

6. Nach Ziffer 3.1 des Anhanges zur Verordnung über das baurechtliche Verfahren (Bauverfahrensverordnung [BVV]; Fassung vom 3. Dezember 1997/13. September 2000) fällt die Überprüfung von ortsfesten Anlagen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft gemäss Art. 2 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung (LSV), die beim Betrieb Aussenlärm erzeugen, bezüglich ihrer Übereinstimmung mit den Vorschriften über den Lärmschutz in die unmittelbare Zuständigkeit des Amtes für Wirtschaft und Arbeit der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich. Ausgenommen sind die Städte Zürich und Winterthur.

Von dieser Zuständigkeitsordnung erfasst werden neben den Landwirtschaftsbetrieben zunächst alle herkömmlichen Industrie- und Gewerbebetriebe bezüglich sämtlicher Lärm erzeugenden Betriebsanlagen (Produktionsmaschinen, Werkstätten, Ventilatoren, Abluftanlagen, Werkplätze, Güterumschlagflächen, Garagen, Parkplätze etc.; vgl. Ziffer 1 Anhang 6 LSV). Mit der Begründung, dass den meisten Gemeinden das für den Vollzug der Lärmschutzvorschriften erforderliche, ausgebildete Fachpersonal sowie die notwendigen technischen Ausrüstungen fehlen, haben die Baurekurskommissionen in konstanter Rechtsprechung die Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion auch für die Beurteilung von ortsfesten Anlagen als gegeben erachtet, bei deren Betrieb vergleichbarer Aussenlärm erzeugt wird; so insbesondere etwa bei Ladengeschäften, Praxen, Büros, Ateliers, Gaststätten, Sportanlagen (Schwimmbäder, Tennisplätze etc.), Schiessplätzen, Freizeit- und Vergnügungsanlagen, Tankstellen, Glas- und Altstoffsammelstellen und dergleichen.

Die kommunalen Baubehörden waren somit nach bisheriger Auffassung zur Beurteilung von entsprechenden ortsfesten Anlagen unter lärmschutzrechtlichen Aspekten nicht befugt. Vielmehr hatten sie, soweit sich relevante Lärmfragen überhaupt stellen, im koordinierten Verfahren die Baugesuchsakten dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (Volkswirtschaftsdirektion) zu unterbreiten und dessen Verfügung zusammen mit der Baubewilligung zu eröffnen (vgl. Art. 25a RPG, § 318 und § 319 Abs. 2 PBG, §§ 7 ff. BVV).

Die Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion zur lärmrechtlichen Beurteilung von Bauvorhaben geht auf die Umsetzung des eidgenössischen Lärmschutzrechts, insbesondere auf den Erlass der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 zurück. Mit Beschluss vom 24. Februar 1988 statuierte der Regierungsrat im Zuge der Änderung der Besonderen Bauverordnung in Ziffer 1.2.2 Anhang BVV (vom 19. April 1978) die unmittelbare Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion zur Bewilligung von «Anlagen in Betrieben, die gemäss Arbeitsgesetzgebung einer Plangenehmigung bedürfen», bezüglich ihrer Übereinstimmung mit den Vorschriften über die Luftreinhaltung und den

Lärmschutz. Am 5. September 1990 wurde die Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion auf alle Betriebe ausgedehnt und die Einschränkung in Ziffer 1.2.2 Anhang BVV fallen gelassen (RRB Nr. 2975/1990). Der Regierungsrat führte zur Begründung an, dass die im Vollzug zu lösenden technischen Probleme oft auch bei kleinen Betrieben komplex seien. Viele Gemeinden (ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur) könnten anhand der wenigen zu beurteilenden Betriebe keine Erfahrungen entwickeln, die einen Vollzug ohne unververtretbaren administrativen Aufwand erst ermöglichen. Es sei daher angezeigt, eine unmittelbare Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion vorzusehen und diese auch auf Anlagen in Betrieben auszudehnen, die der Arbeitsgesetzgebung nicht unterstünden (Familienbetriebe, Landwirtschaftsbetriebe, gewisse öffentlichrechtliche Betriebe).

Mit Beschluss vom 21. Juni 1995 präziserte der Regierungsrat aufgrund der von den Baurekurskommissionen eingeführten, vorne dargelegten Praxis (ausdehnende Auslegung der Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion, vgl. BEZ 1992 Nr. 6), Ziffer 1.2.2 Anhang BVV dahingehend, dass nunmehr «Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe» (ohne Gastwirtschaftsbetriebe, die nach wie vor der Beurteilung durch die Finanzdirektion oblagen) erfasst werden sollten; dies in einem weiteren, sich an der Lärmproblematik orientierenden Sinne. Der Regierungsrat hielt dabei ausdrücklich fest, dass die meisten Gemeinden mit dem Vollzug von Lärmvorschriften überfordert seien, da ihnen das hierfür erforderliche und ausgebildete Fachpersonal sowie die notwendigen technischen Ausrüstungen fehlten. Nur für Lärmimmissionen, die aus nicht betrieblichen Tätigkeiten, insbesondere Wohnnutzung, herrührten, sollten weiterhin die Gemeinden zuständig bleiben. Am 16. Juli 1997 wurde die Sonderzuständigkeit der Finanzdirektion zur Beurteilung von Gastwirtschaftsbetrieben fallen gelassen, und es wurden auch diese Betriebe der Beurteilung durch die Volkswirtschaftsdirektion anheimgestellt.

Mit dem Neuerlass der Bauverfahrensverordnung am 3. Dezember 1997 wurde bei der Umschreibung der Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion in Ziffer 3.1 Anhang BVV die Terminologie der eidgenössischen Lärmschutzverordnung übernommen und «ortsfeste Anlagen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft gemäss Art. 2 Abs. 1 LSV, die beim Betrieb Aussenlärm erzeugen» der Prüfung durch die Volkswirtschaftsdirektion unterstellt. Mit Regierungsratsbeschluss vom 13. September 2000 wurde schliesslich die Entscheidkompetenz auf das Amt für Wirtschaft und Arbeit (der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich) übertragen.

Die Baurekurskommissionen hielten auch unter der Geltung der total revidierten Bauverfahrensverordnung weiter dafür, dass sich mit der Anpassung des Wortlautes Sinn und Zweck der Bestimmung nicht geändert hätten und unterstellten weiterhin alle Anlagen, bei deren Betrieb Aussenlärm erzeugt wird, der mit demjenigen ortsfester Anlagen vergleichbar ist, der lärmässigen Überprüfung durch die Volkswirtschaftsdirektion bzw. neuerdings deren Amt für Wirtschaft und Arbeit (vgl. etwa BRKE II Nr. 144/1999 betreffend ein Beach-Volleyballfeld in einer bestehenden Sport- und Mehrzweckanlage, bestätigt mit VB.1999.00284 = RB 2000 Nr. 111).

An dieser über den Wortlaut hinausgehenden Interpretation der Zuständigkeitsnorm von Ziffer 1.3 Anhang BVV ist aus den folgenden Gründen nicht länger festzuhalten:

Nach den Feststellungen der Baurekurskommissionen haben sich die meisten Gemeinden in den letzten Jahren im Rahmen der ihnen im Zusammenhang mit der Beurtei-

lung von ortsfesten Anlagen verbliebenen und in anderen Bereichen des Lärmrechts stehenden Kompetenzen (Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen, Erteilung von Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten [Art. 29 ff. LSV], Schallschutz an bestehenden [Art. 10, 15 LSV] und neuen Gebäuden [Art. 32 ff. LSV], Festsetzung von Empfindlichkeitsstufen, Strassen- und Fluglärmproblematik schlechthin etc.) einlässlich mit der Lärmschutzgesetzgebung befassen müssen, weshalb die erforderlichen Kenntnisse nunmehr weitgehend vorausgesetzt werden dürfen.

Sodann existieren im hier relevanten Bereich allein die im Anhang 6 der LSV festgeschriebenen Belastungsgrenzwerte für Anlagen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft. Bei entsprechenden, zumeist lärmintensiven Betrieben und komplexen Sachverhalten hat die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen zu ermitteln oder deren Ermittlung anzuordnen (Art. 36 Abs. 1 LSV). In Ausführung der den Vollzugsbehörden obliegenden Ermittlungspflicht wird die Bauherrschaft regelmässig angehalten, eine Lärmprognose oder ein Lärmgutachten einzureichen. Die rein fachtechnische Ebene steht bei der behördlichen Prüfung dieser ortsfesten Anlagen im Vordergrund. Vielfach stellen sich Probleme bezüglich der baulichen Schalldämmung. Es sind Expertisen auf ihre Schlüssigkeit hin zu prüfen und zu würdigen sowie unter Umständen auch selbständig Messungen durchzuführen.

Die in Anhang 6 LSV vorgesehenen Belastungsgrenzwerte sind indessen auf typischen Industrie- und Gewerbelärm zugeschnitten (z.B. Maschinenlärm) und lassen sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes nicht auf Gastwirtschaften und ähnliche Betriebe anwenden. Gerade der von den Besuchern selber und mit den von ihnen benutzten Fahrzeugen verursachte Lärm (Unterhaltungen der Gäste, Lachen, Schreien, Zuwerfen von Autotüren, Starten von Fahrzeugen etc.) ist schwer zu erfassen. Abgesehen davon, dass sich der dem menschlichen Lärm immanente Informationsgehalt, der stark störend wirken kann, in Belastungsgrenzwerten nicht niederschlägt, müsste ausserdem das Störpotential der fraglichen Emissionen aufgrund von breit angelegten soziopsychologischen Umfragen ermittelt werden. Solche, den Schluss von einem bestimmten Pegelwert auf die Störung oder Belästigung der Bevölkerung zulassenden Untersuchungen fehlen indessen. Überdies erscheint auch fraglich, ob der für Anhang 6 LSV massgebliche Mittelungspegel die nach Art und Stärke sehr unterschiedlichen und teilweise nur unregelmässig auftretenden Geräusche angemessen erfassen könnte. Schliesslich konzentrieren sich Lärmimmissionen von Unterhaltungsstätten in der Regel auf wenige Stunden am Tag bzw. der Nacht, weshalb der in Ziffer 31 Anhang 6 LSV vorgesehene gemittelte Beurteilungspegel für den Tag von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr und die Nacht von 19.00 Uhr bis 07.00 Uhr die tatsächliche Störung der Nachbarschaft nicht angemessen erfassen würde. Aus diesen Gründen ist der Anhang 6 LSV weder direkt noch indirekt auf solche Emissionen anzuwenden, auch wenn diese formell als Gewerbelärm qualifiziert werden könnten (vgl. zum Ganzen BGE 123 II 74 E. 4b S. 83; BGE 123 II 325 E. 4aa und bb S. 333 ff. mit Hinweisen; BGE 1A.86/1996 vom 24. Juni 1997 in URP/DEP 1997 S. 495 ff.). Diese im Zusammenhang mit Gastwirtschaftsbetrieben entwickelten Überlegungen lassen sich auf eine Vielzahl ähnlicher Emissionen übertragen (vgl. die nachfolgende Zusammenstellung).

Fehlen Belastungsgrenzwerte, haben die Vollzugsbehörden unter Orientierung an den Kriterien der Art. 15, 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV) im Einzelfall zu beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 5 LSV).

Schallpegelmessungen können dabei eine gewisse Hilfe bedeuten, sind jedoch angesichts des Fehlens gesicherter Grenzwerte nicht überzubewerten (vgl. BGE Nr. 1A./86/1996 in URP/DEP 1997 S. 500). Neue Anlagen haben den Anforderungen von Art. 25 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV zu genügen, das heisst, dass mangels unmittelbar anwendbarer Planungswerte ein Immissionsniveau einzuhalten ist, bei welchem nach behördlicher Beurteilung höchstens geringfügige Störungen auftreten (BGE 123 II 325 E. 4bb S. 335).

Bei der Beurteilung von Baugesuchen und Immissionsklagen sind, wo Belastungsgrenzwerte fehlen, einzelfallweise Würdigungen im genannten Sinne unumgänglich (Art. 40 Abs. 3 LSV). Dabei wie auch bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 11 Abs. 2 USG und 7 Abs. 1 lit. a LSV) stellt sich sodann häufig die Frage nach emissionsbeschränkenden Betriebsvorschriften. In Frage kommen dabei vorab Beschränkungen der Betriebs-, Öffnungs- oder Benutzungszeiten, insbesondere zum Schutz der Nacht-, Mittags- oder Sonntagsruhe. Zur Würdigung der Emissionsbeschränkungsmassnahmen sind regelmässig die örtlichen Polizeiverordnungen beizuziehen (BGE 126 II 366 E. 4a; 118 Ib 590 E. 3c).

Nach diesen Grundsätzen waren in jüngster Zeit zahlreiche ortsfeste Anlagen zu überprüfen. Zu erwähnen sind etwa Urteile betreffend den Zeitpunkt des Frühgeläutes von Kirchen (RB 1995 Nr. 93, VB.98.00310 und VB.2001.00167), die Öffnungszeiten von Gastwirtschaftsbetrieben (BRKE I Nr. 64/2000 [Gartenrestaurant in Zentrumszone], BRKE I Nr. 231/2000 [Restaurationsbetrieb im Freien], BRKE II Nr. 169 und 170/1999 [Gastwirtschaft in beheiztem Zelt], BRKE III Nr. 110/1999 [nachts benutzter Parkplatz einer Diskothek], VB.2000.00152 [Gartenrestaurant auf Terrasse], RB 1999 Nr. 132 [Techno-Diskothek], BRKE I Nr. 23/2001 [Take-away-Betrieb]) und betreffend Hobbytierställe (BRKE III Nr. 82/1989 und BRKE IV Nr. 150/1989 [Hühnerställe], BRKE III Nr. 131/1999 [Pferdestall]); sodann Entscheide über Betriebskonzepte und -zeiten (RRB Nr. 891/1998 [bekiester Festplatz], RB 1997 Nr. 105 [privater Tennisplatz], BRKE III Nr. 7/2001 [Hobbywerkstatt in Wohnzone], BRKE IV Nrn. 77 und 78/2001 [Turn- und Pausenplatz bei Schulhaus], VB.2001.00277,285 und 286 [Kulturzentrum für Glaubensgemeinschaft], BRKE II Nr. 155/1999 [Wellness- und Erotik-Center], BGE 118 Ib 593 [Jugendtreff], BRKE I Nr. 124/1991 [Altstoffsammelstellen]). In allen diesen Fällen war eine Abwägung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und lokalen Gegebenheiten vorzunehmen, welche keine naturwissenschaftlichen Detailkenntnisse erforderte. Die Nichtanwendbarkeit der Belastungsgrenzwerte spricht klar für eine Prüfung durch die lokale Behörde.

Zu erwähnen bleibt vollständigkeithalber, dass selbstredend auch bei den Belastungsgrenzwerten nach Anhang 6 LSV unterstehenden Industrie- und Gewerbebetrieben nach Massgabe des Vorsorgeprinzips Betriebszeitenbeschränkungen geprüft bzw. angeordnet werden können (vgl. VB 93/0086 = BEZ 1994 Nr. 13 [Betonwerk, Betrieb über Mittag] oder VB.2001.00111 [Selbstbedienungsautowaschcenter bei einem Garagenbetrieb, Betrieb am Abend, Samstag und Sonntag]).

Mit einer strikten Beschränkung der kantonalen Zuständigkeit auf ortsfeste Anlagen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft lassen sich auch die vermehrt aufgetretenen, der Rechtssicherheit wenig zuträglichen Abgrenzungsstreitigkeiten vermeiden. Es ist unergiebig und führt zumeist zu unnötigen Verzögerungen der Verfahren, wenn Anordnungen von den Rechtsmittelinstanzen nur deshalb aufgehoben werden

müssen, weil sie von der kommunalen Baubehörde in Unzuständigkeit getroffen bzw. weil die Vorhaben der zuständigen kantonalen Behörde nicht unterbreitet worden sind.

Nach dem Gesagten ist die Kompetenz des Amtes für Wirtschaft und Arbeit zur lärmässigen Beurteilung neu nur mehr bei den in Ziffer 3.1 Anhang BVV explizit erwähnten Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetriebe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LSV in Verbindung mit Anhang 6 LSV (ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur) gegeben. Im übrigen obliegt die Beurteilung vom Lärmemissionen im Baubewilligungsverfahren den kommunalen Baubehörden (ausgenommen die der Baudirektion zu unterbreitenden Vorhaben in lärmbelasteten Gebieten bzw. an geplanten Strassen und Eisenbahnanlagen nach Massgabe von Ziffern 3.2 und 3.3 Anhang BVV). Den Baubehörden steht es offen, bei Bedarf die Beratung der kantonalen Fachstellen in Anspruch zu nehmen.