

EINGEGANGEN

22. Dez. 2021

6090

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

1. Abteilung



VB.2020.00463

Urteil

der 1. Kammer

vom 2. Dezember 2021

Mitwirkend: Abteilungspräsident Peter Sprenger (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiber Jonas Alig.

In Sachen

Baugenossenschaft Oberstrass BGO,
Winterthurerstrasse 123, 8006 Zürich,
vertreten durch RA Dr. iur. Roland Gfeller,
Gfeller Budliger Kunz,
Florastrasse 44, Postfach, 8032 Zürich,

Beschwerdeführerin,

gegen

1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 3.1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 3.2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,

VB.2020.00463

- 4.1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 4.2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 5. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 6.1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 6.2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 7. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 8. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 9.1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 9.2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 10.1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 10.2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 11.1. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 11.2. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 12. [REDACTED]
Zanggerweg [REDACTED] 8006 Zürich,
- 13. [REDACTED]
Schlossergass- [REDACTED] 8001 Zürich,

14. [REDACTED]
[REDACTED] 8006 Zürich,

alle vertreten durch RA Dr. iur. Peter Heer,
VOSER Rechtsanwälte,
Stadtturmstrasse 19, 5401 Baden,

Beschwerdegegnerschaft,

und

1. **Baudirektion Kanton Zürich,**
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
2. **Gebäudeversicherung Kanton Zürich,**
Feuerpolizei,
Thurgauerstrasse 56, Postfach, 8050 Zürich,
3. **Bausektion der Stadt Zürich,**
Lindenhofstrasse 19/Amtshaus IV,
Postfach, 8021 Zürich,

Mitbeteiligte,

betreffend Baubewilligung,

hat sich ergeben:

I.

Mit Beschluss vom 4. Juni 2019 erteilte die Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich der Baugenossenschaft Oberstrass die Baubewilligung für den Ersatzneubau einer Wohnüberbauung mit 134 Wohnungen, einer Kindertagesstätte und Gewerbelokalen im Erdgeschoss sowie 69 Autoabstellplätzen in einer Tiefgarage an der Langmauerstrasse 90 und der Winterhurerstrasse 91 bis 99 und 109 bis 121 in Zürich (Arealüberbauung). Zusammen mit dem Entscheid wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion BVV Nr. 19-0050 vom 18. März 2019 betreffend die Einhaltung der Lärmbelastungsgrenzwerte, Lage an einer Nationalstrasse und Lage in einem Perimeter gemäss Kataster der belasteten Standorte, eröffnet.

II.

Mit Eingabe vom 10. Juli 2019 gelangte die Baugenossenschaft Oberstrass an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Bausektionsbeschlusses vom 4. Juni 2019 in Bezug auf gewisse nebenbestimmungsweise verlangten Änderungen der Baupläne (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05081). Mit gemeinsamer Eingabe vom 12. Juli 2019 gelangten [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] und [REDACTED] Baurekursgericht und beantragten die Aufhebung der Entscheide der Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich und der Baudirektion des Kantons Zürich (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05086).

Mit Urteil vom 5. Juni 2020 vereinigte das Baurekursgericht die beiden Verfahren. Auf den Rekurs von [REDACTED] im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05086 trat es nicht ein. Den Rekurs der übrigen Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05086 hiess es gut und hob den Beschluss der Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich vom 4. Juni 2019 und die Gesamtverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 18. März 2019 auf. Den Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05081 schrieb es als gegenstandslos ab.

III.

Gegen diesen Entscheid erhob die Baugenossenschaft Oberstrass mit Eingabe vom 7. Juli 2020 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft –, der angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts vom 5. Juni 2020 sei aufzuheben und die Sache sei zur Beurteilung der übrigen Rekursthemen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Schreiben vom 20. Juli 2020 verzichtete die Gebäudeversicherung Kanton Zürich auf die Vernehmlassung. Am 29. Juli 2020 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 19. August 2020 teilte

die Bausektion des Kantons Zürich mit, sie verzichte auf eine Stellungnahme. Mit Beschwerdeantwort vom 9. September 2020 beantragte die Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich die Gutheissung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 10. September 2020 beantragten M

[REDACTED]

(in der Folge: Nachbarschaft), die Beschwerde sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inklusive Ersatz der Mehrwertsteuer) – abzuweisen. Mit Replik vom 23. Oktober 2020 hielt die Baugenossenschaft Oberstrass an ihren Anträgen fest. Mit Duplik vom 19. November 2020 hielt die Nachbarschaft ebenso an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 30. November 2022 verwies die Baudirektion des Kantons Zürich auf den beigelegten Mitbericht des Tiefbauamts vom 25. November 2020. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2020 verzichtete die Gebäudeversicherung Kanton Zürich auf eine Stellungnahme zur Duplik. Am 2. Dezember 2020 verzichtete die Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich ebenfalls auf eine Stellungnahme zur Duplik. Am 17. Dezember 2020 triplizierte die Baugenossenschaft Oberstrass, wobei sie an ihren Anträgen festhielt. Mit Quadruplik vom 12. Januar 2021 hielt die Nachbarschaft erneut an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 22. Januar 2021 teilte die Baugenossenschaft Oberstrass mit, auf eine weitere Stellungnahme zu verzichten. Per E-Mail vom 25. Januar 2021 teilte die Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich mit, sie verzichte auf eine Stellungnahme zur Quadruplik. Die Bausektion des Kantons Zürich liess sich nicht mehr vernehmen.

IV.

Mit Schreiben vom 10. Februar 2021 ersuchte die Baugenossenschaft Oberstrass darum, das laufende Verfahren zu sistieren, da die Parteien Gespräche aufgenommen hätten. Mit Schreiben vom 22. Februar 2021 teilte die Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich mit, sie habe keine Einwände gegen die Sistierung. Am 23. Februar 2021 teilte die Nachbarschaft mit, mit einer Sistierung einverstanden zu sein. Mit Präsidialverfügung vom 3. März 2021 sistierte die Abteilungspräsidentin das Verfahren einstweilen bis 4. Juni 2021. Mit Eingabe vom 31. Mai 2021 ersuchte die Baugenossenschaft Oberstrass darum, das Verfahren weiterhin

sistiert zu halten, woraufhin die Abteilungspräsidentin die Sistierung bis 3. September 2021 verlängerte. Am 6. September 2021 teilte die Baugenossenschaft Oberstrass mit, dass die Verhandlungen gescheitert seien und bat darum, das Verfahren fortzusetzen.

Die Kammer erwägt:

1.

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt.

2.

Nach beendetem Schriftenwechsel teilte [REDACTED] mit Schreiben vom 24. Februar 2021 mit, er trete per sofort, vorbehaltlos und definitiv aus dem Verfahren aus. Allfällige aufgelaufene Kosten und Gebühren könnten ihm selbstverständlich anteilmässig in Rechnung gestellt werden (act. 36).

Mit Schreiben vom 22. November 2021 teilte der Anwalt der Beschwerdegegnerschaft mit, [REDACTED] hätten ihre Liegenschaft verkauft. Die Käufer würden nicht in das Verfahren eintreten wollen. Er ersuchte darum, das Beschwerdeverfahren ihnen gegenüber als gegenstandslos abzuschreiben (act. 40).

Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner können nicht aus einem laufenden Verfahren ausscheiden. Ein Parteiwechsel wird vom Verwaltungsgericht in der Regel dann als zulässig betrachtet, wenn das schutzwürdige Interesse wegen des Übergangs eines Rechts oder der Änderung tatsächlicher Verhältnisse auf einen Dritten übergegangen ist (VGr, 6. Februar 2020, VB.2019.00576, E. 1.2 mit Hinweis). Ein solcher wird indes weder von [REDACTED] noch von [REDACTED] und [REDACTED] beantragt. Ob bzw. inwiefern Desinteresseerklärungen einzelner Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner, die erst nach abgeschlossenem Schriftenwechsel erfolgen, im Rahmen der Verteilung der Prozesskosten und der Zusprechung von Parteientschädigungen zu berücksichtigen sind, kann offenbleiben. Die

Beschwerdegegnerschaft wird im vorliegenden Verfahren nämlich weder zur Tragung von Prozesskosten noch zum Ausrichten von Parteientschädigungen verpflichtet (vgl. E. 8).

3.

Streitbetroffen ist die Erstellung einer Arealüberbauung entlang der Winterthurerstrasse auf den Grundstücken Kat.-Nrn. UN1676, UN1677, UN4740 und UN4741 mit insgesamt 134 Wohnungen, Gewerberäumen und einer Kindertagesstätte. Die Arealfläche beträgt insgesamt 6'491 m².

Auf den – gemäss der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO), in der viergeschossigen Wohnzone W4 gelegenen, Parzellen Kat.-Nrn. UN1676, UN1677 und UN4740 ist das "Haus Nord, auf der – ebenfalls in der viergeschossigen Wohnzone W4, aber auch teilweise in der Freihaltezone K gelegenen – Parzelle UN4741 das "Haus Süd" geplant. Alle Bau-parzellen sind der Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) III gemäss der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) zugeteilt.

4.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst eine Verletzung der Untersuchungsmaxime und des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend (act. 2 Ziff. 11 ff.; act. 19 Ziff. 9 ff.; act. 29 Ziff. 6 ff.).

4.1 Sie moniert, dass die Vorinstanz von ihr bzw. von den involvierten Behörden eine Dokumentation hätte einfordern und von Amtes wegen für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts hätte sorgen müssen. Weil ihr aufgrund der "abrupt geänderten Praxis des Verwaltungsgerichts" die Pflicht zum Nachweis der Ausschöpfung sämtlicher Massnahmen der Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Ausarbeitung der Bau-gesuchsunterlagen sowie während des Rechtsmittelverfahrens noch nicht bekannt gewesen sei, hätte ihr von der Vorinstanz die Möglichkeit gegeben werden müssen, sich eingehend und anhand von Unterlagen zu den geprüften Massnahmen bzw. zur "beabsichtigten Praxis-änderung" zu äussern (act. 2 Ziff. 14 f.).

4.2 Nach der Rechtsprechung müssen Praxisänderungen vorgängig angekündigt werden, wenn sie Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels (namentlich die Berechnung von Rechtsmittelfristen) berühren und Rechtssuchende deshalb Rechte verlieren würden, die sie bei Vorwarnung hätten geltend machen können. Es widerspräche dem Grundsatz von Treu und Glauben, wenn demjenigen, der eine Frist- oder Formvorschrift nach der bisherigen Praxis beachtet hat, aus einer ohne Vorwarnung erfolgten Änderung dieser Praxis ein Nachteil erwachsen würde. Hingegen gibt es keinen allgemeinen Vertrauensschutz gegen Änderungen der materiellen Praxis (zum Ganzen: BGE 146 I 105 E. 5.2.1 mit Hinweisen).

4.3 Der vorliegende Fall betrifft nicht Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels. Es standen vor der Vorinstanz inhaltliche Anforderungen infrage, nämlich ob sämtliche verhältnismässigen Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft worden waren. Mithin geht es um die Sachverhaltsfeststellung im Zusammenhang mit der materiellen Beurteilung des strittigen Falls.

Die Beschwerdeführerin verkennt, dass Art. 31 Abs. 1 und 2 LSV seit dem Inkrafttreten der Lärmschutzverordnung am 1. April 1987 verlangen, dass die IGW – wie in Art. 22 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) vorgesehen – durch Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV eingehalten werden. Eine gerichtliche Praxis, dass Massnahmen nach Art. 31 Abs. 2 LSV unabhängig von der Möglichkeit der Ergreifung von Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV infrage kämen, bestand nie. Bereits vor der Erteilung der hier strittigen Baubewilligung hatte das Bundesgericht sodann unmissverständlich festgehalten, dass erst wenn erstellt sei, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden seien, als "ultima ratio" die Gewährung einer Ausnahme in Betracht komme (BGr, 2. April 2019, 1C_106/2018, E. 4.7; vgl. VGr, 18. Dezember 2019, VB.2018.00027, E. 5.5). In diesem Zusammenhang ist in tatsächlicher Hinsicht eine vertiefte Auseinandersetzung mit einzelnen Massnahmen unabdingbar. Bereits in VB.2013.00289 stellte das Verwaltungsgericht die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung massgeblich darauf ab, dass verschiedene Projektvarianten geprüft wurden (VGr, 11. Juli 2013, VB.2013.00289, E. 6.2). Jüngst hielt das Bundesgericht fest, dass die Frage, ob sämtliche verhältnismässigen Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft wurden, zwingend eine Auseinandersetzung mit Alternativen bzw. Varianten erfordere (BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 3.3).

Sodann ist zu bemerken, dass sich mit Blick auf die Voraussetzung nach Art. 31 Abs. 1 LSV, eine Beweislosigkeit generell zulasten der Beschwerdeführerin als Baugesuchstellerin auswirkt: Enthält das materielle Recht keine Beweislastregeln, so gilt nämlich – auch im öffentlichen Recht (BGr, 10. Mai 2006, 2A.669/2005, E. 3.5.2) – als allgemeine Regel gestützt auf eine analoge Anwendung von Art. 8 des Zivilgesetzbuches (ZGB) der Grundsatz, dass jene Partei die Folgen der Beweislosigkeit trägt, die aus der unbewiesen gebliebenen Tatsache hätte Rechte ableiten können (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 159). Entsprechend hielt das Bundesgericht ausdrücklich fest, dass der Nachweis einer hinreichenden Massnahmenprüfung dem Baugesuchsteller obliege, wobei im Falle einer starken Überschreitung der Immissionsgrenzwerte eine vertiefte Auseinandersetzung erforderlich sei (BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.2; vgl. BGr, 25. August 2020, 1C_244/2019, E. 3.4.4).

In VB.2019.00394 führte das Verwaltungsgericht aus, dass für den Nachweis, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft sind, nicht "zahllose Variantenstudien", sondern nachvollziehbar begründete Darlegungen verlangt werden, welche Massnahmen geprüft, gewählt oder verworfen wurden. Diese haben nach Auffassung des Verwaltungsgerichts grundsätzlich im Rahmen der Zustimmung des Kantons – genauer: des Tiefbauamts des Kantons Zürich (Ziff. 3.2 des Anhangs zur Bauverfahrensordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV]) – zur Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV oder aber anhand eines (privaten) Gutachtens zu ergehen. Unter Umständen vermöge auch eine eingehende Begründung des Baurekursgerichts zu genügen, zumal es sich bei Letzterem um ein Fachgericht handle (VGr, 27. Februar 2020, VB.2019.00394, E. 5.3.3). Diese Vorgabe ist, entgegen dem Verständnis der Beschwerdeführerin, als potenzielle Beweiserleichterung zugunsten der Bauherrschaft zu verstehen: Demnach kann der erforderliche Nachweis nach Art. 31 Abs. 1 LSV bei einer eingehenden Prüfung und Begründung hinsichtlich der infrage kommenden Massnahmen durch das kantonale Tiefbauamt auch ohne die Einreichung einer eingehenden Dokumentation oder von privaten Gutachten zu möglichen Varianten durch die Bauherrschaft als erbracht gelten. Entgegen der Beschwerdeführerin handelt es sich nicht um eine Dokumentationspflicht der Bauherrin. Es würde bereits ausreichen, wenn sich das

kantonale Tiefbauamt gestützt auf die Baugesuchsunterlagen vertieft damit auseinandersetzen würde, welche Massnahmen aus welchen Gründen zu wählen bzw. zu verwerfen sind. Die genannte Vorgabe findet ihre Grundlage in der – aufgrund der Mitwirkungspflicht des Baugesuchstellers (§ 7 Abs. 2 lit. a VRG) – abgeschwächten Untersuchungspflicht nach § 7 VRG (vgl. Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 89 f.).

4.4 Mithin liegt einerseits keine – die Beschwerdeführerin belastende – Praxisänderung vor. Andererseits wirkt sich die verwaltungsgerichtliche Präzisierung zu den Möglichkeiten des Nachweises der Ausschöpfung aller Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV zu Gunsten der – die Folgen der Beweislosigkeit tragenden – Bauherrin aus. Somit ist weder eine Verletzung des rechtlichen Gehörs noch eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung oder Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes durch die Vorinstanz ersichtlich. Es bestand für die Vorinstanz kein Anlass, die als Bauherrin mitwirkungsverpflichtete Beschwerdeführerin speziell zum Einreichen von Unterlagen zum Nachweis der Ausschöpfung der Massnahmen nach Art. 31 Abs.1 LSV einzuladen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Frage, ob alle verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft sind, im vorliegenden Fall ohnehin nicht im Detail nachgegangen werden muss, zumal sich das Bauvorhaben unter den geltenden lärmschutzrechtlichen Bestimmungen als bereits aus einem anderen Grund nicht bewilligungsfähig erweist (vgl. sogleich E. 5).

5.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 31 Abs. 1 (act. 2 Ziff. 23 ff.) und Abs. 2 (act. 2 Ziff. 31 ff.) LSV erfüllt seien und ihr die lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligung zu erteilen sei.

5.1 Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG werden Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Dabei müssen die Immissionsgrenzwerte in der Mitte jedes offenen Fensters eines lärmempfindlichen Raums eingehalten sein (Art. 39 Abs. 1 LSV); die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte an dem am wenigsten exponierten "Lüftungsfenster" jedes Raums genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (BGE 142 II 100 E. 4; 145 II 189 E. 8.1).

Liegt eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte vor, so werden Baubewilligungen nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Art. 22 Abs. 2 USG). Auch im Rahmen von Art. 22 Abs. 2 USG müssen Immissionsgrenzwerte eingehalten werden, was sich in der Forderung nach Durchführung der "notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen" zeigt (Robert Wolf in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, Art. 22 N. 25 ff.; vgl. Alain Griffel/Heribert Rausch, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Art. 22 N. 7). Art. 31 Abs. 1 LSV präzisiert, dass Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden dürfen, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können 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).

5.2 Können die Immissionsgrenzwerte 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. Hierzu bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Realisierung des Bauvorhabens und demjenigen an einer Reduktion der Lärmbelastung. Bei der Interessenabwägung sind insbesondere die in der Zonenordnung vorgesehene Nutzung, das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen, zu berücksichtigen. Mit Blick auf den Zweck von Art. 22 USG ist ein öffentliches Interesse am Bau eines Wohngebäudes im lärmbelasteten Gebiet notwendig; allein das private Interesse der Eigentümerschaft an einer optimalen Ausnutzung des Grundstücks genügt nicht. Infrage kommen etwa Interessen der Raumplanung, namentlich die Schliessung einer Baulücke bzw. das bundesrechtlich vorgeschriebene Ziel einer Verdichtung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} sowie Art. 8a Abs. 1 lit. c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]; zum Ganzen: BGE 145 II 189 E. 8.1; BGr, 4. Dezember 2019, 1C_568/2018, E. 4.1). Bauvorhaben, die in diesem Sinn wünschenswert erscheinen, können nach der bundesgerichtlichen Praxis bewilligt werden, wenn sich das Bauvorhaben in

weitgehend überbautem Gebiet befindet, die Immissionsgrenzwerte nicht wesentlich überschritten sind 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, 2. April 2019, 1C_106/2018, E. 4.3).

Das Bundesgericht hat die Frage danach, ob sich Art. 31 Abs. 2 LSV auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen kann (verneint von Griffel/Rausch, Art. 22 N. 7; Alain Griffel, Umweltrecht in a nutshell, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019 [Umweltrecht], S. 134) in der Vergangenheit zwar ausdrücklich offengelassen (BGr, 17. September 2014, 1C_704/2013, 1C_742/2013, E. 6.3). Es führt seither indes regelmässig aus, dass eine Ausnahmegewilligung mit Zustimmung des Kantons (Art. 31 Abs. 2 LSV) dann zulässig sei, wenn die strikte Anwendung von Art. 22 USG, unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls, unverhältnismässig wäre (BGE 142 II 100 E. 4.6; BGr, 2. April 2019, 1C_106/2018, E. 4.3, jeweils mit Hinweis auf BGr, 17. September 2014, 1C_704/2013, 1C_742/2013, E. 6.4; vgl. auch BGE 145 II 189 E. 81; BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 2.2). Die Ausnahmegewilligung ist somit eng am – ohnehin stets zu beachtenden – Verhältnismässigkeitsprinzip auszurichten (Griffel, Umweltrecht, S. 134). Es steht ausser Frage, dass die Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes als Grundlage für eine einzelfallweise Ausnahmegewilligung (vgl. dazu Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich etc. 2017, Rz. 169 und 359) nicht infrage kommt, soweit gegen den Sinn und Zweck der Norm, von der ausnahmsweise abgewichen werden soll (hier: von Art. 22 USG), verstossen wird (vgl. BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5 mit Hinweis). Letzteres Erfordernis gälte im Übrigen selbst, wenn die Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügen würde (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2674; vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 44 Rz. 48 f.; vgl. auch § 220 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). In der Lehre wird zudem die Auffassung vertreten, dass mittels einer Ausnahmegewilligung keine allzu grosse Abweichung von der Normordnung gebilligt werden kann (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 44 Rz. 49).

5.3 Die von Art. 22 USG geforderte Einhaltung der Immissionsgrenzwerte steht in folgendem gesetzlichen Kontext: Für die Beurteilung von lästigen oder schädlichen Einwirkungen (vgl. Art. 1 Abs. 1 USG) legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Diese sind für Lärm so festzulegen, dass die Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Das heisst – e contrario –, dass Lärmimmissionen, die über den Grenzwerten liegen, eine erhebliche Störung mit sich bringen können. Aufgrund von Art. 15 USG ist davon auszugehen, dass durch eine erhebliche Überschreitung der Immissionsgrenzwerte das Wohlbefinden der Bevölkerung erheblich gestört wird (BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5). Art. 11 USG hält in seinem Abs. 1 fest, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Emissionsbegrenzungen). Abs. 2 verlangt, dass unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Art. 22 USG dient somit dem Schutz von Bewohnern und Benutzern von Wohn- und Arbeitsräumen vor übermässigem Lärm (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 15 USG) sowie der Erzeugung von Druck auf Lärmverursacher (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG), um Lärmbelastung zu reduzieren (Griffel, Umweltrecht, S. 131; vgl. BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5).

Die Erteilung der Ausnahmegewilligung würde bei einer wesentlichen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte einen Verstoss gegen den Zweck von Art. 22 USG darstellen, weil diesfalls das wichtige öffentliche Interesse am Schutz der Bevölkerung vor übermässigem Lärm geradezu ausgehöhlt würde und die Bewohnerinnen und Bewohner der geplanten Bauten erheblich störendem oder gar gesundheitsschädigendem Lärm ausgesetzt wären. Nach der gesetzlichen Konzeption ist derartige Lärm primär durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5; vgl. BGE 142 II 100 E. 4.4).

Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang auf fehlende Praktikabilität hinweist und behauptet, es handle sich um "überspitzt formalistische Anwendung des Bundesumweltrechts" (act. 2 Ziff. 39; act. 19 Ziff. 31), ist ihr nach dem Gesagten nicht zu folgen: Für weitergehende Ausnahmen bedürfte es einer Änderung der gesetzlichen Regelung. Der

Bundesrat hat am 8. September 2021 ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Revision des USG eröffnet, mit der Bauen in lärmbelasteten Gebieten ohne Ausnahmebewilligung möglich werden soll (Bundesamt für Umwelt BAFU, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Änderung des Umweltschutzgesetzes [Lärm, Altlasten, Lenkungsabgaben, Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen, Informations- und Dokumentationssysteme, Strafrecht] vom 8. September 2021, S. 13 [www.admin.ch > Startseite > Dokumentation Medienmitteilungen > Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes zu Altlasten, Lärmschutz und Umweltstrafrecht]).

5.4 Zunächst ist zu prüfen, ob es sich um eine wesentliche Überschreitung der Immissionsgrenzwerte handelt, die der Erteilung einer Baubewilligung generell entgegensteht.

5.4.1 Das Bundesgericht hat betreffend eine Arealüberbauung festgehalten, dass eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte tagsüber um bis zu 4 dB (A) eindeutig wahrnehmbar sei und nicht mehr als unwesentlich qualifiziert werden könne (BGr, 2. April 2019, 1C_106/2018, E. 4.7).

Eine Ausnahmebewilligung trotz Überschreitung der Immissionsgrenzwerte um 6 dB (A) in der Nacht für ein Grundstück in der ES III wurde vom Bundesgericht hingegen geschützt (BGE 145 II 189 E. 8). Allerdings handelte es sich um eine Überschreitung an Fenstern mit einer Reinigungsöffnung, die sich ansonsten nicht öffnen liessen. An offenbaren Fenstern waren die Immissionsgrenzwerte um maximal 5 dB (A) überschritten ([in BGE 145 II 189 nicht vollständig publiziert:] BGr, 24 April 2019, 1C_212/2018, Sachverhalt lit. D). Nächtliche Überschreitungen von 7–8 dB (A) an Wohnzimmern können demgegenüber gemäss dem Bundesgericht nicht als "geringfügig" oder "mässig" bezeichnet werden, womit die Erteilung einer Ausnahmebewilligung ausser Betracht fällt (BGE 146 II 187 E. 4.5.3 sowie [in BGE 146 II 187 nicht vollständig publiziert:] BGr, 4. Dezember 2019, 1C_568/2018, Sachverhalt lit. B.b.).

Allgemein gefasst, ist mit Blick auf den Sinn und Zweck von Art. 22 USG von einer – der Erteilung einer Ausnahmebewilligung generell entgegenstehenden – wesentlichen Überschreitung tendenziell dann auszugehen, wenn die Lärmwerte näher beim Alarmwert als beim Immissionsgrenzwert liegen (vgl. BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5).

Entsprechend entschied das Verwaltungsgericht jüngst in zwei Urteilen, dass es sich bei IGW-Überschreitungen von bis zu 7 dB (VGr, 27. Oktober 2021, VB.2021.00162, E. 3.2.2 f.) bzw. bei IGW-Überschreitungen von bis zu 14 dB (VGr, 27. Oktober 2021, VB.2021.00164, E. 3.2.3) um wesentliche IGW-Überschreitungen im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt.

5.4.2 Das Baugrundstück ist aufgrund seiner Lage an der Winterthurerstrasse lärmvorbelastet. Der Immissionsgrenzwert beträgt in der ES III am Tag 65 dB (A) und in der Nacht 55 dB (A), der Alarmwert am Tag 70 dB (A) und in der Nacht 65 dB (A) (vgl. Ziff. 2 des Anhangs 3 zur LSV). Bei Betriebsräumen gelten um 5 dB (A) höhere Immissionsgrenzwerte (Art. 42 Abs. 1 LSV). Für Gebiete und Gebäude, in denen sich Personen in der Regel nur am Tag aufhalten, gelten für die Nacht keine Belastungsgrenzwerte (Art. 41 Abs. 3 LSV).

Gemäss dem bei den Akten liegenden Lärmgutachten sind die IGW an den Fenstern der Wohn- und Schlafräume, die parallel zur Winterthurerstrasse liegen, tags um 4 dB (A) und nachts um 8,2 dB (A) überschritten (act. 9/12.15 S. 6). Bei den Gewerberäumen werden die IGW eingehalten. Bei der im Erdgeschoss des Hauses Süd geplanten Kindertagesstätte – wo der Betriebsbonus nicht zur Anwendung gelangt (vgl. Art. 42 Abs. 2 LSV) – werden die IGW um 4 dB (A) überschritten.

Eine besondere Situation liegt gemäss dem Gutachten auf den abgekröpften Seiten der zwei geplanten Häuser (südliche Seite des Hauses Süd sowie nördliche und südliche Seite des Hauses Nord) vor, wo die IGW an gewissen Stellen eingehalten werden können (act. 9/12.15 S. 7 ff.). Eingehalten werden die IGW auch auf der – von der Riegelwirkung der Bauten profitierenden – von der Winterthurerstrasse abgewandten Seite der Bauten.

Die meisten der 134 geplanten Wohnungen stehen parallel zur Winterthurerstrasse und verfügen über einzelne Schlafzimmer oder Wohn-/Essbereiche bzw. Koch-/Wohn-/Essbereiche, die auf die Winterthurerstrasse – wo gemäss dem Gutachten von nächtlichen IGW-Überschreitungen von 8,2 dB (A) auszugehen ist – ausgerichtet sind. Etliche dieser Schlafräume verfügen ausschliesslich über Fenster mit IGW-Überschreitungen (vgl. act. 9/12.16; act. 9/12.4–12.7). Davon, dass die IGW-Überschreitungen an den zur Winterthurerstrasse

ausgerichteten Räumen in den oberen Stockwerken entscheidend abnehmen würden, ist nicht auszugehen. Das Lärmgutachten äussert sich dazu nicht (vgl. act. 9/12.15).

5.4.3 Damit liegen die Lärmwerte bei etlichen Fenstern von lärmempfindlichen Räumen der geplanten Bauten näher beim Alarmwert als beim Immissionsgrenzwert. Es handelt sich klar um wesentliche Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 5.4.1), die der Erteilung einer Ausnahmegewilligung generell entgegenstehen.

Darauf, ob sämtliche baulichen und gestalterischen Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft sind – wie die Beschwerdeführerin dartut (act. 2 Ziff. 23 ff.; act. 19 Ziff. 20 ff.; act. 29 Ziff. 14 ff.), kommt es somit nicht an. Insofern ist es auch unerheblich, ob es sich dabei – entsprechend der Behauptung der Beschwerdegegnerschaft (act. 16 Ziff. 16 ff.) – um verspätete Tatsachenbehauptungen handelt.

6.

Die Beschwerdeführerin wendet sich im Übrigen gegen die Auffassung der Vorinstanz, dass die Lärmsituation der Bewilligungsfähigkeit des Projekts als Arealüberbauung gemäss § 69 ff. PBG entgegenstehe (act. 2 Ziff. 19 ff.; act. 19 Ziff. 14 ff.; act. 29 Ziff. 10 ff.).

Die Vorinstanz führte aus, dass 44 % der Dreizimmerwohnungen rote Räume (d.h. Räume, an denen die IGW an allen Fenstern überschritten sind) aufweisen würden. Diesen Wohnungen könne bezüglich des Kriteriums der Wohnlichkeit und Wohnhygiene (§ 71 Abs. 2 lit. d PBG) keine besonders gute Qualität attestiert werden (act. 4 E. 7).

Entgegen der Beschwerdeführerin ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass Wohnungen mit massiven IGW-Überschreitungen – insbesondere, wenn sie rote Räume aufweisen, die Schlafräume betreffen – nicht im Rahmen einer Arealüberbauung bewilligungsfähig sind. Die Anforderungen bezüglich Wohnlichkeit und Wohnhygiene nach § 71 Abs. 2 lit. d PBG verlangen hinsichtlich der einzelnen Wohnungen insbesondere auch einen optimierten Schutz vor Lärm (VGr, 27. Februar 2020, VB.2019.00394, E. 6; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. A., Zürich/St. Gallen 2021, S. 82). Auf die übrigen

Kriterien gemäss § 71 Abs. 2 PBG kommt es unter diesen Umständen nicht an (vgl. bereits VGr, 27. Februar 2020, VB.2019.00394, E. 6; vgl. auch BGr, 10. August 2016, 1C_313/2015, 1C_317/2015, E. 4.5 sowie zum Rechtsinstitut der Arealüberbauung im Kanton Zug: BGr, 2. April 2019, 1C_106/2018, E. 4.7). Insofern konnte die Vorinstanz auf deren Prüfung – ohne Verletzung der Begründungspflicht (act. 2 Ziff. 17 f.; act. 19 Ziff. 12 ff.) – verzichten.

7.

Soweit die Beschwerdeführerin weitere materielle Rügen am Entscheid der Vorinstanz vorbringt, ist darauf – zumal dies für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend ist – nicht weiter einzugehen.

8.

8.1 Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen.

8.2 Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ein Anspruch auf Parteientschädigung steht ihr bei diesem Ergebnis von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Vielmehr ist sie zu verpflichten, der Beschwerdegegnerschaft eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 8'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 575.-- Zustellkosten,
Fr. 8'575.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerschaft eine Parteient-schädigung von Fr. 5'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft des vorliegenden Urteils.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) das Baurekursgericht;
 - c) den Regierungsrat;
 - d) das Bundesamt für Umwelt (BAFU).

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende:



Der Gerichtsschreiber:



Versandt: **21. Dez. 2021**