergleich zu Glassammelstellen oder solchen für Büchsen insofern wesentlich geringere Emissionen, als das Entsorgungsgut nicht ausschliesslich aus Glas oder Metall besteht, bei welchen Wertstoffen der Einwurf und namentlich der Entsorgungsvorgang zu teils deutlich wahrnehmbaren klirrenden oder scheppernden Geräuschen führen. Der Inhalt von Abfallsäcken mit Haushaltkeh-

richt ist höchst unterschiedlich zusammengesetzt. Erfahrungsgemäss sind neben harten Gegenständen in grösserem Umfang auch «weiche» Materialien (wie Papier, Karton, Speisereste u.ä.) enthalten, welche eine namhafte Geräusentwicklung beim Aufeinandertreffen von Abfallsäcken weitgehend verhindern. Es kann diesbezüglich auf den wohl allgemein bekannten Vorgang des Einwurfs von Abfallsäcken in die herkömmlichen fahrbaren Abfallcontainer verwiesen werden. Ein lärmässiges Problem stellt bei diesen, wenn überhaupt, höchstens das Zuklappen schlecht abgefederter Deckel dar (insbesondere bei Metallcontainern).

Anlässlich einer am 12. November 2004 auf dem Areal der Kehrichtverbrennungsanlage Hagenholz erfolgten Demonstration konnte sich die Rekursinstanz davon überzeugen, dass der Einwurf von Abfallsäcken in die neuen Unterflurcontainer lärmässig nur beschränkt wahrnehmbar ist. Gleiches gilt für das Öffnen und Schliessen der Einwurfklappe und der durch diese mechanisch beeinflussten Bodenklappen.

b) Am vorerwähnten Anlass wurde auch der Entsorgungsvorgang demonstriert. Das mit der Hebevorrichtung des Entsorgungsfahrzeugs erfolgende Anheben und Verschieben der Unterflurcontainer über die Ladebrücke, die eigentliche Entleerung und das anschliessende Wiedereinsetzen der Container in die Bodenöffnung dauert (pro Container) rund fünf Minuten. Wahrnehmbar ist bei diesem Vorgang vorab der Lärm des Motors des Entsorgungsfahrzeugs, welcher zu Betätigung des Krans (Hydraulik) notwendigerweise und zudem mit einer gewissen Drehzahl in Betrieb stehen muss. Keine nennenswerte Geräusentwicklung ist aufgrund der vorstehend erwähnten Beschaffenheit des Inhalts von Abfallsäcken mit dem Entleeren des Containerinhalts auf die Ladebrücke des Entsorgungsfahrzeugs verbunden. Eine zum eigentlichen Entsorgungsvorgang hinzukommende Lärmquelle stellen hingegen die Zu- und Wegfahrt des Entsorgungsfahrzeugs dar. Dieses muss gemäss dem von der Bauherrschaft zu den Akten gereichten «Kurzgutachten» bis auf 3 m an die Container heranmanövriert werden, was je nachdem, ob problematische Zufahrtsverhältnisse gegeben sind, einige Minuten in Anspruch nehmen kann. Hiermit ist bei den am A-Weg und auch den am B-Platz geplanten Unterflurcontainern allerdings nicht zu rechnen. Diese Anlagen sind selbst für Lastwagen problemlos zugänglich. Bei beiden der vorliegend streitigen, je zwei Unterflurcontainer umfassenden Anlagen ist demgemäss von einer maximal 10–15 Minuten betragenden Dauer des Entsorgungsvorgangs auszugehen.

c) Zufolge Fehlens von wertemässig exakt bestimmten Belastungsgrenzwerten müssen die mit der Benützung der Unterflurcontainer und deren Entleerung verbundenen Lärmimmissionen den Anforderungen von Art. 25 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (USG) in Verbindung mit Art. 23, 15 und 13 Abs. 2 USG genügen, wonach die Lärmbelastung – spürbar – unter dem Niveau liegen muss, das die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stören würde. Massgeblich ist hierbei eine objektivierte Lärmempfindlichkeit, welche zwar auch besonders empfindliche Bevölkerungsgruppen berücksichtigt, aber nicht allein auf das subjektive Empfinden einzelner Nachbarn abstellt. In jedem Fall sind die technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zur Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG zu treffen.

Dass dieser Verpflichtung in technischer Hinsicht nicht genügt sei, machen die Rekurrentinnen nicht geltend. Nähere Ausführungen hierzu erübrigen sich daher. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern sich die zum Einsatz vorgesehenen, konstruktiv recht aufwändigen Unterflurcontainer mit Bezug auf die Lärmemissionen in wirtschaftlich zumutbarer Weise sollten optimieren lassen.

d) Nach Auffassung der Rekurrentinnen wurde das Vorsorgeprinzip jedoch insofern verletzt, als innerhalb der Gebiete, welchen die vorliegend streitigen Abfallsammelstellen zu dienen haben, nicht die geeignetsten Standorte für solche Anlagen gewählt worden seien.

Es ist grundsätzlich zutreffend, dass bei Abfallsammelstellen im Rahmen der Vorsorge (auch) den jeweiligen Standorten Beachtung zu schenken ist (vgl. URP 2004, S. 545 ff.). Die Wahl des Standortes führt zwar nicht zu einer nach Art. 11 Abs. 1 USG im Vordergrund stehenden Begrenzung der Emissionen an der Quelle, vermag jedoch die Lärmbelastung am massgeblichen Immissionsort (Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume, Art. 39 Abs. 1 LSV) zu beeinflussen. Allerdings kommt der Standortwahl bei Kehrichtsammelstellen, da bei diesen im Vergleich zu Glassammelstellen sowohl bei der Benützung wie auch der Entleerung von wesentlich geringeren Emissionen auszugehen ist, nicht dieselbe Bedeutung zu. Im Gegensatz zu oberirdischen Wertstoffsammelstellen lassen sich die geplanten Unterflur-Abfallsammelstellen auch nicht beliebig verschieben. In dem von der Bauherrschaft eingereichten Kurzgutachten werden verschiedene Rahmenbedingungen angeführt, die erfüllt sein müssen. Besonders einleuchtend ist, dass auf vorhandene Werkleitungen Rücksicht zu nehmen ist. Es darf überdies keine archäologische «Verdachtsfläche» gegeben sein. Grössere Bereiche der Altstadt dürften schliesslich auch zufolge ungenügender Zufahrts- oder Manövrierflächen für das Entsorgungsfahrzeug bzw. aufgrund des Bestehens von Hindernissen, welche ein problemloses Anheben der Container verunmöglichen, nicht in Frage kommen. Insgesamt gestaltet sich die Wahl von Standorten für die geplanten Unterflurcontainer daher wesentlich schwieriger als bei Glassammelstellen mit oberirdisch aufgestellten Oekowab-Containern. Umgekehrt ist die Standortwahl auch insofern eingeschränkt, als den Bewohnern der Altstadt grössere Gehdistanzen zu den Unterflur-Abfallsammelstellen, bei welchen sie ihren täglich anfallenden Kehricht künftig zu deponieren haben, nicht zugemutet werden können. Diesem Aspekt kommt ein wesentliches Gewicht zu. Das Erfordernis von Sammelstellen ist daher nicht zuletzt auch von den Erfahrungen mit Bezug auf die in den verschiedenen Bereichen der Altstadt bislang anfallende Abfallmenge abhängig. Wo und in welcher Zahl Unterflur-Abfallcontainer im Gebiet der Altstadt erforderlich seien, kann verlässlich wohl nur durch die Dienstabteilung Entsorgung + Recycling beantwortet werden, welcher diesbezüglich ein erhebliches, von der Rekursinstanz zu respektierendes Ermessen zukommt. Aus all diesen Gründen könnte sich eine Unterflur-Abfallsammelstelle unter dem Titel des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips höchstens dann (ausnahmsweise) als unzulässig erweisen, wenn in unmittelbarer Nähe des von der Stadt vorgesehenen Standorts eine andere Situierung möglich wäre, welche lärmrechtlich zu einer entscheidenden Verbesserung führte. (...)

g) Die Frage, ob die mit den geplanten Unterflurcontainern verbundenen Immissionen unter dem Niveau liegen, welches die Bevölkerung (...) in ihrem Wohlbefinden erheblich störte, beurteilt sich nach Häufigkeit und Lärmintensität der einzelnen Benützungsvorgänge. Anlässlich der auf dem Areal der Kehrichtverbrennungsanlage Hagenholz unter Verwendung zufällig ausgewählter Abfallsäcke erfolgten Demonstration stellte die Baurekurskommission I fest, dass das Deponieren von Abfallgut aufgrund der Fallhöhe von rund 1 m nicht völlig geräuschlos vonstatten geht. Die entstehenden Immissionen sind jedoch wie erwähnt beschränkt und können zumindest tagsüber auf keinen Fall eine erhebliche Störung bewirken. Dies gilt auch mit Blick auf die zu erwartende Häufigkeit der Benützung. Nach Angaben der Bauherrschaft sollen die einzelnen Unterflurcontainer jeweils den Abfall von 50–60 Haushalten aufnehmen. Wird davon ausgegangen, dass bei sämtlichen Haushalten auf jede der wöchentlich zweimal stattfindenden

denden Leerungen hin ein Abfallsack anfällt, so ergäben sich bei jeder der vorliegend streitigen Sammelstellen jeweils 120 Benützungsvorgänge, die sich im besten Fall auf ca. drei Tage (Zeitraum bis zur nächsten Leerung) verteilen und insoweit klar zumutbar wären. Die Zumutbarkeitsgrenze wäre jedoch selbst dann nicht überschritten, wenn sich der Einwurf der Abfallsäcke jeweils auf den (Vor-)Tag der Entleerung konzentrieren sollte. (...)

h) Unzumutbare Lärmimmissionen werden von den Rekurrentinnen auch mit Blick darauf befürchtet, dass bei den Kehrichtentsorgungsstellen keine auf den Tag beschränkten Benützungzeiten vorgesehen sind und die Container mithin grundsätzlich während 24 Stunden beschickt werden können (dürfen). Bei Wertstoff(Glas-)sammelstellen wäre dies klarerweise nicht angängig; bei solchen wurde die zulässige Benützung der Anlagen daher regelmässig auf die Zeit von 07.00 bis 19.00 Uhr beschränkt. Es fragt sich, ob eine derartige Einschränkung auch bei den mit Unterflurcontainern versehenen Abfallsammelstellen erforderlich sei. Dies ist, zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt, zu verneinen. Einerseits ist der Einwurf von «Zürisäcken» mit Haushaltabfällen - im Gegensatz zur Entsorgung von Flaschen - mit einer wesentlich geringeren Geräuschentwicklung verbunden. Zudem werden die Unterflurcontainer aller Voraussicht nach vorab tagsüber aufgesucht werden. Mit vereinzelt Entsorgungsvorgängen während der Nacht ist allerdings zu rechnen, doch führen solche in begrenzter Zahl nicht zwingend zu einer erheblichen Störung der Bevölkerung. Erst wenn sich zeigen sollte, dass die Benützung zur Nachtzeit gehäuft vorkommt, werden allenfalls Betriebszeiten zu statuieren sein. Die Vorinstanz hat diesbezügliche Massnahmen in den angefochtenen Beschlüssen zu Recht vorbehalten. (...)

6. Von den Rekurrentinnen wird überdies befürchtet, dass die fraglichen Unterflurcontainer zu Geruchsimmissionen führen.

Gemäss den am Augenschein (...) erfolgten Angaben der Vertreter der Bauherrschaft sind vergleichbare Unterflurcontainer in einigen Schweizer Städten (z.B. Lugano) bereits im Einsatz. Hierbei seien keine Probleme mit Bezug auf Gerüche aufgetreten. Das von der Bauherrschaft in Auftrag gegebene Kurzgutachten schliesst Geruchsimmissionen mit der Begründung aus, dass die unterirdischen Lagerbehältnisse natürlich gekühlt und überdies «hermetisch abgeschlossen» seien.

Für die Darstellung der Bauherrschaft, wonach bei den in anderen Städten im Einsatz stehenden Unterflurcontainern keine Geruchsimmissionen aufgetreten seien, liegt keine Bestätigung vor. Es spricht jedoch einiges für deren Richtigkeit. Vorab der Umstand, dass die Abfallsäcke vor Sonneneinstrahlung geschützt (zwischen-)gelagert werden, dürfte eine massgebliche Geruchsbildung verhindern. Es leuchtet auch ein, dass die unter dem Boden befindlichen Lagerbehälter eine gewisse natürliche Kühlung erfahren. Es ist offensichtlich, dass die diesbezüglichen Verhältnisse bei Unterflurcontainern gegenüber den üblichen und bei Mehrfamilienhäusern weit verbreiteten normalen Abfallcontainern wesentlich günstiger sind. Schliesslich werden auch die Einwurfsklappe und die am Boden der Einwurfvorrichtung befindlichen Klappen der Ausbreitung von Gerüchen entgegenwirken.

Mit der Bauherrschaft ist aus diesen Gründen anzunehmen, dass der Betrieb der geplanten Unterflurcontainer zu keinen ins Gewicht fallenden Geruchsimmissionen führen wird, zumindest keinen solchen, welche ausserhalb von unmittelbar bei den Containern befindlichen Standorten noch wahrnehmbar sind. Dies gilt insbesondere dann,

wenn die Unterflurcontainer regelmässig entleert werden, woran nicht zu zweifeln ist. Die Entstehung unangenehmer Gerüche wird zudem auch dadurch verhindert, dass die Container gemäss Angaben der Bauherrschaft regelmässig gereinigt werden. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Bauherrschaft gemäss dem gleich wie im Lärmschutzrecht auch im Bereich der Luftreinhaltung geltenden Vorsorgeprinzip (Art. 4 der Luftreinhalteverordnung, LRV) die technisch und betrieblich möglichen sowie wirtschaftlich tragbaren Massnahmen getroffen bzw. vorgesehen hat, um übermässige Geruchsimmissionen zu verhindern, welche einen wesentlichen Teil der Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stören könnten (Art. 2 Abs. 5 lit. b LRV). (...)

7. Sowohl auf Lärm- wie auch Geruchsimmissionen bezieht sich die von den Rekurrentinnen geäusserte Befürchtung, wonach die Unterflurcontainer zu einem «Güsel-Tourismus» führen könnten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Unterflurcontainer vereinzelt auch von ausserhalb der Altstadt wohnhaften Personen, für welche die Anlagen nicht vorgesehen sind, benutzt werden könnten. Die Abteilung Entsorgung + Recycling Zürich wird dies nicht verhindern können. Allerdings ist wenig wahrscheinlich, dass hiervon in grösserem Umfang Gebrauch gemacht werden wird. Derartige Vorfälle stellen im Übrigen solange kein Problem dar, als die Container den zusätzlichen Abfall zu bewältigen vermögen. Gemäss Angaben der Bauherrschaft wird die Situation bei den einzelnen Unterflurcontainern bzw. deren Füllstand durch die in der Altstadt tätigen Angestellten der Stadtreinigung regelmässig überprüft. Nötigenfalls würden, sofern bei einzelnen Abfallsammelstellen Probleme aufträten, zusätzliche Leerungen veranlasst. Es besteht kein Anlass dazu, an dieser Zusicherung zu zweifeln. (...)

8. (Zur Rüge, die geplanten Unterflurcontainer würden gegen die Einordnungsvorschrift von § 238 PBG verstossen [anwendbar ist im vorliegenden Fall dessen Abs. 2]:)

c) (...) Die über dem Boden in Erscheinung tretenden Bestandteile der Unterflur-sammelstellen sind nicht mehr und nicht weniger auffällig als die in der Altstadt zahlreich vorhandenen Abfallbehälter des Typs «Hai», deren Vorhandensein vom durchschnittlichen Betrachter heute wohl kaum mehr wahrgenommen wird. Gleiches wird mit Bezug auf die Unterflurcontainer der Fall sein. Deren optische Wirkung ist derart gering, dass bei einer objektivierten Betrachtungsweise nicht von einer mangelnden Rücksichtnahme auf die Altstadt bzw. die teils unter Schutz stehenden benachbarten Gebäude gesprochen werden kann. Unter dem Titel von § 238 PBG sind die geplanten Unterflurcontainer daher nicht zu beanstanden. Jedenfalls hat die Vorinstanz bei ihrem diesbezüglichen Entscheid das ihr in Einordnungsfragen zustehende Ermessen nicht rechtsverletzend gehandhabt.