



G.-Nrn. R1S.2019.05081 und R1S.2019.05086
BRGE I Nr. 0066/2020 und 0067/2020

Entscheid vom 5. Juni 2020

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Claude Reinhardt, Baurichter Christian Hurter, Gerichtsschreiber Daniel Schweikert

in Sachen **Rekurrierende**
R1S.2019.05081
Baugenossenschaft O. [...]

vertreten durch [...]

- R1S.2019.05086
1. M. R. [...]
 2. T. E. [...]
 3. U. M. und E. D. [...]
 4. A. und B. E. [...]
 5. M. M. [...]
 6. H. und I. M. [...]
 7. S. S. [...]
 8. S. K. [...]
 9. R. und S. G. [...]
 10. S. R. und S. W. [...]
 11. M. B. und F. G. B. [...]
 12. U. S. [...]
 13. W. E. [...]
 14. K. Z. [...]
 15. A. H. [...]

Nr. 15 vertreten durch I. H.

alle vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**

R1S.2019.05081
1. Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, 8021 Zürich

R1S.2019.05086

1. Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, 8021 Zürich
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

3. Baugenossenschaft O. [...]
Nr. 3 vertreten durch [...]

Mitbeteiligte

R1S.2019.05081

2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich
3. Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Feuerpolizei, Thurgauerstrasse 56, Postfach, 8050 Zürich

betreffend

R1S.2019.05081

[...] Baubewilligung für Arealüberbauung [...]

R1S.2019.05086

[...] Baubewilligung für Arealüberbauung [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 4. Juni 2019 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich der Baugenossenschaft O. (nachfolgend: Bauherrschaft) die Baubewilligung für den Ersatzneubau einer Wohnüberbauung mit 134 Wohnungen, einer Kindertagesstätte und Gewerbelokalen im Erdgeschoss sowie 69 Autoabstellplätzen in einer Tiefgarage an der L.-Strasse 1 und der W.-Strasse 1 bis 9 [...] in Zürich (Arealüberbauung). Zusammen mit dem Entscheid wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion [...] betreffend Einhaltung der Lärm-Belastungsgrenzwerte, Lage an einer Nationalstrasse und Lage in einem Perimeter gemäss Kataster der belasteten Standorte eröffnet.

B.

Mit Eingabe vom 10. Juli 2019 gelangte die Bauherrschaft fristgerecht an

das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Bausektionsbeschlusses vom 4. Juni 2019 insoweit, als in Dispositivziffer I.C Ziff. 1 lit. c in Verbindung mit Erwägung C lit. a die Bewilligung für die Wegverbindung mit Aussentreppe und den Veloabstellplatz in der Freihaltezone verweigert wurde; die entsprechende Bewilligung sei zu erteilen. Weiter sei der Beschluss insoweit aufzuheben, als in Dispositivziffer III.C Ziff. 92 des Beschlusses verlangt wird, dass die Schleusen in der Tiefgarage mit einem Mindest-Feuerwiderstand EI 60 anstatt mit einer geplanten Länge von 1,2 m (bei einer Breite von 1,6 m) mit einer Länge von 2,4 m (bei einer Breite von 1,2 m) auszuführen seien; demgemäss seien die Schleusen mit einer Länge von 1,2 m (und einer Breite von 1,6 m) zu bewilligen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Bausektion der Stadt Zürich.

Vom Rekurseingang wurde mit Verfügung vom 12. Juli 2019 unter der Geschäftsnummer R1S.2019.05081 Vormerk genommen, die Gebäudeversicherung Kanton Zürich in das Verfahren einbezogen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

C.

Mit gemeinsamer Eingabe vom 12. Juli 2019 gelangten auch M. R., T. E., U. M. und E. D., A. und B. E., M. M., H. und I. M., S. S., S. K., R. und S. G., S. R. und S. W., M. B. und F. G. B., U. S., W. E., K. Z. sowie A. H. (nachfolgend: Rekurrierende 1-15) an das Baurekursgericht und beantragten – unter den gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer – die Aufhebung der Entscheide der Bausektion der Stadt Zürich und der Baudirektion.

Von diesem Rekurs wurde mit Verfügung vom 15. Juli 2019 unter der G.-Nr. R1S.2019.05086 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Im Rekursverfahren der Bauherrschaft beantragten die Baudirektion mit Eingabe vom 9. August 2019 und die Bausektion der Stadt Zürich mit Eingabe vom 14. August 2019 die Abweisung des Rekurses; letztere stellte zudem Antrag auf Zusprechung einer Parteientschädigung. Die Gebäude-

versicherung Kanton Zürich beantragte mit Eingabe vom 3. September 2019 die Abweisung des Rekurses in Bezug auf die feuerpolizeiliche Auflage in der Tiefgarage.

Die Bauherrschaft hielt an ihren Anträgen mit Replik vom 26. September 2019 fest; ebenso die Bausektion der Stadt Zürich mit Duplik vom 21. Oktober 2019. Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich verzichtete ausdrücklich, die Baudirektion stillschweigend auf Duplik.

E.

Im Rekursverfahren der Rekurrierenden 1-15 beantragte die Baudirektion mit Eingabe vom 30. Juli 2019 die Abweisung des Rekurses, soweit sie dazu Stellung nahm (Lärmschutzrecht). Die Bausektion der Stadt Zürich schloss mit Rekursantwort vom 14. August 2019 auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 15. August 2019 Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden 1-15.

Mit Replik vom 30. September 2019 hielten die Rekurrierenden 1-15 an ihren Anträgen fest; ebenso die Bauherrschaft und die Bausektion der Stadt Zürich mit Dupliken je vom 22. Oktober 2019. Die Baudirektion verzichtete stillschweigend auf Duplik.

F.

Am 11. November 2019 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein aller Parteien mit Ausnahme der Baudirektion einen Augenschein vor Ort durch.

G.

Mit Eingabe vom 13. Dezember 2019 zeigte die Bauherrschaft im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05081 die Einreichung eines Wiedererwägungsgesuchs in Bezug auf die feuerpolizeiliche Auflage an. Mit Bauentscheid Nr. 102/20 vom 22. Januar 2020 hiess die Bausektion der Stadt Zürich das Wiedererwägungsgesuch gut und formulierte die feuerpolizeiliche Auflage in der Tiefgarage neu.

H.

Mit Eingabe vom 3. März 2020 erklärte die Bauherrschaft in der Folge den Rückzug ihres Rekurses in Bezug auf die feuerpolizeiliche Auflage. An der Rüge betreffend Dispositivziffer I.C Ziff. 1 lit. c in Verbindung mit Erwägung C lit. a des Beschlusses hielt sie fest.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Verfahren G.-Nrn. R1S.2019.05081 und R1S.2019.05086 betreffen dasselbe Bauvorhaben, weshalb sie zu vereinigen sind.

2.1.

Die Bauherrschaft ist als Baugesuchstellerin und Entscheidungsadressatin unstreitig rekurslegitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

2.2.

Zufolge Grundstückeigentums in unmittelbarer Nähe des Bauvorhabens sind im Lichte der erhobenen Rügen grundsätzlich auch die Rekurrierenden 1-15 im Sinne von § 338a PBG zur Rekuserhebung berechtigt. Die Bauherrschaft bestreitet indes, dass E. D. (Rekurrentin 3) und A. H. (Rekurrentin 15) rechtsgültig im Sinne von § 315 PBG um Zustellung des baurechtlichen Entscheids ersucht hätten.

2.3.

Sinn und Zweck von § 315 PBG liegen im Bestreben des Gesetzgebers, den Rechtssicherheitsinteressen des Bauherrn Rechnung zu tragen. Der Bauherr soll frühzeitig Kenntnis davon haben, ob er mit Rechtsmitteln gegen das Bauvorhaben zu rechnen hat oder nicht. Gleichzeitig muss er sich auch über die Person des möglichen Gegners im Klaren sein. Ein allfälliges Vertretungsverhältnis muss daher bereits im schriftlichen Zustellbegehren zum Ausdruck kommen. Dabei sind die Bestimmungen über die direkte

Stellvertretung gemäss Art. 32 des Obligationenrechts (OR) analog anzuwenden. Aus dem Text des Begehrens um Zustellung des baurechtlichen Entscheids muss somit hervorgehen, ob der Absender das Begehren auch oder ausschliesslich in Vertretung einer dritten Person stellt und wer diese ist. Gibt sich der Vertreter nicht als solcher zu erkennen, so ist anzunehmen, er stelle das Begehren ausschliesslich in eigenem Namen. Ohne eine entsprechende Offenbarungspflicht allfälliger Vertretungsverhältnisse im Zustellungsbegehren würde der Bauherr den Kreis möglicher Rekurrenten nicht vollständig erfahren. Dies verunmöglichte oder erschwerte zumindest Vorkehren zur Vermeidung von Rekursen. Wichtig ist sodann, dass der Gesetzgeber gerade auch den blossen Anschluss an ein Rechtsmittelverfahren unterbinden wollte, weshalb die Anforderungen an die Offenbarungspflicht streng zu handhaben sind. Eine Ausnahme besteht bei den gesetzlichen Vertretungsverhältnissen unter Ehegatten (Art. 166 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB]) oder unmündiger Kinder durch die Eltern (Art. 304 ZGB). Diesfalls muss das Vertretungsverhältnis nicht bereits im Zustellungsbegehren dargestellt werden (VB.1993/0008 und 0038 vom 25. Mai 1993, E. 2).

2.4.

Ein Blick in das entsprechende Zustellbegehren zeigt, dass U. M. (Rekurrent 3) das Zustellbegehren nur in eigenem Namen gestellt hat, ohne auf ein Vertretungsverhältnis für E. D. aufmerksam zu machen (act. 28.1). Indes greift zufolge Ehegemeinschaft (vgl. Prot. S. 13) Art. 166 ZGB. E. D. kann sich das durch ihren Ehegatten U. M. gestellte Zustellbegehren demnach anrechnen lassen. Demzufolge ist sie ebenfalls rekurslegitimiert.

2.5.

A. H. (Rekurrentin 15) hat nicht in eigenem Namen um Zustellung des baurechtlichen Entscheids ersucht. Es liegt nur ein Zustellbegehren von I. H. vor, auf das sich A. H. beruft. Dass I. H. die Tochter von A. H. ist und diese vorliegend vertrete, geht aus dem von I. H. gestellten Zustellbegehren in keiner Weise hervor (act. 28.2). Demzufolge liegt für A. H. kein rechtsgültiges Zustellbegehren vor, weshalb auf ihren Rekurs nicht einzutreten ist.

2.6.

Zusammenfassend ist zufolge Erfüllens auch der weiteren Prozessvoraus-

setzungen auf die Rekurse der Rekurrierenden 1-14 einzutreten. Auf den Rekurs der Rekurrentin 15 ist nicht einzutreten.

3.

Streitbetroffen ist die Erstellung einer Arealüberbauung entlang der W.-Strasse auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 1, 2, 3 und 4. Auf den drei erstgenannten Parzellen ist das "Haus Süd" geplant, auf letztgenannter das "Haus Nord", welches entlang der L.-Strasse abkröpft. Die Arealfläche beträgt insgesamt 6'491 m². Die Bauparzellen des Hauses Süd Kat.-Nrn. 1, 2 und 3 liegen in der viergeschossigen Wohnzone W4, die Bauparzelle Kat.-Nr. 4 des Hauses Nord teilweise in der viergeschossigen Wohnzone W4 und teilweise in der Freihaltezone K. Alle Bauparzellen sind der Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) III gemäss der Lärmschutzverordnung (LSV) zugeteilt.

4.1.

Die Rekurrierenden 1-14 rügen als erstes eine mangelnde Ausschreibung, weil in der Amtsblattpublikation nicht alle betroffenen Baugrundstücke genannt worden seien.

4.2.

Mängel betreffend Ausschreibung können nur dann erfolgreich gerügt werden, wenn sie sich auf die rekurrentische Interessenwahrung nachteilig auswirken (BRGE II Nr. 0110/2014 in BEZ 2014 Nr. 48). Die Rekurrierenden 1-14 hatten offensichtlich Kenntnis von der Baubewilligung und reichten dagegen den vorliegenden Rekurs ein. Sie machen denn auch nicht geltend, sie hätten keine Möglichkeit gehabt, sich durch Einsicht in die Auflageakten über das Bauvorhaben zu informieren und ihr Rekursrecht wahrzunehmen. Ein Nachteil in der Interessenwahrung ist nicht zu erkennen, weshalb den Einzelheiten der Publikation nicht weiter nachzugehen ist.

5.1.

Die Rekurrierenden 1-14 bestreiten, dass die erforderliche Mindestarealfläche von 6'000 m² (Art. 8 Abs. 2 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich [BZO]) vorliege. Dies, weil zwischen der nördlichen Bauparzelle

Kat.-Nr. 4 und den südlichen Bauparzellen Kat.-Nrn. 3, 2 und 1 der Z.-Weg verlaufe (Parzelle Kat.-Nr. 5; im Eigentum der Stadt Zürich). Es liege demnach kein einheitliches, gesamthaftes Areal vor, das eine Fläche von mindestens 6'000 m² aufweise.

5.2.

Die Rüge ist unbegründet. Massgebend ist die von der Baueingabe erfasste Fläche. Die Unterteilung der Arealfläche in mehrere Grundstücke spielt zunächst keine Rolle. Unerheblich ist vorliegend aber auch, dass die ca. 250 m lange Arealfläche durch einen ca. 2 m breiten öffentlichen Weg durchquert wird. Es ist grundsätzlich zulässig, dass eine Arealfläche von privaten bzw. öffentlichen Strassen oder Wegen durchschnitten wird, welche nicht zur Arealfläche gehören. Die Arealüberbauung muss als solche wahrgenommen werden können. Sie muss optisch eine Einheit bilden und auch architektonisch als Einheit überbaut werden können. Bei den vorliegenden Gegebenheiten kann – wie auch der Augenschein gezeigt hat – ausgeschlossen werden, dass der schmale Weg zwischen den beiden langen Baukörpern des Hauses Süd und des Hauses Nord diesen Anforderungen entgegensteht (vgl. zu einem ähnlichen Fall VB.2010.00241 vom 20. Oktober 2010, E. 3.4; www.vgr.zh.ch).

6.1.

In materieller Hinsicht monieren die Rekurrierenden, dass sich das Projekt mit Blick auf das Lärmschutzrecht als nicht bewilligungsfähig erweise. In 103 der 134 vorgesehenen Wohnungen seien gemäss dem Lärmgutachten die Immissionsgrenzwerte überschritten. Betroffen seien sehr viele lärmempfindliche Räume, worunter auch Schlafzimmer, und die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte sei mit bis zu 8,2 dB (A) in der Nacht und bis zu 4 dB (A) tagsüber massiv. Die ohnehin bereits unzulässige Lüftungsfensterpraxis werde auch noch ausgeweitet auf Räume, die zwar kein lärmabgewandtes Lüftungsfenster hätten, aber über ein anderes Zimmer mit lärmabgewandtem Lüftungsfenster gelüftet werden könnten. Das Lärmgutachten leide diesbezüglich auch an einer unklaren Darstellungsweise. Im Weiteren sei das Lärmgutachten ungenau und die Berechnung der Abzüge scheine eher zu hoch. Die nur gerade vier Sätze umfassende Begründung der Baudirektion für die erteilten Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV sei unhaltbar. Dass ein Bedarf an Wohnungen bestehe, entbin-

de nicht von der Einhaltung des Lärmschutzrechts. Daran ändere auch die zentrumsnahe, gut erschlossene Lage nichts. Diese Lage dürfte der Grund sein, dass die Bauparzellen der Wohnzone W4 und der Empfindlichkeitsstufe ES III zugeteilt worden seien. Umso grösser sei das Interesse, dass wenigstens die entsprechenden Grenzwerte der Empfindlichkeitsstufe ES III eingehalten werden. Es gebe keinen Grund, die Wohnfläche auch noch durch das Zulassen einer Arealüberbauung zu vergrössern, im Gegenteil. Es sei nicht naheliegend, ausgerechnet an den lärmigsten Strassen die grössten Wohnhäuser zu erstellen.

6.2.1.

Das zur Neuüberbauung vorgesehene Gebiet ist wegen der W.-Strasse und der L.-Strasse stark durch Strassenlärm belastet. Die Immissionsgrenzwerte für Wohnen sowie Betriebsräume ohne Betriebsbonus – worunter die im Haus Süd vorgesehene Kindertagesstätte fällt – betragen in der hier massgeblichen ES III 65 dB (A) am Tag und 55 dB (A) in der Nacht.

In tatsächlicher Hinsicht ergeben sich gemäss Lärmgutachten vom 11. Dezember 2018 folgende Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte (act. 12.15 S. 17):

Am Empfangspunkt 1 (inkl. Reflexionen): 4 dB (A) tagsüber, 8,2 dB (A) in der Nacht;

Am Empfangspunkt "Gewerbe ohne Betriebsbonus" (inkl. Reflexionen): tagsüber 4 dB (A);

Am Empfangspunkt 2 (Fenster neben Erker, inkl. Reflexionen): in der Nacht 1,8 dB (A);

Am Empfangspunkt 3 (Fenster Küche 1. OG neben Erker, inkl. Reflexionen): in der Nacht 1,7 dB (A);

Am Empfangspunkt 6 (Wohnen Essen, inkl. Reflexionen) 1,2 dB (A) in der Nacht.

6.2.2.

Umgelegt auf die einzelnen lärmempfindlichen Räume ergeben sich gemäss Wohnungsspiegel (act. 12.16) im Erdgeschoss des Hauses Süd in drei Räumen der Kindertagesstätte sogenannte rote Räume (Räume, bei denen die IGW an allen Fenstern überschritten sind) und in der Wohnung 99-1 ein roter Raum und zwei gelbe Räume (Räume, bei denen die IGW wenigstens an einem Lüftungsfenster eingehalten werden können). Im 1. Obergeschoss des Hauses Süd sind fünf der dort vorgesehenen zehn

Wohnungen von roten Räumen betroffen und die fünf weiteren von gelben Räumen; mithin liegen bei allen Wohnungen dieses Stockwerks – teils massive – Grenzwertüberschreitungen vor. Im 2. Obergeschoss des Hauses Süd verfügen ebenfalls die Hälfte der Wohnungen über rote Räume und eine weitere Wohnung (Nr. 99-202) über gelbe Räume. Im 3. Obergeschoss des Hauses Süd zeigt sich folgendes Bild: rote Räume in der Hälfte der zehn Wohnungen und gelbe Räume in allen weiteren Wohnungen dieses Stockwerks; ebenso im 4. Obergeschoss. Selbst im 5. Obergeschoss sind noch neun von zehn Wohnungen von Grenzwertüberschreitungen (gelbe Räume) betroffen.

Im Haus Nord ist – in der Aufzählung im angefochtenen Beschluss fehlend – im Erdgeschoss die Wohnung Nr. 109-1 von einem roten und zwei gelben Räumen betroffen. Im 1. Obergeschoss sind sieben von 13 Wohnungen von roten Räumen betroffen und fünf weitere Wohnungen von gelben Räumen; mithin ist in diesem Stockwerk nur die Wohnung Nr. 121-102 in der Abkröpfung zur L.-Strasse hin nicht von IGW-Überschreitungen betroffen. Im 2. Obergeschoss existieren noch in drei Wohnungen rote Räume und in sechs weiteren Wohnungen gelbe; dementsprechend sind hier neun von 14 Wohnungen von IGW-Überschreitungen betroffen. Im 3. Obergeschoss des Hauses Nord werden die IGW in 13 von 14 Wohnungen überschritten, wobei es in sechs Wohnungen rote Räume gibt. Nur die Wohnung Nr. 121-302 in der Abkröpfung zur L.-Strasse hin bleibt in diesem Stockwerk von Grenzwertüberschreitungen verschont. Im 4. Obergeschoss zeigt sich dieselbe Situation (13 von 14 Wohnungen von IGW-Überschreitungen betroffen, wovon deren sechs mit roten Räumen). Im 5. Obergeschoss des Hauses Nord gibt es noch eine Wohnung mit einem roten Raum und sieben mit gelben Räumen. Selbst im 6. Obergeschoss des Hauses Nord sind noch alle drei dort vorgesehenen Wohnungen von IGW-Überschreitungen betroffen, wobei in der Wohnung 119-601 sogar noch ein roter Raum existiert.

In beiden Häusern sind es demnach im Wesentlichen die Garten-Wohnungen und Garten-Maisonettewohnungen, die allein nach Westen orientiert sind, die nicht von IGW-Überschreitungen betroffen sind. In allen anderen Wohngeschossen mit Ausnahme des 5. Obergeschosses des Hauses Süd ist ein gewichtiger Anteil an Wohnungen mit roten Räumen geplant, und die deutliche Mehrzahl der übrigen Wohnungen verfügen im-

mer noch über gelbe Räume. Im 5. Obergeschoss des Hauses Süd sind bis auf eine Wohnung noch alle Wohnungen von gelben Räumen betroffen.

Im Gesamttotal sind von 134 Wohnungen 105 Wohnungen und damit 78 % – mehr als Dreiviertel – von IGW-Überschreitungen betroffen. 46 der 105 von IGW-Überschreitungen betroffenen Wohnungen sowie die Kindertagesstätte verfügen über rote Räume, bei denen die IGW an allen Fenstern überschritten sind. Bezogen auf die gesamte Wohnungszahl (134) sind 34 % aller Wohnungen und damit mehr als ein Drittel von roten Räumen betroffen.

6.3.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (USG) dürfen Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, unter Vorbehalt von Abs. 2 nur erteilt werden, wenn die IGW nicht überschritten werden. Sind die IGW überschritten, so werden Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Art. 22 Abs. 2 USG). Nach Art. 31 Abs. 1 LSV dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen – wenn die IGW überschritten sind – nur bewilligt werden, wenn diese Werte durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (lit. a) oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b), eingehalten werden können. Können die IGW durch Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt. Die Bejahung eines solchen Interesses setzt zwingend eine umfassende Interessenabwägung im konkreten Einzelfall voraus (BGr 1C_106/2018 vom 2. April 2019, E. 4.2).

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Zielkonflikte zwischen dem Lärmschutz (als Gesundheitsschutz) und der raumplanerisch gebotenen Siedlungsverdichtung bestehen. Dem wichtigen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen kann jedoch – mit Zustimmung des Kantons (Art. 31 Abs. 2 LSV) – auf dem Wege der Ausnahmegewilligung Rechnung getragen werden (BGr 1C_106/2018 vom 2. April

2019, E. 4.3, auch zum Folgenden). Bauvorhaben, die aus dieser Sicht wünschenswert erscheinen, kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn die IGW *nicht wesentlich* überschritten sind, sofern sich deren Einhaltung nicht in städtebaulich befriedigender Weise erreichen lässt und mittels Lüftungsfenstern an den lärmabgewandten Seiten und allfälligen weiteren Massnahmen ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt werden kann (BGE 142 II 100, E. 4.6; BGr 1C_313/2015 vom 10. August 2016). Wie strikt das Bundesgericht die Voraussetzung einer *nicht wesentlichen* Überschreitung der IGW gehandhabt haben will bzw. ab wann von einer wesentlichen Überschreitung der IGW auszugehen ist, welche die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zum vornherein ausschliesst, lässt sich der Praxis nicht mit Sicherheit entnehmen. Eine Überschreitung der IGW tagsüber um bis zu 4 dB (A), wie sie auch vorliegend gegeben ist, ist zumindest gemäss der Auffassung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) keine unwesentliche mehr (vgl. BGr 1C_106/2018 vom 2. April 2019, E. 4.6 am Ende). Die neuere – auch vorliegend angewandte – kantonale Vollzugspraxis lässt diese Voraussetzung jedenfalls unbeachtet (VB.2018.00027 vom 18. Dezember 2019, E. 4.3).

Die Frage, ob die Überschreitung der IGW im Lichte der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung einer Ausnahmegewilligung im vorliegenden Fall generell im Wege stünde, kann indes offenbleiben. Ebenfalls nicht geprüft zu werden braucht, ob die neue kantonale Vollzugspraxis, welche die in allen neueren Entscheiden des Bundesgerichts angeführte Voraussetzung der nicht wesentlichen Überschreitung der IGW nicht anführt, den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gerecht wird. Wie sogleich aufzuzeigen ist, fehlt es nämlich an einer anderen Voraussetzung für die Erteilung der lärmrechtlichen Ausnahmegewilligung, welche sich deutlich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – und im Übrigen auch aus der kantonalen Vollzugspraxis – ergibt.

6.4.

Art. 31 Abs. 2 LSV setzt voraus, dass die IGW durch Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV nicht eingehalten werden können. Nach Auffassung des Bundesgerichts muss *vor* Erteilung der Ausnahmegewilligung nachgewiesen werden, dass *alle in Betracht fallenden baulichen und gestalterischen Massnahmen geprüft worden sind*. Erst wenn erstellt sei, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden seien, komme als "ultima ratio" die Gewährung einer Ausnahme in Betracht (Subsidiarität;

BGr 1C_106/2018 vom 2. April 2019, E. 4.7 mit Hinweis). Das Verwaltungsgericht hat diese Praxis mit VB.2018.00027 vom 18. Dezember 2019 übernommen und seither bereits mehrfach bestätigt (VB.2019.00341 vom 27. Februar 2020; VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020; VB.2019.00654 vom 19. März 2020; www.vgr.zh.ch). Die von der Bauherrschaft zitierte frühere Rechtsprechung des Baurekursgerichts (vgl. BRGE IV Nr. 0020/2017 in BEZ 2017 Nr. 19) ist überholt.

6.5.

Verlangt für den Nachweis, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft sind, sind nachvollziehbar begründete Darlegungen, welche Massnahmen geprüft, gewählt oder verworfen wurden. Diese Darlegungen haben grundsätzlich im Rahmen der Zustimmung der kantonalen Amtsstelle (Ziff. 3.2 des Anhangs zur Bauverfahrensordnung [BVV]) zur Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV oder aber anhand eines (privaten) Gutachtens zu ergehen (VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020, E. 5.3.3).

6.6.

Im vorliegenden Fall lässt sich aus der Begründung der Zustimmung zur Erteilung der Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV durch die Fachstelle für Lärmschutz des Tiefbauamts (in der Gesamtverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 18. März 2019; act. 3.2) nicht nachvollziehen, inwiefern alle in Betracht fallenden Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV geprüft wurden. In der Gesamtverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich findet sich allein die folgende, nicht weiter erläuterte Aussage: "Im Rahmen der Prüfung durch die Fachstellen Lärmschutz der Stadt und des Kantons Zürich wurden alle in Frage kommenden Massnahmen evaluiert und soweit sinnvoll und tragbar ins Bauvorhaben eingebracht." Der Satz scheint einem Textbaustein zu entsprechen (vgl. VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020, E. 5.3.4). In ihrer Vernehmlassung vom 30. Juli 2019 führt die Fachstelle Lärmschutz einzig aus, dass sie Massnahmen an den Fassaden als nicht zielführend, eine andere Lage und Art der Baukörper als "möglicherweise sogar kontraproduktiv" betrachte. Auch hierbei scheint es sich um Standardformulierungen zu handeln (vgl. erneut VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020, E. 5.3.4), ohne dass hieraus hervorginge, was für andere Massnahmen effektiv und im vorliegenden Einzelfall geprüft und – aus welchen Gründen genau – verworfen wurden. Nachdem allein eine

kantonale Behörde zuständig für die Erteilung der Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV ist, ist es im Übrigen nicht haltbar, wenn in derselben Vernehmlassung pauschal auf die vorinstanzliche Beurteilung bzw. Interessenabwägung verwiesen wird ("Die Fachstelle Lärmschutz der Baudirektion erarbeitet ihre Vollzugspraxis in enger Zusammenarbeit mit der Fachstelle Lärmschutz der Stadt Zürich und darf von einer korrekten lärmrechtlichen Beurteilung von Baugesuchen im Perimeter der Stadt ausgehen. Rügen zur lärmrechtlichen Beurteilung sind dieser Instanz vorzulegen bzw. von ihr ausdiskutieren" [...]). "Eine kurze Begründung der kommunalen Behörde lag zur Zustimmung vor. Eine weitergehende Interessenabwägung müsste allenfalls durch die Bewilligungsbehörde im Rahmen des Rekursverfahrens eingebracht werden" [act. 9]). Damit hat die kantonale Behörde auf die von ihr zu tätige, ernsthafte Interessenabwägung offenbar von vornherein verzichtet respektive eine Ermessensunterschreitung (§ 20 Abs. 1 lit. a [am Ende] VRG) begangen.

6.7.

Dem "Gutachten Aussenlärm" vom 11. Dezember 2018 (act. 12.15) lässt sich ebensowenig etwas Weiterführendes entnehmen, da es auf andere als die gewählten Massnahmen nicht eingeht. Zwar findet sich zunächst der Satz, dass bei verbleibenden Überschreitungen "alle Massnahmen am Gebäude nach LSV auszuschöpfen" seien (act. 12.15 S. 5). In der Folge werden dann aber allein Ersatzmassnahmen, um die Auswirkungen der Grenzwertüberschreitungen zu mildern, beschrieben (schalltechnisch optimierte Balkone, lärmabgewandte Lüftungsfenster usw.; vgl. S. 18). Das ergibt sich auch klar aus dem Satz, dass aus Sicht des Lärmgutachtens die gestalterischen Mittel für eine *Optimierung* des Lärmschutzes ausgeschöpft seien (S. 20). Solche Ersatz- und Optimierungsmassnahmen fallen indes nicht unter die vom Bundesgericht verlangten gestalterischen und baulichen Leistungen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 LSV (VB.2019.00654 vom 19. März 2020, E. 5.3). Massnahmen im letzteren Sinne bleiben unerwähnt.

6.8.

In lärmrechtlicher Hinsicht besonders ungünstig scheint sich ein offenbar mit der Fachstelle Lärmschutz der Baudirektion abgesprochenes Wettbewerbsprogramm ausgewirkt zu haben, das beispielsweise vorgibt, dass "maximal" 50 % der Dreizimmerwohnungen über maximal einen roten Raum verfügen dürfen; zumal wohl bei Erreichen dieses Ziels Ausnahme-

bewilligungen in Aussicht gestellt wurden (vgl. act. 12.15 S. 5 und 20). Die Vorgabe führt jedoch im Umkehrschluss dazu, dass ein jedes am Wettbewerb teilnehmendes Architekturbüro ein Projekt plant, bei dem fast in der Hälfte der Dreizimmerwohnungen geradezu systematisch ein Raum entsteht, bei dem die Immissionsgrenzwerte an allen Fenstern überschritten sind. Dieses Ergebnis zeigt sich beispielsweise deutlich im Wohnungsspiegel des 2. bis 4. Obergeschosses des Hauses Süd. Der Anteil an Drei- und Dreieinhalbzimmerwohnungen mit roten Räumen am Gesamtanteil solcher Wohnungen beträgt denn auch insgesamt 44 %. Betroffen von roten Räumen sind in solchen Wohnungen auch Schlafzimmer. Die Bauherrschaft erklärt selbst, die Schlafzimmer seien "mehrheitlich" auf die lärmabgewandte Seite ausgerichtet; die Immissionsgrenzwertüberschreitungen beeinträchtigten die für die Gesundheit wichtige Nachtruhe "nur weniger" Bewohner (act. 13 S. 27). Dass nicht wenigstens sämtliche Schlafzimmer des Projekts für die Anbringung roter Räume von vornherein ausser Betracht fielen, kann kaum anders als mit den erwähnten Wettbewerbsbedingungen erklärt werden. Die von diesen verfolgte "Zielsetzung" ist lärmschutztechnisch kaum haltbar und verhindert eine Prüfung *sämtlicher* in Betracht fallender baulicher und gestalterischer Massnahmen zur grundsätzlichen Vermeidung von Grenzwertüberschreitungen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – quasi wettbewerbsimmanent – von vornherein. Mit dem "ultima ratio"-Charakter einer Ausnahmewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV ist ein solches, von der kantonalen Fachstelle vorgezeichnetes Projektieren kaum kompatibel. Über die lärmreduzierenden Möglichkeiten von Fassadenabwinklungen oder Loggien erfährt man etwa nichts. Auch weshalb beispielsweise lärmunempfindliche Reduits über viele Stockwerke im Innern der Gebäude angeordnet sind oder eine Kita-Küche nach Westen, ein viel lärmempfindlicherer Kita-Hauptraum Gruppe 2 hingegen zur W.-Strasse hin (wo er als roter Raum in Erscheinung tritt), ist ohne die vorliegend fehlenden Darlegungen betreffend das Ausschöpfen sämtlicher verhältnismässigen Massnahmen zur Vermeidung von Immissionsgrenzwertüberschreitungen nicht nachvollziehbar.

6.9.

Zusammengefasst wurde nicht nachvollziehbar dargelegt, dass alle verhältnismässigen Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft wurden. Die Zahl der von einer Überschreitung der IGW gemäss ES III be-

troffenen Wohneinheiten ist mit 105 immens. Das geplante Projekt ist mit Blick auf das Lärmschutzrecht nicht bewilligungsfähig.

7.

Eine Prüfung der weiteren Rügen entfällt bei diesem Ergebnis. Einzig zur Rüge der fehlenden Arealüberbauungswürdigkeit ist auf Folgendes hinzuweisen:

Der vorstehend zitierten neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts ist klar zu entnehmen, dass die hier festgestellte projektspezifische Lärmsituation auch der Bewilligungsfähigkeit des Projekts als Arealüberbauung (Art. 8 BZO, §§ 69 bis 73 PBG) entgegensteht. Nachdem beispielsweise in 44 % der Dreizimmerwohnungen rote Räume existieren, könnte all diesen Wohnungen bezüglich des Kriteriums der Wohnlichkeit und Wohnhygiene (§ 71 Abs. 2 PBG) keine besonders gute Qualität attestiert werden. An dem Kriterium der Wohnlichkeit und Wohnhygiene ist grundsätzlich jede einzelne Wohneinheit zu messen, und nicht bloss ein Mehrfamilienhaus oder eine Überbauung in ihrer Gesamtheit (VB.2019.00394 vom 27. Februar 2020, E. 6 mit weiteren Verweisen). Auch aus diesem Grunde ist die Prozentvorgabe bzw. der anteilmässige Zielwert betreffend roter Räume bei den Dreizimmerwohnungen kaum sinnvoll.

8.

Zusammengefasst ist auf den von A. H. (Rekurrentin 15) erhobenen Rekurs nicht einzutreten. Der von den Rekurrierenden 1-14 erhobene Rekurs ist gutzuheissen. Demgemäss sind der Beschluss der Bausektion der Stadt Zürich vom 4. Juni 2019 und die Verfügung der Baudirektion [...] vom 18. März 2019 aufzuheben.

Der Rekurs der Bauherrschaft (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05081) ist bei diesem Ergebnis als – teilweise bereits durch Rückzug und im Übrigen zufolge Gutheissung des Rekurses der Rekurrierenden 1-14 – gegenstandslos geworden abzuschreiben.

9.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 1/22 A. H. und zu je 7/22

der Bausektion der Stadt Zürich, der Baudirektion und der Bauherrschaft aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (finanzielle Bedeutung des Bauvorhabens im streitgegenständlichen Umfang), des getätigten Verfahrensaufwandes (2. Schriftenwechsel, Abteilungsaugenschein) sowie der Vereinigung zweier Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 9'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

9.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zuspreehung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend den Rekurrierenden 1-14 zulasten der Bauherrschaft (§ 17 Abs. 3 VRG) eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von je

Fr. 200.-- (total Fr. 2'800.--). Im Weiteren ist der Bauherrschaft zulasten von A. H. eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen, wobei auch hier ein Betrag von Fr. 200.-- angemessen erscheint. Da die Umtriebsentschädigungen pauschal festgelegt werden, entfällt die Zusprechung von Mehrwertsteuerzusätzen von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch). Die Zusprechung der von der Bauherrschaft und der Bausektion der Stadt Zürich im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2019.05081 beantragten Umtriebsentschädigungen entfällt ebenfalls, nachdem einerseits die Bausektion der Stadt Zürich in Bezug auf die Gegenstandslosigkeit dieses Rekursverfahrens (im Umfang des Aufhebens der Baubewilligung) als (mit-)unterliegend gilt und andererseits die Bauherrschaft im Rückzugsanteil.

[...]