Urteilskopf

120 Ib 456

60. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. Dezember 1994 i.S. K. und Mitb. gegen Einwohnergemeinde Hägendorf, Bau-Departement und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Art. 43 und 44 LSV; Erweiterung einer Schulanlage unter anderem mit dem Bau einer grösseren Parkierungsanlage; einzelfallweise Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen.

Ein Entwurf für die allgemein verbindliche Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen kann grundsätzlich als Ausgangspunkt für die einzelfallweise Bestimmung dienen (E. 3).

Prinzipien für die einzelfallweise Bestimmung; Verhältnis von Art. 43 Abs. 1 zu Art. 43 Abs. 2 LSV; Beurteilungsspielraum der Behörden (E. 4a-c).

Einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen kann die Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet werden, wenn in dieser Zone nach der massgebenden Bau- und Zonenordnung mässig störende Anlagen im Sinne von Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV zugelassen sind (E. 4d).

Bei einer Lärmprognose ist davon auszugehen, dass eine Parkierungsanlage als Ganzes benützt wird; Unzulässigkeit, eine solche Anlage für die Beurteilung in einen bestehenden und einen neuen Anlageteil aufzuspalten (E. 5a und 5b).

Im Rahmen des Vorsorgeprinzips müssen gegebenenfalls unabhängig von einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte Emissionsbegrenzungen getroffen werden (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV; E. 5d).

Regeste (fr):

Art. 43 et 44 OPB; agrandissement d'un établissement scolaire avec, notamment, réalisation d'un parc de stationnement d'une capacité plus importante; détermination cas par cas des degrés de sensibilité.

Un projet élaboré en vue de l'attribution générale et contraignante des degrés de sensibilité peut en principe servir de base à leur détermination de cas en cas (consid. 3).

Principes applicables à la détermination de cas en cas; rapport entre l'art. 43 al. 1 et l'art. 43 al. 2 OPB; pouvoir d'appréciation des autorités (consid. 4a-c).

Le degré de sensibilité III peut être attribué à une zone pour constructions et installations publiques, lorsque la réglementation définissant l'affectation de la zone permet la réalisation d'installations moyennement gênantes, au sens de l'art. 43 al. 1 let. c OPB (consid. 4d).

Lorsqu'un pronostic de bruit est effectué en relation avec l'aménagement d'un parc de stationnement, il faut partir du principe qu'une telle installation est utilisée dans sa totalité; à cet égard, il n'est pas admissible de prendre en considération séparément la partie existante de l'installation, d'un côté, et la partie nouvelle, de l'autre (consid. 5a et 5b).

Dans certains cas, en application du principe de la prévention, des mesures de limitation des émissions doivent être ordonnées indépendamment d'un dépassement éventuel des valeurs limites d'exposition (art. 11 al. 2 LPE, art. 7 al. 1 let. a OPB; consid. 5d).

Regesto (it):

Art. 43 e 44 OIF; ampliamento di un complesso scolastico con, fra l'altro, la realizzazione di un parcheggio con una più grande capacità; determinazione caso per caso dei gradi di sensibilità.

Un progetto elaborato in vista dell'attribuzione generale e vincolante dei gradi di sensibilità può, in linea di principio, servire quale base alla loro determinazione caso per caso (consid. 3).

Principi applicabili alla determinazione caso per caso; relazione fra l'art. 43 cpv. 1 e 43 cpv. 2 OIF; latitudine di giudizio delle autorità (consid. 4a-c).

Il grado di sensibilità III può essere attribuito ad una zona per edifici e impianti pubblici, quando la regolamentazione che definisce la destinazione della zona permette la realizzazione di impianti mediamente molesti, giusta l'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF (consid. 4d).

Allorché un pronostico relativo al rumore è effettuato in relazione con la sistemazione di un parcheggio, occorre partire dal principio che tale impianto sia utilizzato nella sua totalità; non è ammissibile prendere in considerazione separatamente la parte esistente di un impianto da un lato e la parte nuova dall'altro lato (consid. 5a e 5b).

In alcuni casi, in applicazione del principio della prevenzione, devono essere ordinate misure di limitazione delle emissioni indipendentemente da un eventuale superamento dei valori limite d'immissione (art. 11 cpv. 2 LPAmb, art. 7 cpv. 1 lett. a OIF; consid. 5d).

Sachverhalt ab Seite 458

BGE 120 Ib 456 S. 458

Die Einwohnergemeinde Hägendorf beabsichtigt, die Schulanlage Thalacker zu erweitern. Es sollen insbesondere zusätzliche Schulräume geschaffen und die bestehende Turnhalle zu einer Doppelturnhalle (Mehrzweckhalle) mit unterirdischer Anlieferungsrampe ausgebaut werden; westlich des neuen Schultraktes sind insgesamt 39 oberirdische sowie im genannten Anlieferungsbereich acht unterirdische Autoparkplätze vorgesehen. Die Schulanlage Thalacker liegt gemäss Zonenplan vom 12. August 1986 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OeBA). Sie grenzt im Nordosten an die Wohnzone W2a.
Gegen das am 16./19. April 1993 eingereichte Baugesuch der Gemeinde wurde von Nachbarn Einsprache erhoben. Am 11. Mai 1993 erteilte indessen die Bau- und Wasserkommission von Hägendorf unter verschiedenen Auflagen und Bedingungen die Baubewilligung und wies die Einsprachen ab. Dagegen erhobene Beschwerden an das Bau-Departement und anschliessend an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn blieben ohne Erfolg, worauf eine Nachbarin Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die weiteren Einsprecher staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Dieses heisst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut, soweit die Baubewilligung für die 39 oberirdischen Parkplätze erteilt wurde.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin können die primär für die Besucher der neuen Mehrzweckhalle geplanten Parkplätze westlich des Schulhauses aus Gründen des Lärmschutzes nicht bewilligt werden. a) Gemäss Art. 44 Abs. 1 und 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1985 (LSV; SR 814.41) haben die Kantone bis spätestens am 1. April 1997 den Nutzungszonen nach Art. 14 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom
BGE 120 Ib 456 S. 459

22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) Empfindlichkeitsstufen (ES) zuzuordnen. Bis zur allgemein verbindlichen Festsetzung in den Nutzungsplänen oder Baureglementen sind die Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall zu bestimmen (Art. 44 Abs. 3 LSV). Wird so vorgegangen, entfalten diese keine über das einzelne Verfahren hinausgehende Rechtswirkungen (BGE 120 Ib 89 E. 4c S. 95 f.; BGE 119 Ib 179 E. 2c S. 187 f. und E. 3 S. 191). b) Im vorliegenden Fall muss ein einzelfallweises Vorgehen eingeschlagen werden, weil in Hägendorf die Empfindlichkeitsstufen noch nicht allgemein verbindlich in der Ortsplanung festgesetzt wurden; es besteht insoweit lediglich ein Entwurf. Er sieht für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, welcher das Parkplatzareal zugewiesen ist, die Empfindlichkeitsstufe III, und für die Wohnzone W2a, in welcher die Parzellen der Beschwerdeführer liegen, die Empfindlichkeitsstufe II vor. Das Verwaltungsgericht hielt sich an diese

Vorgaben, was grundsätzlich nicht zu beanstanden ist (BGE 120 Ib 89 E. 4c S. 95) und von den Verfahrensbeteiligten auch nicht kritisiert wird. Mit Blick auf die in Art. 43 Abs. 1 LSV vorgesehene allgemeine Regelung zwingt die vom Verwaltungsgericht übernommene Einteilung aber zur Frage, ob die genannten einzelfallweisen Zuordnungen sachgerecht sind.
4. a) Die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen zu den einzelnen Nutzungszonen stellt einen Planungsakt dar, welcher eine bestimmte Nutzungsordnung konkretisiert, präzisiert und in einem erheblichen Masse auch materiell ergänzt. Der bundesrechtliche Teil der Nutzungsordnung (Lärmschutz) muss auf den kantonalrechtlichen Teil abgestimmt, mit diesem koordiniert und harmonisiert sein (HEINZ AEMISEGGER, Aktuelle Fragen des Lärmschutzrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, URP 1994 S. 445; vgl. auch MARKUS NEFF, Die Auswirkungen der LSV auf die Nutzungsplanung, Diss. Zürich 1994, S. 145). Dafür knüpft die Lärmschutz-Verordnung an die im kantonalen Recht üblichen Kriterien über die Zulässigkeit störender Betriebe in den einzelnen Zonen an, welche im wesentlichen auch den §§ 29 ff. des Bau- und Zonenreglementes der Gemeinde Hägendorf (BZR) zugrunde liegen. Art. 43 Abs. 1 LSV sieht in Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis die Empfindlichkeitsstufe I vor, bezeichnet die Empfindlichkeitsstufe II für Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind, legt die Empfindlichkeitsstufe III für Zonen mit mässig störenden Betrieben fest und ordnet die Empfindlichkeitsstufe IV für Zonen
BGE 120 Ib 456 S. 460

an, in denen stark störende Betriebe zulässig sind, namentlich für Industriezonen. b) 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 (BGE 117 Ib 125 E. 4c S. 129), an welches sich die Behörden grundsätzlich zu halten haben. Das schliesst jedoch nicht aus, dass im Rahmen des Verordnungsvollzuges ein weiter Ermessensspielraum besteht (BGE 120 Ib 287 E. 3c/bb S. 295; BGE 119 Ib 179 E. 2a S. 186). Gewisse Sachverhalte können gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV beurteilt werden. Danach darf vom generellen Vorgehen abgewichen und eine Zone statt der Empfindlichkeitsstufe I oder II der jeweils nächsthöheren Stufe zugeordnet werden, wenn die Nutzungszone mit Lärm vorbelastet ist ("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, soll dies durch die Lärmschutz-Verordnung nicht verhindert werden (BGE 117 Ib 125 E. 4c S. 129; KURT GILGEN, Lärmschutz und Raumplanung, Bern 1988, S. 94). Art. 43 Abs. 2 LSV kann auch bei kleineren Wohngebieten inmitten gewachsener Gewerbezonen in Betracht kommen (BGE 115 Ib 456 E. 4 S. 64 f.). Von "Aufstufungen" ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zurückhaltend Gebrauch zu machen (BGE 115 Ib 456 E. 4 S. 465). c) Vorliegend steht eine "Aufstufung" nicht zur Diskussion. Die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen erfolgt daher nach Art. 43 Abs. 1 LSV. Dabei haben die zuständigen Behörden in erster Linie zu berücksichtigen, dass die Belastungsgrenzwerte, wie sie gemäss den Anhängen 3-7 zur LSV für die einzelnen Empfindlichkeitsstufen gelten, auf die raumplanerischen Festlegungen abgestimmt sind und der unterschiedlichen Lärmempfindlichkeit der verschiedenen Zonen Rechnung tragen (BGE 117 Ib 125 E. 4a S. 128). Bei der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen ist weiter zu beachten, dass es den Kantonen oder Gemeinden obliegt, aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung (Art. 1 und 3 RPG; BGE 119 Ia 362 E. 5a S. 372) die Nutzungspläne festzusetzen (Art. 25 Abs. 1 RPG) und innerhalb der Bauzonen nach Nutzungsart und -mass zu differenzieren. Für die Beurteilung der Lärmempfindlichkeit ist deshalb, wie das Bundesgericht bereits in
BGE 120 Ib 456 S. 461

BGE 114 Ib 214 E. 3b S. 221 festhielt, grundsätzlich vom planungsrechtlich als zulässig bezeichneten Störungsmass auszugehen. Entsprechend seiner Zielsetzung im Bereiche des Immissionsschutzes beschränkt das Umweltschutzrecht des Bundes die Planungsfreiheit der Kantone und Gemeinden nur insoweit, als es verlangt, dass die von ihm für den Lärmschutz getroffenen Anforderungen erfüllt werden müssen (Urteil des Bundesgerichtes vom 25. März 1992 i.S. Gemeinde Sils i.D., E. 4c, publiziert in URP 1992 S. 621 f.). Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das in Art. 43 Abs. 1 LSV vorgesehene Zuordnungsschema auf Vereinfachungen beruht. Dem Bundesrat war es nicht möglich, alle in den Baugesetzen und -ordnungen bekannten Spezialzonen einzeln zu erfassen. Auch aus diesem Grunde muss den Behörden ein Spielraum gewährt werden (KURT GILGEN, a.a.O., S. 93 f.). d) Werden diese allgemeinen Grundsätze beachtet, so kann hier die einzelfallweise Bestimmung der Empfindlichkeitsstufe III für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht beanstandet werden. Zwar sieht Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV für solche Zonen primär die Stufe II vor. Die für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen geltenden Vorschriften im

kommunalen Bau- und Zonenreglement (§ 37 BZR) lassen jedoch in dieser Zone nahezu alle denkbaren Nutzungen mit ganz unterschiedlichen Aus- und Einwirkungen auf die Nachbarschaft zu. So ist in der fraglichen Zone neben dem Bau von Schulanlagen oder eines Alters- und Pflegeheimes, was beides dort bereits besteht, zum Beispiel auch die Erstellung eines Spitals, eines Werkhofes, einer öffentlichen Parkplatz- oder einer anderen Anlage mit viel Publikumsverkehr denkbar. Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nach dem Recht der Gemeinde Hägendorf ist daher einer Mischzone ähnlich, in welcher neben nicht störenden auch mässig störende Betriebe zulässig sind. Für solche Fälle erlaubt Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufe III. e) Ebenfalls zu keiner grundsätzlichen Kritik gibt die einzelfallweise Bestimmung der Empfindlichkeitsstufe II für die benachbarte Wohnzone W2a Anlass. Gemäss § 29 Abs. 1 BZR sind in dieser Zone nur nichtstörende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zugelassen; es gilt daher im Regelfall die Empfindlichkeitsstufe II (Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV), wovon auch das Verwaltungsgericht und die Beschwerdeführerin ausgehen. Allerdings fragt es sich, wie sich diese Empfindlichkeitsstufe mit derjenigen für das benachbarte, der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen
BGE 120 Ib 456 S. 462

zugeteilte Gebiet verträgt. Wie erwähnt sind manchen Nutzungen in einer solchen Zone Auswirkungen eigen, die sich möglicherweise mit der Empfindlichkeitsstufe II im unmittelbar benachbarten Wohngebiet nicht vertragen. Aus diesem Grunde verlangt die Rechtsprechung, dass bei der einzelfallweisen Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen die lärmmässige Belastung der Umgebung mitzuberücksichtigen ist (BGE 115 Ib 347 E. 2e S. 357). Dies bedingt eine sachgerechte Beurteilung der Lärmsituation (Art. 40 LSV). Wie es sich mit diesen Fragen verhält, ist im folgenden zu prüfen.

5. a) Dem angefochtenen Urteil liegt eine gutachtlich erarbeitete Lärmprognose anhand von Berechnungen nach dem Anhang 6 zur LSV zugrunde. Dieser Anhang gilt unter anderem für die Beurteilung des Lärms grösserer Parkplätze ausserhalb von Strassen (Ziffer 1 Abs. 1 lit. d des Anhanges). Die Gutachter gehen davon aus, dass bezogen auf acht bestehende und 32 neue Parkplätze (das Bauvorhaben sieht freilich nur 31 "neue" Parkplätze vor) "ein Total" der nach unterschiedlichen Kriterien prognostizierten Lärmwerte des bestehenden und des neuen "Anlageteils" massgebend sei. Nach dem Bauprojekt sollen westlich des neuen Schultrakts insgesamt 39 oberirdische Parkplätze eingerichtet werden. Selbst wenn man mit dem Verwaltungsgericht annimmt (Art. 105 Abs. 2 OG), es habe die acht als "bestehend" bezeichneten Parkplätze wirklich gegeben, so erscheint es dennoch als unzulässig, die Parkierungsanlage im Rahmen einer Lärmprognose in einen bestehenden und einen neuen Anlagenteil aufzuspalten. In tatsächlicher Hinsicht ist für die Beurteilung davon auszugehen, dass die Parkierungsanlage als ganzes benützt werden wird. b) Unklarheit besteht auch hinsichtlich der Belegungsdichte der Anlage. Das Verwaltungsgericht behaftet die Gemeinde in Ziffer 2 des Dispositivs darauf, "dass die Parkplätze an höchstens 60 Abenden pro Jahr für Veranstaltungen voll belegt werden". Diese Nutzungsbeschränkung soll offenbar als Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 f. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) wirken. Sie ist indessen namentlich unter Rückbezug auf das dem Urteil zugrunde liegende Gutachten unpräzis. Angenommen, neben den acht "vorbestehenden" Parkplätzen würden zusätzlich ständig dreissig der insgesamt 31 "neuen" Parkplätze benützt, so wäre damit die im Dispositiv formulierte Nutzungsbeschränkung dem Wortlaut nach zwar eingehalten, aber gleichzeitig die gutachtlich ermittelte Belastungssituation in Frage gestellt. Die vom Gutachten angenommene Belegungsdichte der Parkplatzanlage
BGE 120 Ib 456 S. 463

weicht damit erheblich von jener ab, die nach Ziffer 2 des Urteilsdispositivs zulässig ist. Emissionsbegrenzungen, welche mit derartigen Unsicherheitsfaktoren verbunden sind, finden im Umweltschutzrecht keine Stütze. Im Rahmen einer Lärmprognose und -beurteilung wird man zweckmässigerweise zunächst davon ausgehen, die gesamte Parkplatzanlage stehe uneingeschränkt zur Benutzung offen. c) Diese Feststellungen führen zur Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das angefochtene Urteil ist insoweit aufzuheben, als der Bau der 39 Parkplätze bewilligt und die Beschwerdeführerin mit Kosten belastet wurde. Gestützt auf Art. 114 Abs. 2 OG ist die Sache an das Verwaltungsgericht zur neuen Entscheidung zurückzuweisen. Soweit mit dem angefochtenen Urteil im übrigen die seinerzeitige Baubewilligung der Gemeinde Hägendorf bestätigt wurde, bleibt es vom vorliegenden Entscheid unberührt. Die Sache ist in bezug auf die Parkplätze noch nicht spruchreif. Als erstes wird im Sinne der vorstehenden Erwägungen eine neue Lärmprognose vorzunehmen sein. Anschliessend ist die Lärmsituation aufgrund der massgebenden Belastungsgrenzwerte zu beurteilen. Dabei wird zu entscheiden sein, ob es um eine neue (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7 LSV) oder um eine (wesentlich) geänderte ortsfeste Anlage (Art. 8 LSV) geht. Je nach dem ist der Planungs- oder der Immissionsgrenzwert einzuhalten. Wie es sich damit verhält

(vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 2 LSV sowie BGE 116 Ib 435 E. 5d/bb S. 442 ff.), kann hier nicht entschieden werden, weil die Antwort auch von den noch zu erarbeitenden neuen Lärmerhebungen abhängt (BGE 115 Ib 456 E. 5a S. 466). d) Im Rahmen der Neubeurteilung werden die kantonalen Behörden auch zu beachten haben, dass die Lärmimmissionen so weit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Vorsorgeprinzip; Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV, Art. 8 Abs. 1 LSV; BGE 118 Ib 590 E. 3b S. 595 f.; BGE 115 Ib 456 E. 5b S. 466). Gegebenenfalls müssen daher unabhängig von einer allfälligen Überschreitung der massgebenden Belastungsgrenzwerte Emissionsbegrenzungen getroffen werden. Neben örtlich angepassten baulichen oder anderen Vorkehren fallen dazu auch Belegungsbeschränkungen der Parkfelder in Betracht. Dies allerdings nur, wenn sie eindeutig definiert und in der Praxis kontrollier- und durchsetzbar sind. e) Sollten sich trotz aller Anstrengungen keine Lösungen finden, welche sowohl dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragen als auch die Einhaltung der

Belastungsgrenzwerte erlauben, so müssen die zuständigen kantonalen Behörden eine Neubeurteilung der Empfindlichkeitsstufen-Bestimmung in der benachbarten Wohnzone vornehmen. Dass in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen eine Mehrzweckhalle mit Parkierungsanlage zonenkonform ist, wurde bereits erwähnt (vorstehende E. 4d). Wird an dieser Zonierung mit Einschluss der Empfindlichkeitsstufe III festgehalten, so kann es nicht angehen, in der unmittelbaren Nachbarschaft generell oder einzelfallweise Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen, welche eine beabsichtigte zonenkonforme Nutzung ungebührlich erschweren oder gar verunmöglichen.
Am Zonenrand sind daher die Empfindlichkeitsstufen in Beachtung und Würdigung der planerischen Ausgangslage zweckmässig aufeinander abzustimmen. Dies mag dort nicht notwendig sein, wo genügend Platz ist, um zonenintern eine Pufferfläche einzuhalten, was hier nicht zutrifft. Vorliegend könnte deshalb für die Beurteilung des Parkplatzprojektes für die Wohnzone W2a im Umfange einer Bautiefe ebenfalls die Empfindlichkeitsstufe III angenommen werden. Der Umstand, dass bereits heute im Thalacker eine öffentliche Anlage besteht, die eine gewisse Lärmbelastung für die unmittelbare Umgebung mit sich bringt, würde ein solches Vorgehen ebenfalls rechtfertigen.