

---

# Umweltrecht in der Praxis

---

## Le Droit de l'environnement dans la pratique

---

### Inhalt

Seite

#### ENTSCHEIDE

35. Heliport Gsteigwiler; Änderung des Betriebsreglementes; Lärmschutz; Zuweisung von Einsatzgebieten (USG, NHG, LFG, VIL, BV, RPG) BGer, 16.7.2002 669
36. Baubewilligung für Gemeindewerkhof; Lärmprognose (USG, LSV) BGer, 2.9.2002 685
37. Errichtung einer Mobilfunkantenne in einer Hecke (NHG, JSG, kant. Recht) VerwGer BE, 4.1.2002 690
38. Öffnungszeiten eines Gastgewerbebetriebes (USG, LSV, kant. Recht) VerwGer BE, 21.9.2001 701
- 39.-44. Hinweise auf weitere Entscheide 708  
(39. Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nutzungsplan, 40. Auffüllung einer Deponie; Verpflichtung zur Leistung einer Bank- oder Versicherungsgarantie, 41. Expropriation formelle de droits de voisinage, 42. Gastwirtschaftsbetrieb im Freien; Lärmimmissionen, 43. Mobilfunkantennenanlage; Elektrosmog auf Terrassen und Wintergärten, 44. Mobilfunkantenne; Standortgebundenheit)

#### FORUM

- Heute erschlossen, morgen nicht erschlossen? Lärmrechtliche Erschliessungsvoraussetzungen (Art. 24 Abs. 2 USG) bei Umnutzungen**  
Christoph Schaub, Dr. iur., Rechtsanwalt, Zürich 718
- Die Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) und die Branchenrichtlinien als rechtliche Instrumente des physikalischen Bodenschutzes**  
Christoph Zäch, Fürsprecher, Chef Abteilung Recht, BUWAL, Bern 728

#### LITERATUR

- Hinweis auf Rechtsgutachten 743
- Hinweise auf Rechtsetzung, Richtlinien, Berichte, Literatur und Varia 744

## FORUM

- Der Forumsteil unserer Zeitschrift ist primär als Diskussions-Plattform für unsere Leserschaft gedacht. Die darin veröffentlichten Texte geben allein die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

### Heute erschlossen, morgen nicht erschlossen?

#### Lärmrechtliche Erschliessungsvoraussetzungen (Art. 24 Abs. 2 USG) bei Umnutzungen\*

Christoph Schaub, Dr. iur., Rechtsanwalt, Zürich

#### *Résumé*

*De nouvelles affectations peuvent nécessiter une modification ou un complément de l'équipement existant. Il faut dès lors se demander s'il s'agit également en pareils cas de «zones à bâtir non encore équipées» au sens de l'art. 24 al. 2 LPE, lesquelles ne peuvent être équipées que si les valeurs de planification sont respectées dans leur majeure partie. La réponse est négative, comme le montre l'auteur du présent article: l'art. 24 al. 2 LPE n'est pas applicable lorsque l'équipement qui a suffi jusqu'alors doit être modifié ou complété en vue d'un changement d'affectation.*

#### 1. Ausgangslage

a) Umzonungen bebauter Gebiete dienen vielfach dem Baulandrecycling. Sie wollen die Möglichkeit schaffen, für die bisherige Nutzung nicht mehr benötigte Bauten umzubauen oder zu ersetzen und die Areale neuen Nutzungen zuzuführen. Ein typisches Beispiel ist die Umzonung einer Industriebrache in

---

\* Bei diesem Forumsbeitrag handelt es sich um einen bearbeiteten Teil eines Rechtsgutachtens, das der Autor am 22. Mai 2002 dem Umwelt- und Gesundheitsschutz der Stadt Zürich erstattet hat (Thema des Rechtsgutachtens: «Anwendung von Art. 24 Abs. 2 USG, insbesondere in den nach BZO 2000 umgezonten Entwicklungsgebieten»).

eine Wohn- oder Mischzone. Die Umzonung wird lärmrechtlich bevorzugt behandelt; gemäss Art. 24 Abs. 1 USG ist sie, anders als die Neueinzonung, nicht vom Einhalten der Planungswerte abhängig.

b) Neue Nutzungen können eine Änderung oder Ergänzung der bestehenden Erschliessung erfordern. Es fragt sich daher, ob auch in solchen Fällen eine «nicht erschlossene Bauzone» im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG vorliegt, die nur erschlossen werden darf, wenn in ihrem überwiegenden Teil die Planungswerte eingehalten werden können. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, ist die Frage zu verneinen: Art. 24 Abs. 2 USG kommt nicht zur Anwendung, wenn eine Erschliessung, die der bisherigen baulichen Nutzung genügt hat, im Hinblick auf eine Umnutzung geändert oder ergänzt wird.

## 2. *Ergänzung von Art. 24 USG durch die Revision von 1995*

a) Art. 24 USG in der heute in Kraft stehenden Fassung lautet:

### **Art. 24** Anforderungen an Bauzonen

<sup>1</sup> Neue Bauzonen für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, dürfen nur in Gebieten vorgesehen werden, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Die Umzonung von Bauzonen gilt nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen.

<sup>2</sup> Werden die Planungswerte in einer bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, überschritten, so sind sie einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen, sofern nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden können.

b) In der ursprünglichen Fassung des USG vom 7. Oktober 1983 umfasste Art. 24 Abs. 1 USG nur den heutigen Satz 1; Satz 2 stammt von 21. Dezember 1995 und steht seit dem 1. Juli 1997 in Kraft.

c) Im Zuge der Beratungen der schliesslich am 21. Dezember 1995 verabschiedeten USG-Revision beantragte die zuständige Nationalratskommission, Art. 24 USG durch einen neuen Abs. 3 zu ergänzen<sup>1</sup>:

<sup>3</sup> Werden bestehende und *für die bisherige Nutzung erschlossene* Bauzonen umgezont, so sind für die neuen Nutzungen die Immissionsgrenzwerte einzuhalten.

---

<sup>1</sup> Amtl. Bull. NR 1995 S. 1332; Hervorhebung beigelegt.

Das Plenum des Nationalrates folgte diesem Antrag<sup>2</sup>.

d) Die zuständige Ständeratskommission beantragte, den vom Nationalrat eingefügten Absatz 3 wieder zu streichen. Berichterstatter Schüle begründete dies wie folgt<sup>3</sup>: Mit dieser Bestimmung habe der Nationalrat zum Ausdruck gebracht, dass die strengeren Planungswerte in bestimmten Umzonungsfällen nicht einzuhalten seien; die Kommission beantrage, Absatz 3 zu streichen, um nicht beispielsweise zweierlei Wohnzonen verschiedenen Rechts zu schaffen; hingegen sei sie auch der Meinung, dass die Umnutzung von Liegenschaften nicht behindert werden solle; eine solche Umnutzung solle grundsätzlich möglich sein, auch ohne dass Planungswerte einzuhalten sind; die Verwendung traditioneller Industrieareale für Wohnzwecke und auch andere Zwecke werde damit nicht behindert. Offensichtlich war die Kommission der Ansicht, dass sich diese Rechtslage bereits aus dem damals geltenden Recht<sup>4</sup> ergebe und eine Gesetzesänderung nicht erforderlich sei. Das Plenum des Ständerates stimmte dem Streichungsantrag der Kommission zu.

e) Die nationalrätliche Kommission beantragte in der Folge, Absatz 1 von Art. 24 USG durch einen neuen zweiten Satz zu ergänzen, entsprechend der heute in Kraft stehenden Fassung: «Die Umzonung von Bauzonen gilt nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen.» Der deutschsprachige Berichterstatter Baumberger führte dazu aus<sup>5</sup>:

«... Letztlich betreffen beide Artikel [Art. 24 und 25 USG] Anliegen der Koordination von Raumplanungs- und Umweltrecht. Grundsätzlich soll die Raumplanung die Grundlage dafür abgeben, wo gewisse Anlagen und Bauten erstellt werden dürfen oder zulässig sind. Das Umweltschutzgesetz hat dann ergänzende Funktion und führt aus, was in diesem raumplanerischen Rahmen umweltrechtlich erlaubt ist oder nicht. Dabei ist jedoch – das war der Wille unserer Kommission – darauf zu achten, dass per saldo auch für die Umwelt optimale Resultate entstehen. So wäre es unvernünftig, z. B. einerseits Industriebetriebe oder stark verkehrserzeugende Anlagen in ländliche Gebiete zu verdrängen, nur weil dort die Planungs- oder Grenzwerte nicht oder noch nicht erreicht sind, und damit wegen solchen Industriebauten zusätzlichen Pendel-

---

<sup>2</sup> Amtl. Bull. NR 1995 S. 1338.

<sup>3</sup> Amtl. Bull. SR 1995 S. 831.

<sup>4</sup> Vgl. die inzwischen per 1. August 1997 aufgehobene Bestimmung von Art. 29 Abs. 2 Lärmschutz-Verordnung (LSV), die lautete: «Die Zonen gelten als neu, wenn sie nach Inkrafttreten dieser Verordnung *ausserhalb bestehender Bauzonen* ausgeschrieben werden» (Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>5</sup> Amtl. Bull. NR 1995 S. 2412.

verkehr zu erzeugen und andererseits Zentren in den Städten leer zu lassen, wo solche Anlagen raumplanerisch hingehören.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Anlage kann in diesem Sinne namentlich ein raumplanerisches sein, wie wir das in Artikel 25 beantragen und wie das auch der Ständerat grundsätzlich will.

Ähnliche Überlegungen gelten auch für Artikel 24, um beispielsweise Mischnutzungen in bisherigen Industrie- und Gewerbebezonen zu ermöglichen. Wenn dort umgezont wird, sollen die Grenzwerte bzw. die Planungswerte des USG die raumplanerischen Zwecke nicht vereiteln können. Deshalb schlagen wir vor, dass die Umzonung von Bauzonen nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen gilt.

Wenn Sie das Amtliche Bulletin von Ständerat und Nationalrat vergleichen, so sehen Sie, dass beide Räte dasselbe wollen. Die neuen Formulierungen haben wir mit Unterstützung der Verwaltung gefunden. Wir sind mit der Verwaltung der Meinung, dass sie in dieser Form auch dem Ständerat konvenieren sollten.»

Der französischsprachige Berichterstatter Philipona formulierte es wie folgt<sup>6</sup>:

«... Le Conseil des Etats s'en tient à la loi actuelle, alors que notre commission entend préciser la législation en vigueur en indiquant que les simples changements d'affectation dans les zones à bâtir ne doivent pas passer par les prescriptions des nouvelles zones. Cette précision clarifie la situation en matière de bruit, en cas de changement d'affectation ...»

Das Plenum des Nationalrates stimmte dieser Fassung zu<sup>7</sup>. Dasselbe tat in der Folge auch der Ständerat, nachdem der Berichterstatter ausgeführt hatte, es gehe um eine «Präzisierung» von Art. 24 USG<sup>8</sup>.

### 3. Begriffsklärung

#### 3.1 Bestehende und neue Bauzonen gemäss Art. 24 USG

a) Als bestehende Bauzonen im Sinne von Art. 24 USG gelten jene Bauzonen, die vor dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 im Rahmen einer den Anforderungen des RPG entsprechenden Nutzungsplanung rechtskräftig festgelegt wurden<sup>9</sup>. Diesen Anforderungen genügen zunächst Bauzonen, die

---

<sup>6</sup> Amtl. Bull. NR 1995 S. 2412.

<sup>7</sup> Amtl. Bull. NR 1995 S. 2412.

<sup>8</sup> Amtl. Bull. SR 1995 S. 1163.

<sup>9</sup> ROBERT WOLF, Kommentar USG, Zürich 2000, N 15 zu Art. 24.

zwischen dem 1. Januar 1980 (Inkrafttreten des RPG) und dem 31. Dezember 1984 (Tag vor Inkrafttreten des USG) entsprechend den inhaltlichen und formellen Anforderungen des RPG festgesetzt und genehmigt wurden, aber auch jene Bauzonen, die zwar schon vor dem 1. Januar 1980 festgesetzt worden waren, denen aber die kantonale Genehmigungsbehörde zwischen 1. Januar 1980 und 31. Dezember 1984 durch neurechtlichen Genehmigungsakt gemäss Art. 35 Abs. 3 RPG die RPG-Konformität bescheinigte<sup>10</sup>.

b) Solange keine RPG-konformen Bauzonen bestehen, gilt gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone. In solchen Zonen darf von Bundesrechts wegen gebaut werden. Trotz ihrer vorläufigen Natur sind sie als bestehende Bauzone im Sinne von Art. 24 USG zu behandeln<sup>11</sup>. Zum weitgehend überbauten Gebiet gehören nebst dem geschlossenen Siedlungsbereich auch Baulücken<sup>12</sup>.

c) Wird nun das Gebiet einer bestehenden Bauzone im beschriebenen Sinne (Bst. a und b hievor) einem andern Bauzonentyp zugewiesen, ist dies als Umzonung und nicht als Ausscheiden einer neuen Bauzone zu qualifizieren. Das Einhalten der Planungswerte im Sinne von Art. 24 Abs. 1 Satz 1 USG muss daher nicht gewährleistet sein (vgl. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG). Liegt hingegen keine bestehende Bauzone im beschriebenen Sinne vor, hat eine Einzonung den Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 Satz 1 USG zu genügen.

### 3.2 Erschliessung

a) Unter Erschliessung ist in Art. 24 Abs. 2 USG grundsätzlich die vollständige, der jeweiligen Nutzungszone angepasste Erschliessung zu verstehen, bei der mehr oder weniger nur noch die Hausanschlüsse zu erstellen sind. Im Interesse der Einheitlichkeit des Bundesrechts ist zur Auslegung von Art. 24 Abs. 2 USG insbesondere auch Art. 19 RPG heranzuziehen; nach dieser

---

<sup>10</sup> PETER HEER, Lärmschutz bei Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen (Art. 24 USG), URP 1992 S. 573 ff., S. 576 f.; MARKUS NEFF, Die Auswirkungen der Lärmschutz-Verordnung auf die Nutzungsplanung, Diss. Zürich 1994, S. 127; ANNE-CHRISTINE FAVRE, Restriction en matière de construction et d'affectation résultant de la législation sur l'environnement – La protection contre le bruit, URP 1998 S. 387 ff., S. 391 f.; ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, Zürich 1999, N 10 zu Art. 35.

<sup>11</sup> Entscheid des Bundesgerichtes 1A.232/1995 und 1P.534/1995 vom 6. Dezember 1996 (Chur), S. 8, teilweise zusammengefasst in URP 1997 S. 505 ff.; WOLF (Fussn. 9), N 15 zu Art. 24 USG; FAVRE (Fussn. 10), S. 392.

<sup>12</sup> RUCH (Fussn. 10), N 26 zu Art. 36 RPG; ALEXANDRE FLÜCKIGER, Kommentar RPG, Zürich 1999, N 58 ff. zu Art. 15 RPG.

Bestimmung gilt eine Bauzone als erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Müssen *wesentliche* Elemente dieser Erschliessung ergänzt werden, ist das Gebiet im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG nicht erschlossen; dies gilt nicht nur für die Groberschliessung, sondern auch für die Feinerschliessung<sup>13</sup>.

b) Die genügende Erschliessung eines Gebiets mit öffentlichen Verkehrsmitteln gehört nicht zu den bundesrechtlichen Erschliessungsvoraussetzungen; dies gilt auch im Kanton Zürich, wo § 237 Abs. 1 PBG das Erstellen bestimmter Bauten von der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln abhängig macht<sup>14</sup>. Einer Erschliessung durch öffentlichen Verkehr kann mithin Art. 24 Abs. 2 USG in keinem Fall im Weg stehen.

c) Bei der Frage, ob eine genügende Erschliessung vorliegt, ist bei Anwendung von Art. 24 Abs. 2 USG nicht die einzelne Parzelle, sondern ein grösseres Gebiet im Zusammenhang zu betrachten<sup>15</sup>.

#### 4. Tragweite von Art. 24 Abs. 2 USG

##### 4.1 Im Allgemeinen

a) Art. 24 Abs. 2 USG, verdeutlicht durch Art. 30 LSV, verbietet das Erschliessen einer nicht erschlossenen Bauzone bzw. das weitere Erschliessen einer ungenügend erschlossenen Bauzone<sup>16</sup> für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen, wenn nicht für den überwiegenden Teil der Zone das Einhalten der Planungswerte sichergestellt ist<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> BGE 123 II 355 E. c (Richti-Areal Wallisellen); BGE 117 Ib 314 E. 4a (Alpnach); WOLF (Fussn. 9), N 34 zu Art. 24 USG, mit weiteren Hinweisen.

<sup>14</sup> BGE 123 II 350 E. 5b (Richti-Areal Wallisellen); Wolf (Fussn. 9), N 39 zu Art. 24 USG. Zu den Anforderungen an die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln gemäss § 237 Abs. 1 PBG siehe Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, URP 2000 S. 823 ff., bestätigt durch Entscheid des Bundesgerichts, URP 2001 S. 1061 (Adliswil), sowie Entscheid des Bundesgerichts, URP 2002, S. 446 f. (Dietikon).

<sup>15</sup> BGE 123 II 355 E. c (Richti-Areal Wallisellen); Wolf (Fussn. 9), N 34 zu Art. 24 USG.

<sup>16</sup> Der Fall, in dem die Erschliessung für die bisherige Nutzung genügt, wird im nachfolgenden Abschnitt (4.2) behandelt.

<sup>17</sup> WOLF (Fussn. 9), N 29 f. zu Art. 24 USG; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich in BEZ 2001 Nr. 2 E. 4a.

b) Das umschriebene Erschliessungsverbot ist auch bereits zu berücksichtigen, wenn erwogen wird, bei nicht erschlossenem Land eine Umzonung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG vorzunehmen. Eine Umzonung in eine Bauzone, die alsdann gemäss Art. 24 Abs. 2 USG nicht erschlossen werden darf, ist unzulässig, da ungeeignet im Sinne von Art. 15 RPG<sup>18</sup>. Dass die Umzonung den Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 Satz 1 USG (Einhalten der Planungswerte) nicht zu entsprechen braucht, hilft in einem solchen Falle nicht weiter.

#### 4.2 Bei Umnutzungen

a) Vielfach ist ein zur Diskussion stehendes Areal bereits weitgehend überbaut<sup>19</sup> und für die bisherige (z. B. industrielle) Nutzung genügend erschlossen. Soll ein solches Areal nun umgenutzt (z. B. einer Mischnutzung zugeführt) werden und verlangt die vorgesehene neue Nutzung eine Ergänzung oder Änderung der Erschliessung, stellt sich die eingangs formulierte Frage, ob hier ein Tatbestand einer ungenügenden Erschliessung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG vorliegt oder nicht.

b) Während WOLF<sup>20</sup> die Frage bejaht, hat sich das Bundesgericht hiezu bisher nicht ausdrücklich geäussert. Aus der Erwägung, dass die Erschliessung im Sinne des Bundesrechts «an die jeweilige Nutzung der konkreten Bauzone» anknüpft<sup>21</sup> bzw. der «jeweiligen Nutzungszone» anzupassen sei<sup>22</sup>, lässt sich für die Anwendbarkeit von Art. 24 Abs. 2 USG auf Umnutzungen noch nichts ableiten. Im Entscheid Chur spricht das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Umzonung von «bebauten – und damit bereits erschlossenen – Teilen bestehender Bauzonen»<sup>23</sup>; in diesem Entscheid stand aber eine Ergänzung der Erschliessung im Hinblick auf die neue Nutzung offenbar nicht zur Diskussion.

c) Nach der hier vertretenen Auffassung ist Art. 24 Abs. 2 USG auf die Umnutzung bebauter und für die bisherige Nutzung erschlossener Bauzonen

---

<sup>18</sup> Vgl. WOLF (Fussn. 9), N 30 zu Art. 24 USG.

<sup>19</sup> Ein solches Areal ist in aller Regel gleichzeitig auch Teil des «weitgehend überbauten Gebietes» im Sinne von Art. 36 Abs. 3 RPG; seine Neuzonierung ist entsprechend als Umzonung gemäss Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG zu qualifizieren (vgl. vorne 3.1.b und c).

<sup>20</sup> WOLF (Fussn. 9), N 16 zu Art. 24 USG.

<sup>21</sup> BGE 117 Ib 314 E. 4a (Alpnach).

<sup>22</sup> BGE 123 II 355 E. c (Richti-Areal Wallisellen).

<sup>23</sup> Entscheid des Bundesgerichtes 1A.232/1995 und 1P.534/1995 vom 6. Dezember 1996 (Chur), S. 9, teilweise zusammengefasst in URP 1997 S. 505 ff.



nicht anwendbar. Dies ergibt sich aus einer harmonisierten Auslegung der beiden Absätze von Art. 24 USG, insbesondere im Lichte des neu eingefügten Satzes 2 von Absatz 1. Im Einzelnen:

d) Die erste nationalrätliche Fassung für eine Ergänzung von Art. 24 USG<sup>24</sup> stellte den Konnex zur Erschliessungsfrage ausdrücklich her. Nach dieser Fassung wären, sofern die Erschliessung «für die bisherige Nutzung» genügt, bei der neuen Nutzung nur noch die Immissionsgrenzwerte einzuhalten gewesen. Zu beachten sind dabei zwei Aspekte:

- Es ist davon auszugehen, dass dem Ausdruck «bisherige Nutzung» nicht die bisher *mögliche*, sondern vielmehr die bisher *tatsächlich ausgeübte* zonengemässe Nutzung gemeint war. Dazu passt, dass auch der Ständerat in der Folge das Schwergewicht auf die *Umnutzung*<sup>25</sup> legte, mithin auf einen Begriff, der im Gegensatz etwa zu jenem der *Umzonung* stets eine tatsächliche bisherige Nutzung voraussetzt.
- Was mit dem Ausdruck «die Immissionsgrenzwerte einzuhalten» gemeint war, ist nicht ganz klar. Die Absicht dürfte gewesen sein, bei erfüllttem Tatbestand – d. h. bei genügender Erschliessung für die bisherige Nutzung – jegliche Umzonung wie auch jegliche ergänzende Erschliessung zuzulassen, wenn nur an den relevanten Einwirkungsorten die für die neu vorgesehene Nutzung geltenden Immissionsgrenzwerte eingehalten sind.

e) Der Ständerat<sup>26</sup> war mit dem Ziel einverstanden, die Umnutzung von Liegenschaften – insbesondere die Verwendung traditioneller Industrieareale für Wohn- und andere Zwecke – nicht zu behindern, hielt aber offenbar eine Gesetzesergänzung zunächst nicht für erforderlich<sup>27</sup>; zudem war er nicht einverstanden mit der konkreten Formulierung des Nationalrats, dies mit der Begründung, man solle nicht «beispielsweise zweierlei Wohnzonen verschiedenen Rechts» schaffen. Mit dieser nicht nachvollziehbaren und wohl auch nicht durchdachten Begründung wurde freilich widersprüchlich argumentiert, da es ja gerade das erklärte Ziel auch des Ständerates war, Wohnzonen, die aus (erschlossenen und überbauten) Industriezonen hervorgehen, zu begünstigen gegenüber jenen Wohnzonen, die durch Einzonung bisherigen Nichtbaugebiets entstehen.

---

<sup>24</sup> Vgl. vorne 2.c.

<sup>25</sup> Vgl. vorne 2.d und nachfolgend Bst. e.

<sup>26</sup> Vgl. vorne 2.d.

<sup>27</sup> Dies wohl mit Blick auf die damals noch in Kraft stehende Bestimmung von Art. 29 Abs. 2 LSV (siehe vorne Fussnote 4).

f) Die nationalrätliche Kommission<sup>28</sup> ging wohl zu Recht davon aus, dass «beide Räte dasselbe wollen». Sie bemühte sich offensichtlich mit Unterstützung der Verwaltung, ihre unveränderte Absicht in «neue Formulierungen» zu kleiden, dies in der berechtigten – und mit ironischem Unterton formulierten – Meinung, dass diese «auch dem Ständerat konvenieren sollten».

g) Es zeigt sich, dass die gesetzgeberische Absicht im Laufe der Ratsdebatten keine ersichtliche Änderung erfahren hat und dass mithin zum Verständnis der heutigen Bestimmung von Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG ohne weiteres auch die erste nationalrätliche Fassung einer Gesetzesergänzung (neuer Abs. 3 von Art. 24 USG) heranzuziehen ist. Demzufolge wollte der Gesetzgeber unter dem lärmrechtlichen Aspekt insbesondere die Umzonung bisher zu Industriezwecken genutzter und für diese Nutzung erschlossener Areale zulassen ohne Rücksicht darauf, ob die Erschliessung für die neu vorgesehene Nutzung zu ergänzen ist oder nicht.

h) Die neue Gesetzesbestimmung wurde, wie gezeigt, schliesslich in Absatz 1 von Art. 24 USG eingefügt, in jenem Absatz also, der sich mit den Anforderungen an neue Bauzonen befasst. Absatz 2 hingegen, der bestehende, aber noch nicht erschlossene Bauzonen betrifft, blieb unberührt. Dieser Umstand vermag das Resultat der historischen und zweckorientierten Auslegung<sup>29</sup> sicherlich nicht zu stützen, steht diesem aber bei genauer Betrachtung auch nicht entgegen. Die Platzierung der neuen Bestimmung in Absatz 1 – statt wie ursprünglich vorgesehen in einem neuen Absatz 3 – scheint nicht primär aus systematischen Gründen erfolgt zu sein, sondern vielmehr aus taktischen Gründen, nämlich in der Absicht, den Ständerat doch noch zu einer Zustimmung bewegen zu können. Jedenfalls darf daraus, dass das Thema Umzonung nur in Absatz 1 angesprochen wird, nicht abgeleitet werden, dass Umzonungen im Rahmen von Absatz 2 ausser Acht zu lassen seien. Absatz 2, der von einer «bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude» spricht, lässt sich auf Umzonungen denn auch nicht ohne weiteres anwenden, es sei denn, man lege ihn – wie dies die Absicht des Gesetzgebers war – nach Sinn und Zweck des ergänzten Absatz 1 aus. Dasselbe Resultat ergibt sich, wenn man davon ausgeht, dass Absatz 2 mit Bezug auf Umzonungen eine eigentliche Lücke im Rechtssinne enthalte; auch zur Lückenfüllung wären nämlich wiederum in erster Linie Sinn und Zweck des ergänzten Absatz 1 heranzuziehen.

---

<sup>28</sup> Vgl. vorne 2.e.

<sup>29</sup> Vgl. Bst. d bis g hievor.

## 5. Ergebnis und Schlussbemerkungen

a) Es bleibt somit bei folgendem Ergebnis: Auf Umzonungen überbauter<sup>30</sup> und für die *bisherige* Nutzung erschlossene Areale ist Art. 24 Abs. 2 USG nicht anwendbar, und zwar ungeachtet dessen, ob die Erschliessung für die *neu vorgesehene* Nutzung noch zu ergänzen ist oder nicht. Umso weniger ist Art. 24 Abs. 2 USG anwendbar auf überbaute und für die bisherige Nutzung erschlossene Areale, wenn ihre Umnutzung aufgrund der bisherigen Zone (etwa einer Mischzone) bereits *ohne* Umzonung zulässig ist. In beiden Fällen ist demzufolge eine Änderung oder Ergänzung der Erschliessung zulässig, ohne dass im überwiegenden Teil des betroffenen Gebiets die Planungswerte einzuhalten wären.

b) Das Ergebnis ist von praktischer Relevanz; der gegenteilige Schluss würde das Baulandrecycling, das unter den Aspekten Umwelt und Raumplanung meist sinnvoll ist, entgegen der gesetzgeberischen Absicht (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG) in manchen Fällen verunmöglichen. Das Ergebnis entspricht auch einem der Motive, die Art. 24 Abs. 2 USG zugrunde liegen, nämlich dem Schutz getätigter Investitionen; soll bereits erschlossenes, aber *unüberbautes* Land lärmrechtlich privilegiert behandelt werden, ist eine Privilegierung umso mehr gerechtfertigt bei Land, das bereits überbaut ist.

c) Der Befund ändert freilich nichts daran, dass die lärmrechtlichen Anforderungen an die Erschliessungswerke unvermindert Geltung behalten, namentlich all jene Normen, die den Lärm auf neuen und den Zusatzlärm auf bestehenden Strassen begrenzen<sup>31</sup>. Dies gilt es auch bei Umzonungsentscheidungen zu beachten<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Als zonengemäss überbaut in diesem Sinne haben auch Areale zu gelten, deren Bauten die maximal zulässige Ausnützung gemäss bisherigem Zonenregime nicht ausschöpfen (Beispiel: zweigeschossige Gewerbebauten mit zugehörigen Lagerplätzen in einer fünfgeschossigen Industriezone).

<sup>31</sup> Vgl. Art. 25 USG sowie Art. 7 f. und 9 LSV.

<sup>32</sup> Vgl. vorne 4.1.b.