Urteilskopf

121 II 235

39. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 15. November 1995 i.S. Einwohnergemeinde Frenkendorf gegen Schweizerische Bundesbahnen und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Art. 43 und 44 LSV; Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen für lärmvorbelastete Gebiete.

Rechtsmittel zur Anfechtung des Lärm-Empfindlichkeitsstufen-Planes, zulässige Rügen (E. 1).

Fällt eine Umzonung ausser Betracht und besteht praktisch keine Aussicht, die zur Einhaltung des Immissionsgrenzwertes der Empfindlichkeitsstufe II nötigen Sanierungen vornehmen zu können, so verletzt die Höhereinstufung (auf Stufe III) von lärmvorbelasteten Wohngebieten längs Verkehrsachsen weder Bundesrecht noch - im vorliegenden Fall - kantonales Recht. Pflicht der Genehmigungsbehörde, für eine einheitliche planerische Behandlung solcher Gebiete im ganzen Kantonsgebiet zu sorgen (E. 5).

Regeste (fr):

Art. 43 et 44 OPB; fixation des degrés de sensibilité dans les zones déjà exposées au bruit.

Voie de recours pour attaquer un plan fixant les degrés de sensibilité au bruit; griefs admissibles (consid. 1).

Lorsqu'un changement d'affectation est exclu et qu'aucune mesure d'assainissement permettant de respecter les valeurs limites d'immission du degré de sensibilité II n'est envisageable, le déclassement d'un degré (au degré III) des zones d'habitation exposées au bruit et situées le long d'un axe de circulation ne viole ni le droit fédéral ni, dans le cas particulier, le droit cantonal. L'autorité d'approbation doit veiller à traiter de telles zones de manière uniforme sur tout le territoire cantonal (consid. 5).

Regesto (it):

Art. 43 e 44 OIF; determinazione dei gradi di sensibilità nelle zone già esposte al rumore.

Rimedio di diritto per impugnare il piano che determina i gradi di sensibilità al rumore; censure ammissibili (consid. 1).

Quando un cambiamento di destinazione è escluso e quando non vi è praticamente alcuna possibilità di poter effettuare i risanamenti necessari per rispettare i valori limite d'immissione del grado di sensibilità II, il declassamento di un grado (al grado III) delle aree già esposte al rumore destinate all'abitazione situate lungo arterie stradali non viola né il diritto federale né - nel caso concreto - il diritto cantonale. L'autorità di approvazione deve provvedere a trattare in modo uniforme, dal profilo pianificatorio, tali aree su tutto il territorio del cantone (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 236

BGE 121 II 235 S. 236

Die Einwohnergemeinde Frenkendorf stimmte am 24. Juni 1993 dem Lärm-Empfindlichkeitsstufen-Plan als Teil des Zonenplanes Siedlung zu. Dieser Plan weist die Wohn- und Geschäftsgebiete mit Ausnahme des Dorfkernes, der Dorfkernrandschutzzone und einiger weniger Einzelparzellen - der Empfindlichkeitsstufe II zu. Auf eine Zuteilung der lärmvorbelasteten Gebiete längs der Bahnlinie und der Baslerstrasse zur Stufe III wurde, wie der Gemeinderat in seinem Bericht an die Gemeindeversammlung festhielt, bewusst verzichtet, da der Schutz der Anwohner vor den

nachteiligen Folgen des Lärms stärker zu gewichten sei als die wirtschaftlichen Interessen der Bundesbahnen bzw. der Einwohnergemeinde als Strasseneigentümerin. Während der öffentlichen Planauflage erhoben die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), Kreisdirektion II, Einsprache und verlangten, dass auf dem gesamten Gemeindegebiet, also auch im Bereich der Wohnzonen, mindestens die erste Bautiefe längs der SBB-Linie der Empfindlichkeitsstufe III
BGE 121 II 235 S. 237

zugeordnet werde. Nachdem eine Einigungsverhandlung erfolglos verlaufen war, legte der Gemeinderat Frenkendorf den Lärmzonen-Plan und die Einsprache der SBB dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Genehmigung bzw. zur Behandlung vor. Dieser genehmigte mit Entscheid vom 22. November 1994 den Beschluss der Einwohnergemeindeversammlung Frenkendorf betreffend den Lärmempfindlichkeitsstufen-Plan mit Ausnahme der Gebiete entlang der Bahnlinie, die der Lärmempfindlichkeitsstufe II zugewiesen worden waren. Dementsprechend wurde die Einsprache der SBB als gegenstandslos geworden erklärt bzw. gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden könne.
Die Einwohnergemeinde Frenkendorf hat den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft sowohl mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten. Das Bundesgericht tritt auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht ein; die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die beschwerdeführende Gemeinde hat zwei praktisch gleichlautende Beschwerden eingereicht, eine Verwaltungsgerichts- und eine staatsrechtliche Beschwerde. Die staatsrechtliche Beschwerde ist jedoch nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht durch ein anderes Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann (Art. 84 Abs. 2 OG). Nach nunmehr gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Festsetzung der Lärm-Empfindlichkeitsstufen unabhängig davon, ob sie einzelfallweise oder in Ergänzung der Nutzungsplanung erfolgt (vgl. Art. 44 Abs. 2 und 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]), mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (BGE 120 Ib 287, BGE 121 II 72 E. 1b in fine). Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Sind in engem Sachzusammenhang mit dem fraglichen Bundesrecht auch kantonale Vorschriften angewendet worden, so kann deren Handhabung im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ebenfalls überprüft werden. Handelt es sich
BGE 121 II 235 S. 238

um selbständiges kantonales Recht, so richtet sich die Kognition des Bundesgerichtes allerdings nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen (vgl. BGE 118 Ib 11 E. 1a und 196 E. 1c S. 199, je mit Hinweisen). Eine Gemeinde kann daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht nur geltend machen, die kantonale Rechtsmittel- und Genehmigungsbehörde habe der vorgenommenen Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen in Verletzung von materiellem Bundesrecht die Genehmigung versagt, sondern sich auch darüber beklagen, dass die kantonale Instanz in den Ermessensspielraum der Gemeinde eingegriffen und insofern im Zusammenhang mit der Anwendung von Bundesrecht ihre Überprüfungsbefugnis überschritten habe (nicht publ. Entscheid vom 23. März 1995 i.S. Politische Gemeinde Rüschlikon E. 1c und 3b). Für eine staatsrechtliche Beschwerde bleibt somit im vorliegenden Verfahren kein Raum. Auf die von der Gemeinde Frenkendorf eingereichte Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie ist nicht einzutreten.
5. Weiter beruft sich die Beschwerdeführerin auf ihre Autonomie und macht geltend, der Regierungsrat habe in das der Gemeinde zustehende Planungsermessen eingegriffen. Mit der Nichtgenehmigung der Empfindlichkeitsstufe II entlang der Bahnlinie habe er zudem § 12 Abs. 2 und § 14 Abs. 4 des basellandschaftlichen Umweltschutzgesetzes vom 27. Februar 1991 (USG BL) zuwidergehandelt, nach denen einerseits das vorbelastete Gebiet möglichst klein gehalten werden solle und sich andererseits der Kanton dafür einsetzen müsse, dass Umweltbelastungen durch Eisenbahn-, Flug- und Schiffsverkehr tief gehalten würden. a) Gemäss Art. 44 Abs. 1 LSV haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Empfindlichkeitsstufen den Nutzungszonen in den Baureglementen oder Nutzungsplänen der Gemeinden zugeordnet werden. Im Kanton Basel-Landschaft richtet sich dieses Zuordnungsverfahren nach den §§ 3-6 des Baugesetzes vom 15. Juni 1967, das heisst nach den Bestimmungen über den Erlass von Bauvorschriften durch die Gemeinden. Demnach steht das Ermessen, das der Bundesgesetzgeber der zur Zuordnung der

Empfindlichkeitsstufen zuständigen Behörde belassen hat, den basellandschaftlichen Gemeinden zu. Die Zuordnungen bedürfen jedoch der Genehmigung des Regierungsrates, der die Pläne auf ihre Rechtmässigkeit und, soweit Belange der Regionalplanung in Frage stehen, auch auf ihre Angemessenheit hin überprüft (§ 3 Abs. 2 des kantonalen Baugesetzes).
BGE 121 II 235 S. 239

b) Nach Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV gilt in Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohnzonen, grundsätzlich die Empfindlichkeitszone II, doch können gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV Teile dieser Nutzungszonen der Stufe III zugeordnet werden, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind. Von einer solchen Höhereinstufung ist jedoch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur zurückhaltend und unter qualifizierten Voraussetzungen Gebrauch zu machen. Insbesondere ist vorweg zu prüfen, ob nicht eine Umzonung des fraglichen Gebietes die richtige planerische Massnahme sei. Weiter sollen nicht schon bei geringfügigen Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes ganze Gebiete einer höheren Empfindlichkeitsstufe zugewiesen werden, da sonst entgegen den Zielen der Verordnung an die Stelle der Pflicht, durch Sanierungsmassnahmen den zonenkonformen Wert zu erreichen, die Möglichkeit einer zonenwidrigen, zusätzlichen Lärmentfaltung träte. Und schliesslich ist vor der Zuordnung abzuklären, inwieweit die Anlage, von welcher der Lärm ausgeht, saniert werden kann. Diese Abklärung darf jedoch nicht eine rein theoretische sein. Insbesondere muss der Frage, ob in finanzieller Hinsicht überhaupt eine realistische Chance für eine anlageseitige Sanierung besteht und wie weit eine solche aus Gründen der Verhältnismässigkeit gehen kann, gebührende Beachtung geschenkt werden (vgl. BGE 115 Ib 456 E. 4, zit. Entscheid i.S. Politische Gemeinde Rüschlikon E. 5). Unter dem Gesichtswinkel dieser bundesrechtlichen Anforderungen erweist sich die vom Regierungsrat vorgenommene Höhereinstufung als haltbar und sachgerecht. Die Gemeinde hat die Umzonung der fraglichen Grundstücke geprüft und - offenbar weil sie bereits mit Wohnhäusern überbaut sind - verworfen. Die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ist derart erheblich, dass die Sanierungspflicht trotz der Aufstufung bestehen bleibt. Und schliesslich erscheint es angesichts der von den SBB geschilderten Sachlage als unrealistisch anzunehmen, dass von seiten der Bahn in absehbarer Zeit so weit gehende Sanierungen vorgenommen werden könnten, dass der Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II eingehalten würde. Unter diesen Umständen ist die Zuordnung des fraglichen Gebietes zur Empfindlichkeitsstufe III mit dem Bundesrecht vereinbar und liegt im übrigen - im Hinblick auf die Bestimmung von Art. 22 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) - auch mit dem Interessen der Anwohner nicht in jedem Fall im Widerspruch.
BGE 121 II 235 S. 240

c) Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin verstösst die Höhereinstufung auch nicht gegen das kantonale Recht. Das vom Regierungsrat der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesene Gebiet umfasst praktisch nur eine Bautiefe längs der Geleise und ist damit § 12 Abs. 2 USG BL entsprechend möglichst klein gehalten worden. Weiter hindert eine angemessene, punktuelle Höhereinstufung von Wohngebieten den Regierungsrat nicht daran, sich im Sinne von § 14 Abs. 4 USG BL für eine Verminderung der Umweltbelastung einzusetzen. Und schliesslich ist hier der Regierungsrat seiner in § 3 Abs. 2 des Baugesetzes umschriebenen Aufgabe nachgekommen, die Gemeindevorschriften hinsichtlich der Belange der Regionalplanung auch auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. In diesem Zusammenhang hat der Regierungsrat unter anderem darüber zu wachen, dass bei der Abstimmung verschiedener raumwirksamer Aufgaben die Interessenabwägung nicht einseitig vorgenommen und beispielsweise der Bau oder Betrieb einer Anlage, die im öffentlichen Interesse der Region oder des ganzen Kantons liegt, nicht durch einzelne kommunale Planungen unnötig behindert wird. Der Regierungsrat weist denn auch zu Recht auf seine Bemühungen um eine einheitliche Vollzugspraxis bei der planerischen Behandlung von Gebieten längs wichtiger Verkehrsachsen hin. Im gleichen Sinne schreibt übrigens Art. 44 Abs. 4 LSV die Anhörung des Bundesamtes für Umweltschutz vor, bevor die Kantone die Empfindlichkeitsstufen für Nutzungszonen in der Umgebung bestehender Anlagen, bei denen eine Bundesbehörde für den Vollzug zuständig ist, zuordnen oder im Einzelfall bestimmen. Auch durch diese Anhörung soll eine über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinausgehende einheitliche Handhabung der Bestimmung von Art. 43 LSV für Zonen in Nähe von Anlagen gewährleistet werden, die im allgemeinen Interesse liegen. Der Vorwurf, der Regierungsrat habe unrechtmässig in den Ermessensspielraum der Gemeinde eingegriffen, geht daher fehl. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen.
6. In Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG ist davon abzusehen, die unterliegende Gemeinde mit Gerichtskosten zu belasten. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist den SBB als Behörde, auch wenn sie hier als Werk- und Grundeigentümerin auftritt, mit Rücksicht auf die vertretenen öffentlichen Interessen der Regel von Art. 159 Abs. 2 OG entsprechend keine Parteientschädigung zuzuerkennen.