Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 704/2013, 1C 742/2013

Urteil vom 17. September 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Chaix,
Gerichtsschreiber Haag.

Verfahrensbeteiligte
1C 704/2013
Stockwerkeigentümergemeinschaft Frohbühlstrasse 7/9,
Frohbühlstrasse 7/9, 8052 Zürich,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Christoph Fritzsche,

und

1C 742/2013
A._____,
B._____, handelnd durch C._____,
C._____,
Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber,

gegen

AOZ Asyl Organisation Zürich, Zypressenstrasse 60, 8040 Zürich,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. Christoph Schaub,

Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Postfach, 8021 Zürich,
Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Befristete Baubewilligung für 24 Wohnungen für Asylbewerbende als Container-Siedlung,

Beschwerden gegen die Urteile vom 11. Juli 2013 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Die Bausektion der Stadt Zürich erteilte der AOZ Asyl Organisation Zürich mit Beschluss vom 21. August 2012 die bis 31. Dezember 2022 befristete baurechtliche Bewilligung für eine Container-Siedlung mit 24 Wohnungen für Asylbewerbende sowie sechs Fahrzeugabstellplätze auf dem Grundstück Kat.-Nr. SE 6364 in Zürich-

Seebach. Dem Lauf der Rekursfrist und einem allfälligen Rekurs entzog die Bausektion die aufschiebende Wirkung. Zusammen mit diesem Beschluss wurde die lärmschutzrechtliche Bewilligung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 24. Juli 2012 eröffnet.
Gegen diese Bewilligungen erhoben unter anderen A._____, B._____ und C._____ (Rekursverfahren R1S.2012.05114) sowie die Stockwerkeigentümergemeinschaft Frohbühlstrasse 7/9 (R1S.2012.05107) Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Mit Entscheid vom 1. März 2013 wies das Baurekursgericht die Rekurse ab.
Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts vom 1. März 2013 gelangten unter anderen A._____, B._____ und C._____ sowie die Stockwerkeigentümergemeinschaft Frohbühlstrasse 7/9 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses wies die Beschwerden in zwei separaten Urteilen vom 11. Juli 2013 im Wesentlichen ab.

B.
Gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts führen die Stockwerkeigentümergemeinschaft Frohbühlstrasse 7/9 mit Eingabe vom 3. September 2013 sowie A._____, B._____ und C._____ mit Eingabe vom 13. September 2013 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragen je die Aufhebung des sie betreffenden Urteils des Verwaltungsgerichts. Die Stockwerkeigentümergemeinschaft Frohbühlstrasse 7/9 stellt ausserdem den Antrag, die baurechtliche Bewilligung vom 21. August 2012 und die lärmschutzrechtliche Bewilligung der Baudirektion vom 24. Juli 2012 seien aufzuheben; eventuell seien die Akten an die Vorinstanz zur Wiederaufnahme des Verfahrens (Durchführung eines Augenscheins) und zum neuen Entscheid zurückzuweisen.

C.
Die Stadt Zürich, die AOZ Asyl-Organisation Zürich und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Baudirektion stellt den Antrag, die Beschwerden abzuweisen.
Das zur Stellungnahme eingeladene Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt zum Schluss, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts Umweltrecht des Bundes verletze, da zur Verfügung stehende Massnahmen nicht geprüft worden seien.
In weiteren Eingaben halten die Parteien an ihren Anträgen und Begründungen fest.

D.
Mit Präsidialverfügung vom 15. Oktober 2013 wurde den Beschwerden aufschiebende Wirkung beigelegt.

Erwägungen:

1.
Die beiden Beschwerden richten sich gegen den Entscheid der kantonal letzten Instanz über eine baurechtliche Bewilligung der Bausektion des Stadtrats Zürich vom 21. August 2012 und die lärmschutzrechtliche Bewilligung der Baudirektion vom 24. Juli 2012. Sie werfen die gleichen Rechtsfragen auf und sind aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.
Gemäss Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; 133 II 409 E. 1.1 S. 411). Bei den angefochtenen Urteilen des Verwaltungsgerichts handelt es sich um anfechtbare kantonale letztinstanzliche Endentscheide (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer, die schon vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen haben, sind als Eigentümer von unmittelbar benachbarten Liegenschaften und direkte Adressaten eines der angefochtenen Entscheide gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.
Die Beschwerden richten sich gegen die angefochtenen Urteile des Verwaltungsgerichts. Unzulässig sind die Anträge, auch die baurechtliche Bewilligung vom 21. August 2012 und die lärmschutzrechtliche Bewilligung der Baudirektion vom 24. Juli 2012 seien aufzuheben. Diese sind durch die Urteile des Verwaltungsgerichts

ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gelten als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144 mit Hinweis). Falls sich die Beschwerden als begründet erweisen, entscheidet das Bundesgericht in der Sache selbst oder weist diese zu neuer Beurteilung an eine Vorinstanz zurück (Art. 107 Abs. 2 BGG).
Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Erörterungen Anlass. Auf die Beschwerde ist unter Berücksichtigung der Ausführungen zum Devolutiveffekt einzutreten.

3.
Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten (vgl. Art. 95 lit. a-c BGG) sowie die offensichtlich unrichtige oder sonstwie rechtsverletzende Feststellung des Sachverhalts (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG) gerügt werden. Die Einhaltung von übrigem kantonalem und kommunalem Recht überprüft das Bundesgericht auf Willkür hin.

4.
Das Baugrundstück umfasst eine Fläche von rund 15'900 m^2. Es liegt, wie die im Süden und Südosten angrenzenden Liegenschaften der Beschwerdeführenden, in der dreigeschossigen Wohnzone W3 mit der Empfindlichkeitsstufe II. Im Norden wird das Baugrundstück durch die Autobahn begrenzt, die hinter einer Böschung verläuft. Letztere ist unter der Bezeichnung KSO-4.01 im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte verzeichnet. Westlich der Bauparzelle befinden sich eine Parkanlage sowie Sportplätze.
Die umstrittene Container-Siedlung mit 24 Wohnungen besteht aus zwei parallel in Nord-Süd-Richtung verlaufenden dreigeschossigen geraden Reihen von zusammengestellten Stahlcontainern, die isoliert und mit Haustechnik versehen sind. Die beiden Containerreihen sind rund 37 m lang und je 10 m breit. Ihre Höhe beträgt rund 9 m. Zwischen den beiden Reihen entsteht ein rund 9 m breiter Hof. Die Container sind versetzt gestapelt und die dritten Geschosse zum Hof hin überdacht. So entstehen auf allen Geschossen gedeckte Laubengänge. Im Norden wird das Bauvorhaben durch eine 9 m hohe Lärmschutzwand aus Containerelementen abgeschlossen, der zur Autobahn hin wiederum ein rund 2 m hoher Erdwall vorgelagert sein wird. Im Süden werden vor dem Hof zwei Container aufgestellt, die eine Waschküche und Haustechnik enthalten sollen. Beim südöstlich an das Baugrundstück angrenzenden Wendeplatz an der Frohbühlstrasse, über die das Bauvorhaben erschlossen wird, sind sechs Fahrzeugabstellplätze für Besucher vorgesehen.

5.
Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag der Beschwerdeführer, einen Augenschein durchzuführen, ab. Die Beschwerdeführer erblicken darin eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Ausserdem habe der Verzicht auf einen Augenschein zu einer qualifiziert unrichtigen Feststellung des massgebenden Sachverhalts geführt (Art. 97 Abs. 1 BGG).
Das Verwaltungsgericht führt zur Notwendigkeit eines Augenscheins aus, ein solcher sei nur geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar seien und anzunehmen sei, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen. Die auf einem Augenschein beruhenden Feststellungen der Vorinstanz könnten auch im Beschwerdeverfahren berücksichtigt werden. Die konkreten lokalen Gegebenheiten seien aus den eingereichten Verfahrensakten genügend ersichtlich. Der massgebliche Sachverhalt gehe hinreichend aus den Akten hervor, weshalb sich die Fragen, welche die vorliegende Angelegenheit aufwerfe, ohne den beantragten Augenschein beantworten liessen. Insbesondere sei nicht von entscheidender Bedeutung, ob die entlang der Autobahn verlaufende Böschung als "Riegel" oder als "natürliche Begrenzung" bezeichnet werde. Dasselbe gelte für den Umstand, dass die Böschung das Grundstück gegen Norden und Nordosten begrenze und nicht in dem Sinn durchschneide, dass die Flächen auf der anderen Seite ebenfalls zum Baugrundstück gehören würden. Auf die Frage der Einordnung des Bauvorhabens habe diese Unterscheidung keinen Einfluss.
Diese vom Verwaltungsgericht genannten Gründe für den Verzicht auf einen Augenschein sind zutreffend und bedürfen auch vor dem Hintergrund der Rügen der Beschwerdeführer keiner Ergänzung. Aus denselben Gründen kann auch dem Antrag auf Durchführung eines Augenscheins im bundesgerichtlichen Verfahren nicht entsprochen werden. Auch ist der Vorwurf der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht habe den angefochtenen Entscheid aufgrund unzutreffender Sachverhaltsfeststellungen gefällt, nicht einschlägig. Das Verwaltungsgericht hat den rechtserheblichen Sachverhalt sorgfältig erhoben und sich mit den Einwänden der

Beschwerdeführer auseinandergesetzt. Eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung im Sinne von Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 2 BGG liegt nicht vor.

6.
Die Beschwerdeführer machen geltend, das Bauvorhaben könne wegen der Überschreitung der Lärm-Immissionsgrenzwerte nicht bewilligt werden. Art. 31 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41), wonach eine Bewilligung trotz Überschreitung der Grenzwerte nur erteilt werden könne, wenn an der Errichtung der Baute ein überwiegendes Interesse bestehe, beruhe nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Zudem fehle ein überwiegendes öffentliches Interesse, und es fehle der Nachweis, dass alle möglichen gestalterischen und baulichen Massnahmen ergriffen worden seien.

6.1. Das Baugrundstück liegt in der Wohnzone W3 mit der Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) II. Für diese Empfindlichkeitsstufe betragen die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm 60 dB (A) am Tag und 50 dB (A) in der Nacht (vgl. Anhang 3 LSV). Die Belastung der umstrittenen Wohnbaute durch den Strassenlärm beträgt unter Berücksichtigung der vorgesehenen Lärmschutzwand an der am stärksten betroffenen Fassade am Tag 59 dB (A) und nachts 54 dB (A). Damit ergibt sich für die Nachtzeit eine Überschreitung des Immissionsgrenzwerts um 4 dB (A). Tagsüber ist der Immissionsgrenzwert eingehalten.

6.2. Gemäss Art. 22 USG werden Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten sind (Abs. 1) oder die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2). Art. 31 Abs. 1 LSV bestimmt die baulichen oder gestalterischen Massnahmen, mit denen ein Gebäude gegen Lärm abgeschirmt werden kann. Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Absatz 1 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. Der Entscheid über die Zustimmung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV verlangt eine Interessenabwägung. Das Interesse an der Realisierung des Gebäudes ist den Anliegen des Lärmschutzes gegenüberzustellen und gegen diese abzuwägen (vgl. ROBERT WOLF, Kommentar USG, N. 34 f. zu Art. 22). Nach Sinn und Zweck von Art. 22 USG ist dabei grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse zu verlangen. Jedenfalls reicht das private Interesse des Eigentümers an einer besseren Nutzung seines Grundstücks allein nicht aus, da sonst in allen Fällen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden müsste (vgl. ROBERT WOLF, a.a.O., N. 34 zu Art. 22). 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 im Sinn von Art. 43 Abs. 2 LSV zuzuordnen, zu berücksichtigen (Urteil 1C 196/2008 vom 13. Januar 2009 E. 2.5 mit Hinweisen, publ. in: URP 2009 S. 500, SJ 2009 I S. 377, RDAF 2010 I S. 420). Auch das raumplanerische Interesse an der Schliessung einer Baulücke im bereits überbauten Gebiet kann ein überwiegendes Interesse im Sinn von Art. 31 Abs. 2 LSV darstellen (vgl. BGE 134 II 152 E. 11.1). Im erwähnten Urteil 1C 196/2008 vom 13. Januar 2009 E. 2.6 schützte das Bundesgericht jedoch die Praxis der Genfer Behörden, die Errichtung von Wohnbauten zur Schliessung einer Baulücke jedenfalls dann nicht zu bewilligen, wenn die Immissionsgrenzwerte erheblich überschritten sind.

6.3. Die Vorinstanz hält das Bauvorhaben trotz Überschreitung des Immissionsgrenzwerts in der Nacht gestützt auf Art. 31 Abs. 2 LSV für zulässig. Dabei hat sie die Gesetzmässigkeit dieser Verordnungsbestimmung bejaht und sich mit den kontroversen Auffassungen der Lehre zu dieser Frage auseinandergesetzt. Verneint wird die Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV bei Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, N. 7 zu Art. 22 USG, und bei Heribert Rausch/Arnold Marti/ Alain Griffel, Umweltrecht, S. 99 Rz. 311. Andere Autoren sprechen sich hingegen für die Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV aus (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, 2002, S. 270; Christoph Jäger, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, in: Raum & Umwelt 2009 Nr. 4 S. 6; Markus Neff, Die Auswirkungen der Lärmschutzverordnung auf die Nutzungsplanung, Zürich 1994, S. 186 ff.; Robert Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2000, N. 33 zu Art. 22 USG).
Das Bundesgericht hat die Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV wiederholt überprüft, ohne dass sich die Frage

der Gesetzmässigkeit dieser Bestimmung gestellt hätte (vgl. in E. 6.2 hiervor zitierte Urteile und Urteile 1C 451/2010 vom 22. Juni 2011, in: URP 2012 S. 1; 1C 318/2010 vom 13. Dezember 2010, in: URP 2011 S. 129; 1A.108/ 2003 vom 9. September 2003, in: URP 2003 S. 832). Auch in der vorliegenden Angelegenheit ist die Vereinbarkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV mit Art. 22 USG nicht zu prüfen, wenn sich ergeben sollte, dass der angefochtene Entscheid mit Art. 22 USG vereinbar ist. Dieser Frage ist im Folgenden nachzugehen.

6.4. Die Anwendung von Art. 22 USG muss, wie die Rechtsanwendung allgemein, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Dieser Grundsatz muss zum Tragen kommen, wenn sich in Bezug auf einen konkreten Sachverhalt ergibt, dass eine starre Rechtsanwendung zur Missachtung von anderen gewichtigen rechtlich geschützten Interessen führen würde. Art. 22 USG sieht zwar nach seinem Wortlaut keine Ausnahmen von der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte vor und enthält insoweit auch keine ausdrückliche Delegationsnorm an den Bundesrat zur Schaffung einer Ausnahmeregelung. Indessen war sich der Gesetzgeber bewusst, dass eine strikte Rechtsanwendung in bestimmten Fällen zu unerwünschten Ergebnissen führen kann (s. Hinweise bei Markus Neff, a.a.O., S. 187 f.). Art. 22 USG schliesst somit die Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Einzelfall nicht aus.

6.4.1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Einschränkung zumutbar erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24 mit Hinweisen). Ausserdem gebietet das Verhältnismässigkeitsprinzip eine Abwägung der einander entgegen gesetzten Interessen (BGE 132 I 181 E. 4.2 S. 191; s. auch BGE 138 II 346 E. 9.3 S. 363; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, S. 105).

6.4.2. Aus den §§ 7 f. der Asylfürsorgeverordnung des Kantons Zürich vom 25. Mai 2005 folgt die Pflicht der Zürcher Gemeinden, eine vom Kanton zugewiesene Zahl Asylsuchender aufzunehmen. Das Kontingent der Stadt Zürich entspricht gegenwärtig 0,5% der aktuellen Stadtbevölkerung, womit rund 1'880 Asylsuchende im Stadtgebiet unterzubringen sind. Aus den Akten ergibt sich, dass die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe für die Stadt Zürich eine beträchtliche logistische Herausforderung darstellt. Die zur Verfügung stehenden Unterkünfte sind teilweise befristet, weshalb bestehende Unterkünfte ersetzt werden müssen. Der ausgetrocknete Wohnungsmarkt bereitet der Stadt bei der Beschaffung von anderweitigem Wohnraum grosse Schwierigkeiten. Ausbaustandard und Mietzinse der gehandelten Wohnungen verunmöglichten die Beschaffung von angemessenem Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt. Die Erstellung von temporären Wohnsiedlungen für Asylsuchende erscheint daher unumgänglich; andernfalls könnten die der Stadt zugewiesenen Asylsuchenden nicht untergebracht werden.
Die Auswirkungen der bestehenden Grenzwertüberschreitungen konnten mit den ergriffenen Massnahmen zumindest begrenzt werden, auch wenn nicht unerhebliche Überschreitungen verbleiben. So weist ein kleinerer Teil der Schlafräume im 2. Obergeschoss während der Nacht Grenzwertüberschreitungen bis zu 4 dB auf. Im Übrigen sind wenige Aufenthaltsräume von Grenzwertüberschreitungen von 1-2 dB betroffen. Die Schlafräume im 2. Obergeschoss mit Grenzwertüberschreitungen in der Nacht müssen nach den Auflagen der Baudirektion zum Schutz der Bewohner mit einer kontrollierten Schalldämmbelüftung ausgestattet werden. In diesem Geschoss sollen nach dem Betriebskonzept der Bauherrschaft in erster Linie Asylsuchende untergebracht werden, die erfahrungsgemäss bald mit einem Asylentscheid rechnen können. Es ist somit davon auszugehen, dass keine Bewohner während langer Zeit Grenzwertüberschreitungen ausgesetzt sind.

6.4.3. Das BAFU empfiehlt zur weiteren Begrenzung der Lärmimmissionen eine Verlängerung und allenfalls Erhöhung der im umstrittenen Projekt bereits enthaltenen Lärmschutzwand. Es hält aus wirtschaftlicher Sicht den Bau einer rund 40m langen und 10m hohen Lärmschutzwand pro Container-Reihe für möglich. Da eine solche Wand die Gebäudekörper optisch weiterführen würde, hält sie das BAFU auch aus ästhetischer Sicht für vertretbar. Zudem könnten die lärmempfindlichen Räume aus der Sicht des Lärmschutzes geeigneter angeordnet werden, indem die Schlafräume im 2. Obergeschoss gegen den ruhigeren Innenhof orientiert würden.
Die Bauherrschaft und die Bausektion der Stadt Zürich legen dar, dass die vom BAFU empfohlene Verlänge-

rung der Lärmschutzwand zu einer unbefriedigenden Gesamtwirkung der Siedlung führen würde und bereits aus diesem Grund abzulehnen sei. Der Vorschlag des BAFU, die Anordnung der lärmempfindlichen Räume zu ändern, trage der erwünschten Wohnsituation, die auf den zentralen Innenhof ausgerichtet sei, keine Rechnung.

6.4.4. Die Änderungsvorschläge des BAFU vermögen im Ergebnis nicht zu überzeugen. Die zusätzliche Lärmschutzwand von zweimal 40m Länge würde zusammen mit der bereits im Projekt enthaltenen Lärmschutzwand von 33m Länge zu einer derart massiven Wirkung der Überbauung führen, dass sie - wie die Bausektion zutreffend ausführt - mit den Anforderungen an eine befriedigende Gesamtwirkung nach § 238 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG/ZH; LS 700.1) offensichtlich nicht vereinbar wäre. Damit ist der Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit einer solchen Wand nicht weiter nachzugehen.
Die Anordnung der einzelnen Räume folgt im Übrigen einem bestimmten Nutzungskonzept, das dem Innenhof eine zentrale Funktion bei der Erschliessung und Ausrichtung der Wohnungen zuweist. Damit soll der erfolgreiche Betrieb der Asylunterkunft sichergestellt werden. In lärmschutzrechtlicher Hinsicht erscheint die vom BAFU empfohlene neue Anordnung der Räume nicht als derart vorteilhaft, dass sie die Nachteile für die Nutzung der Siedlung zu überwiegen vermöchte.

6.4.5. Gesamthaft ergibt sich, dass an der Errichtung von geeignetem Wohnraum für Asylbewerber ein grosses öffentliches Interesse besteht. Im Rahmen der Planung der umstrittenen Siedlung wurde dem Lärmschutz der Bewohner hohe Beachtung geschenkt. Die einzelnen Schlafräume, bei denen noch Grenzwertüberschreitungen zu verzeichnen sind, werden mit zusätzlichen wirksamen passiven Schallschutzmassnahmen ausgestattet, womit die betroffenen Personen ausreichend geschützt werden können. Bei der Interessenabwägung durften die Vorinstanzen auch berücksichtigen, dass eine Aufstufung in die Empfindlichkeitsstufe III im Sinn von Art. 43 Abs. 2 LSV vorliegend nicht ausgeschlossen erscheint und dadurch keine zonenbezogenen Grenzwertüberschreitungen mehr zu verzeichnen wären (Urteil des Bundesgerichts 1C 196/2008 vom 13. Januar 2009 E. 2.5, in: URP 2009, S. 500 ff., 506; vgl. auch Robert Wolf, a.a.O., Art. 22 N. 35). Die vom BAFU aus lärmschutzrechtlicher Sicht vorgeschlagenen Projektänderungen scheiden aus den in 6.4.4 genannten Gründen aus. Alternativstandorte sind nach den Ausführungen der Vorinstanz nicht vorhanden, und andere geeignete und zumutbare Massnahmen zur Optimierung des Immissionsschutzes des umstrittenen Vorhabens sind nicht ersichtlich, weshalb der angefochtene Entscheid unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden ist.

7.

7.1. Die Beschwerdeführer kritisieren ferner die Einordnung und Gestaltung des Bauvorhabens, welche nach kantonalem Recht zu beurteilen sind. Die Anwendung von kantonalem Recht prüft das Bundesgericht nicht frei, sondern unter dem Blickwinkel des Bundesrechts (Art. 95 lit. a BGG), namentlich des Verfassungsrechts und insbesondere des Willkürverbots. Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f. mit Hinweisen).
Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kommunalem Recht - wird vom Bundesgericht geprüft, soweit eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Hierfür gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein.

7.2. Die Beschwerdeführer machten bereits im kantonalen Verfahren geltend, die landschaftliche und bauliche Umgebung des Bauvorhabens zeichne sich durch eine hohe ästhetische Qualität aus. Die Ausführungen des Baurekursgerichts zur Umgebung träfen nicht zu. Die geplante Container-Siedlung wirke in der landschaftlichen Umgebung als solitärer mächtiger Kubus, der von weither auffalle. Im südlich und südöstlich des Baugrundstücks entstandenen Quartier seien trotz baulicher Dichte hohe gestalterische Massstäbe umgesetzt worden. Das Quartier weise weite Grünräume auf, in welche die Bauten optimal eingebettet seien. Die Bauten seien

in ihrer Architektursprache, in Formen und Farben sehr ansprechend und wohltuend aufeinander abgestimmt. Demgegenüber vermittle die Container-Siedlung den Eindruck billiger Zweckbauten.

7.3. Gemäss § 238 PBG/ZH sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. Die Beurteilung, ob mit einem Bauvorhaben eine befriedigende bzw. gute Gesamtwirkung erreicht wird, hat nach der Praxis des Verwaltungsgerichts nicht nach subjektivem Empfinden, sondern nach objektiven Massstäben und mit nachvollziehbarer Begründung zu erfolgen. Dabei ist eine umfassende Würdigung aller massgebenden Gesichtspunkte vorzunehmen. An die Einordnung der Baute sind in gestalterischer Hinsicht höhere Anforderungen zu stellen, wenn sich ein Objekt des Natur- und Heimatschutzes in ihrer Nähe befindet (§ 238 Abs. 2 PBG). Der Schutz greift allerdings nur so weit ein, als es der Charakter der Umgebung bzw. des Schutzobjekts gebietet.
Zudem steht der Gemeinde aufgrund von Art. 85 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) Autonomie zu bei der Anwendung des kantonalrechtlichen unbestimmten Gesetzesbegriffs "befriedigende (bzw. gute) Gesamtwirkung". Sie verfügt in Bezug auf diese Frage über einen besonderen qualifizierten Beurteilungsspielraum, das heisst eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit. Bei der Überprüfung kommunaler Einordnungsentscheide haben sich die Rechtsmittelinstanzen deshalb sowohl im Rahmen der Angemessenheits- als auch der Rechtskontrolle Zurückhaltung aufzuerlegen. Beruht der Entscheid der örtlichen Baubehörde auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, hat die Rekursinstanz ihn zu respektieren. Auch das Baurekursgericht darf - trotz umfassender Überprüfungsbefugnis - nur dann einschreiten, wenn die ästhetische Würdigung der kommunalen Behörde sachlich nicht mehr vertretbar ist, und sie kann eine vertretbare ästhetische Würdigung nicht einfach durch ihre eigene ersetzen. Die kommunale Behörde kann sich allerdings nur dann auf ihren geschützten Beurteilungsspielraum berufen, wenn sie spätestens in der Rekursvernehmlassung die geforderte nachvollziehbare Begründung vorbringt. Fehlt
dagegen eine solche Begründung, ist die Rekursinstanz nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, die Einordnung des Bauvorhabens im Licht der erhobenen Rügen uneingeschränkt zu überprüfen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C 53/2013 vom 7. Mai 2013 E. 5).

7.4. Das Verwaltungsgericht führt aus, der geplanten Container-Siedlung könne nicht entgegengehalten werden, sie mache einen unfertigen Eindruck und wirke wie zufällig aufgestellte Büchsen oder Schachteln. Sie weise, ohne den Zweck als Übergangslösung zu verhehlen, durchaus ansprechende gestalterische Elemente auf. Damit erreiche die Siedlung ein befriedigendes ästhetisches Niveau. Dem Bauvorhaben könne auch nicht entgegengehalten werden, es wirke im landschaftlichen Umfeld als solitärer mächtiger Kubus, der von weither auffalle. Die bisher noch nicht überbaute Fläche sei Bauland und könne nicht dazu dienen eine besondere Qualität der Umgebung zu begründen. Soweit die Beschwerdeführenden auf den Erholungsraum bzw. den offenen Raum zwischen der Wohnüberbauung und der Autobahn hinwiesen, und anführten, es führe ein Fuss- und Wanderweg entlang der südlichen Grenze, der als Verbindung zum Sportplatz und als Schulweg gerne und häufig genutzt werde und auch "Erlebnisweg" für Kindergarten- und Schulklassen sei, sei festzuhalten, dass diese Elemente der Umgebung nicht stärker beeinträchtigt werden als dies bei anderen - baurechtlich zulässigen - Neubauten der Fall wäre.

7.5. Die vorinstanzlichen Erwägungen sind unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots nicht zu beanstanden. Die grosse Bauparzelle ist - von geringfügigen Flächen im Südwesten des Grundstücks abgesehen - der Wohnzone W3 zugeschieden. Dass der freie Blick über die Parzelle eingeschränkt und die landschaftliche Wirkung der von den Beschwerdeführern aufgezählten Elemente dementsprechend reduziert wird, spricht nicht gegen das Bauvorhaben. Entscheidende Bedeutung kommt, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausführt, der Frage zu, ob die Container-Siedlung im räumlichen Zusammenhang - insbesondere in Bezug auf die südlich und südöstlich angrenzenden Wohnliegenschaften - "fremd und nicht mehr verträglich" wirkt. Die Vorinstanz hat berücksichtigt, dass die angrenzenden Bebauungen in ihrer Morphologie heterogen sind (Zeilenbebauungen, Solitärbauten sowie Grossbauten) und kein übergeordnetes städtebaulich charakteristisches Siedlungsmuster besteht. Die Feststellung, die Wohnsiedlungen im Südosten und Süden der Bauparzelle würden dem Umfeld das Gepräge einer urbanen Wohnstadt verleihen, erscheint jedenfalls nicht willkürlich. Angesichts der vorhan-

denen gestalterischen Elemente der umstrittenen Siedlung durfte die ästhetische Würdigung der örtlichen Baubehörde von den Vorinstanzen als vertretbar bezeichnet werden. Die Rüge der willkürlichen Anwendung von § 238 PBG/ZH geht daher fehl.

8.
Schliesslich stellt sich noch die Frage der Zulässigkeit der Abweichung von der nach kantonalem und kommunalem Recht erforderlichen Pflichtparkplätze. Das Verwaltungsgericht legt zutreffend dar, dass bei Wohnraum für Asylsuchende ein Parkplatzbedarf der Bewohner ausgeschlossen werden könne. Es genügt daher, wenn eine angemessene Anzahl Besucherparkplätze errichtet wird. Inwiefern die vorinstanzliche Argumentation verfassungswidrig sein soll, ist nicht ersichtlich.

9.
Es ergibt sich, dass die Beschwerden abzuweisen sind, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Den obsiegenden staatlichen Behörden steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die bundesgerichtlichen Verfahren 1C 704/2013 und 1C 742/2013 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

3.
Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 5'000.– werden zur Hälfte den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 704/2013 und zur Hälfte den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 742/2013 auferlegt.

4.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Bausektion der Stadt Zürich, der Baudirektion und dem Regierungsrat sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. September 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Haag