Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 216/2010

Urteil vom 28. September 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Ehepaar A._____, Beschwerdeführer, vertreten
durch Rechtsanwalt Felix Hollinger,

gegen

1. Ehepaar B._____,
2. C._____,
3. D._____,
4. E._____,
5. F._____,
6. G._____,
7. Ehepaar H._____,
8. I._____,
Beschwerdegegner,

Gemeinderat Wallisellen, Zentralstrasse 9, Postfach, 8304 Wallisellen, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Jürg Sigrist.

Gegenstand
Lichtimmissionen,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 27. Januar 2010 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Eheleute A._____ erstatteten im Dezember 2008 Anzeige gegen die Liegenschaftsverwaltung Brandenbergstrasse 3, Wallisellen, wegen Nachtruhestörung infolge unzumutbarer Lichtimmissionen durch die Aussenbeleuchtung. Mit Verfügung vom 23. Dezember 2008 lehnte es die Ressortvorsteherin Sicherheit des Gemeinderats Wallisellen ab, die Anzeige an die Hand zu nehmen. Eine hiergegen erhobene Einsprache von Eheleute A._____ wurde vom Gemeinderat Wallisellen mit Beschluss vom 3. Februar 2009 abgewiesen.

B.
Gegen diesen Beschluss rekurrierten Eheleute A._____ am 3. März 2009 an den Bezirksrat Bülach und beantragten, es sei zu veranlassen, dass die Aussenbeleuchtung an der Brandenbergstrasse 3 bei Nichtbedarf

ausgeschaltet werde. Der Bezirksrat überwies den Rekurs an die zuständige Baurekurskommission IV des Kantons Zürich.

Die Baurekurskommission führte einen Augenschein durch. Am 30. Juli 2009 wies sie den Rekurs ab.

C.
Dagegen erhoben Eheleute A._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dem Antrag, es seien die notwendigen Anordnungen zu erlassen, um die von der Aussenbeleuchtung an der Brandenbergstrasse 3 in Wallisellen ausgehenden Lichtimmissionen auf ihrer Liegenschaft zu beseitigen; eventualiter seien diese auf maximal dreiminütige Zeitphasen bei der Einschaltung zu beschränken.

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 27. Januar 2010 ab.

D.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben Eheleute A._____ am 26. April 2010 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sei beantragen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

E.
Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Gemeinderat Wallisellen schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die privaten Beschwerdegegner haben sich nicht vernehmen lassen.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, die Vorinstanz sei angesichts der minimen Lichtimmissionen, welche die beiden streitigen Aussenleuchten im Schlafzimmer der Beschwerdeführenden verursachen, zu Recht von einem Bagatellfall ausgegangen, der keine besondere Anordnungen im Sinne der bundesumweltrechtlichen Vorsorge rechtfertige.

F.
In ihrer Replik halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Gegen den angefochtenen, kantonal letztinstanzlichen Entscheid betreffend Lichtimmissionen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG).

1.1 Zwar haben die Beschwerdeführer lediglich die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids beantragt, ohne einen Antrag in der Sache zu formulieren. Ihrer Beschwerdebegründung kann jedoch entnommen werden, dass sie geeignete Massnahmen zur Beseitigung oder zumindest Einschränkung und zeitlichen Begrenzung der Lichtimmissionen verlangen, die entweder vom Bundesgericht oder - nach Rückweisung der Sache - vom Verwaltungsgericht anzuordnen sind.

1.2 Näher zu prüfen ist die Legitimation der Beschwerdeführer. Diese ist vom Bundesgericht von Amtes wegen zu prüfen, ohne an die Eintretenserwägungen der Vorinstanz gebunden zu sein.

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer (lit. a), dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (lit. c). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 133 II 409

E. 1.3 S. 413 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall erscheint zweifelhaft, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, wohnen die Beschwerdeführer doch in ca. 90 m Entfernung von den streitigen Aussenleuchten, die keine besonders hohe Leuchtstärke aufweisen.

Die Frage kann allerdings offen bleiben, weil sich die Erwägungen zur Legitimation im Wesentlichen mit der materiellrechtlichen Frage decken, ob ein umweltrechtlicher Bagatellfall vorliegt. Ist dies zu verneinen, so wäre auf die Beschwerde einzutreten und diese ganz oder teilweise gutzuheissen; anderenfalls kann die Eintretensfrage offen bleiben, weil die Beschwerde jedenfalls abzuweisen ist.

2.
Das Bundesgericht ist an den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.1 Die Beschwerdeführer haben erstmals vor Bundesgericht eine "Expertise Lichtimmission" von Dipl. Ing. FH Christian Vogt, Lichtgestalter IALD, vom 21. April 2010 eingereicht. Sie legen nicht dar, weshalb erst der verwaltungsgerichtliche Entscheid hierfür Anlass gegeben hat. Dies ist auch nicht ersichtlich, bestätigte das Verwaltungsgericht doch lediglich die Berechnung der Beleuchtungsstärke und den Vergleich mit dem Nachthimmel, den bereits die Baurekurskommission angestellt hatte.

Im Übrigen ist der Beweiswert dieser Expertise gering. Wie die Beschwerdeführer selbst ausführen, brachten die Messungen mit kalibrierten photometrischen Messgeräten keine brauchbaren Messresultate. Die Expertise beschränkt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass die Lichtimmissionen im Schlafzimmer der Beschwerdeführer halbiert würden, wenn die Streustrahlung der streitigen Leuchten beseitigt würde; zudem wird behauptet, dass normal gedruckter Text auf weissem Papier vom Messpersonal, auf die Schlafzimmerrückwand resp. Kastenfront gehalten, lesbar gewesen sei, ohne die Versuchsanordnung näher zu beschreiben. Die Expertise wäre daher ohnehin nicht geeignet, den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt als offensichtlich falsch erscheinen zu lassen (zu den Immissionsberechnungen vgl. unten, E. 4).

2.2 Die streitigen halbkugelförmigen Aussenleuchten sind an der Nordwest- und der Südwestfassade der Liegenschaft Brandenbergstrasse 3 angebracht, in ca. 90 m Entfernung vom Schlafzimmer der Beschwerdeführer. Sie sind nicht abgeschirmt und brennen die ganze Nacht über. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts sind die Leuchten mit je einer 9 W Stromsparlampe ausgerüstet, deren Leuchtstärke etwa derjenigen einer traditionellen 60 W-Glühbirne entspricht und einen Lichtstrom von 600 Lumen (lm) aufweist. Diese Werte wurden bereits vom Gemeinderat Wallisellen in seinem Entscheid vom 3. Februar 2009 zugrunde gelegt und von den Beschwerdeführern erstmals in ihrer Replik vor Bundesgericht in Zweifel gezogen. Dieses Vorbringen ist verspätet, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann.

2.3 Im Folgenden ist daher auf den vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt abzustellen. Näher zu prüfen sind jedoch die von ihm vorgenommenen Berechnungen der Lichtimmissionen und deren umweltrechtliche Beurteilung.

3.
Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; USG) sieht in seinem Zweckartikel u.a. den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften und Lebensräume vor schädlichen und lästigen Einwirkungen vor (Art. 1 Abs. 1 USG). Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, sind im Sinne der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Als Einwirkungen gelten nach Art. 7 Abs. 1 USG "Strahlen"; dazu gehört auch künstlich erzeugtes Licht. Nach Art. 11 USG werden Emissionen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Abs. 1). Dabei sind Emissionen, unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung, im Rahmen der Vorsorge, so weit zu begrenzen, als dies technisch und be-

trieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Abs. 3).

3.1 Zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung wurde auf Bundesebene die entsprechende Verordnung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710) erlassen. Diese betrifft jedoch nur Emissionen von elektrischen oder magnetischen Feldern im Frequenzbereich von 0 bis 300 Gigahertz, und damit nicht das sichtbare Licht.
Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute BAFU) hat 2005 Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen herausgegeben. Diese zeigen auf, wie sich unnötige Lichtemissionen durch eine nachhaltige Lichtnutzung in Aussenräumen vermeiden lassen. Die Empfehlungen verstehen sich als "Leitlinie", enthalten aber keine konkret anwendbaren Normen (vgl. Urteil 1C 105/2009 vom 13. Oktober 2009 E. 3.2, publ. in URP 2010 S. 145). Gleiches gilt für die von den Beschwerdeführern zitierten Empfehlungen des Umweltberichts des Kantons Zürich.
Art. 33 der Polizeiverordnung der politischen Gemeinde Wallisellen vom 5. Dezember 2006 verweist in Abs. 2 auf die Massnahmen gemäss USG. Das Verwaltungsgericht durfte daher ohne Verletzung von Bundesrecht davon ausgehen, dass dieser Bestimmung keine selbstständige Bedeutung zukommt.

3.2 Bestehen somit keine verbindlichen Regelungen für den Schutz vor sichtbarem Licht, müssen die rechtsanwendenden Behörden die Lichtimmissionen im Einzelfall beurteilen, unmittelbar gestützt auf die Art. 11 bis 14 USG sowie Art. 16 bis 18 USG (Urteil 1C 105/2009 vom 13. Oktober 2009 E. 3.1, publ. in URP 2010 S. 145). Dabei ist nicht auf das subjektive Empfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG). Hierfür kann sich die Vollzugsbehörde auf Angaben von Experten und Fachstellen abstützen; als Entscheidungshilfe können auch fachlich genügend abgestützte ausländische bzw. private Richtlinien herangezogen werden, sofern die Kriterien, auf welchen diese Unterlagen beruhen, mit denjenigen des schweizerischen Umweltrechts vereinbar sind (vgl. BGE 133 II 292 E. 3.3 S. 297).

Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung darlegt, können für die Beurteilung von Lichteinwirkungen zwei ausländische Regelwerke herangezogen werden: die "Hinweise zur Messung und Beurteilung von Lichtemissionen" des deutschen Länderausschusses für Immissionsschutz aus dem Jahre 2000 (LAI 2000) und die Richtlinie 150 der Commission International de l'Eclairage von 2003 (CIE 150:2003) (vgl. auch Urteil 1C 105/2009 vom 13. Oktober 2009 E. 3.4, publ. in URP 2010 S. 145).

4.
Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die in Lux gemessene Beleuchtungsstärke im Quadrat der Entfernung abnehme; bei einer Lampe mit einer Helligkeit von 600 lm und einer Distanz zum beleuchteten Objekt von 90 m ergebe sich rechnerisch eine im Schlafzimmer der Beschwerdeführer generierte Helligkeit von 0.075 Lux. Eine solche Lichtstärke werde auch in einer klaren Nacht von den Gestirnen des Himmels generiert und sei von so geringer Intensität, dass ohne Weiteres noch von einem umweltrechtlichen Bagatellfall auszugehen sei. Die Lichtstrahlung gehe nicht über das hinaus, was während der Nachtzeit in bewohnten Gebieten üblich und allgemein hinzunehmen sei.

4.1 Die Beschwerdeführer halten diese Berechnungen für falsch. Zwei Lampen leuchteten doppelt so hell wie eine, d.h. die Helligkeit am Zielort betrage 0.15 Lux und nicht nur 0.075 Lux. Der Vergleich mit der Lichtstärke von Gestirnen sei irreführend, weil sich die diesbezüglichen Angaben auf eine horizontale Messebene ohne Verbauungen beziehen, während es vorliegend um vertikal ausgerichtete Flächen (Fenster und Schlafzimmer-Rückwand) gehe.

4.2 Das BAFU hat die Lichtimmissionen neu berechnet. Es führt aus, dass für die Berechnung der vertikalen Beleuchtungsstärke in einem bestimmten Abstand zu einer punktförmigen Lichtquelle von deren Lichtstärke (in Candela) auszugehen sei (zur Berechnungsformel vgl. z.B. Hans-Rudolf Ris, Beleuchtungstechnik für Praktiker, 4. Auflage 2008). Das BAFU kommt zum Ergebnis, dass die Raumaufhellung im Schlafzimmer der Beschwerdeführenden maximal 0.024 Lux betrage. Dieser Wert würde erreicht, wenn beide streitigen

Leuchten an der Südwestfassade angebracht wären, sich auf gleicher Höhe befänden wie der Immissionsort, ihr gesamtes Licht gleichmässig in den Halbraum vor ihnen abgeben und den Immissionsort somit waagrecht anstrahlen würden.

Die Beleuchtungsstärke liege somit unter der von der Vorinstanz angenommenen Intensität. Sie sei über 40 mal kleiner als der Richtwert LAI 2000 für die vertikale Beleuchtungsstärke in der Fensterebene von Wohnungen in Wohn- oder Dorfgebieten (1 Lux für die Zeit von 22 bis 06 Uhr) und über 80 mal kleiner als jener gemäss CIE 150:2003 (2 Lux während der Nachtruhe in vorstädtischen Wohngebieten). Die Raumaufhellung im Schlafzimmer der Beschwerdeführenden liege im Bereich der bei Nacht natürlich vorkommenden Immissionen mit Beleuchtungsstärken von 0.001 Lux (klarer Nachthimmel, Sterne, kein Mond) bis 0.2 Lux (klarer Nachthimmel, Vollmond). Das BAFU teilt die Auffassung der Vorinstanz, dass es sich um minime Lichtimmissionen handelt, weshalb ein Bagatellfall vorliege, der keine besonderen Anordnungen rechtfertige.

4.3 Die Beschwerdeführer bestreiten die Berechnung des BAFU nicht, halten aber die herangezogenen Richtlinien für nicht aussagekräftig: Die Immissionsrichtwerte LAI 2000 gälten für genehmigungspflichtige Anlagen gemäss dem deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG); auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen müssten jedoch die Emissionen vorsorglich gemäss § 22 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 BImSchG nach dem Stand der Technik beschränkt werden; dies entspreche den Anforderungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG. Der Grenzwert CIE 150 gelte nicht für eine einzelne Beleuchtungsanlage, sondern für die Gesamtimmission aller Beleuchtungsanlagen, weshalb es unzulässig sei, ihm nur die Beleuchtungsstärke der beiden streitigen Aussenbeleuchtungen gegenüber zu stellen.

Die Beschwerdeführer verweisen auf BGE 133 II 169 E. 3.2 S. 176. Dort sei die Rechtsprechung dahingehend präzisiert worden, dass es auch bei geringfügigen Emissionen grundsätzlich verhältnismässig sei, Massnahmen zu verlangen, wenn sich die Emissionen mit kleinem Aufwand erheblich verringern liessen. Erweise sich dagegen eine Reduktion bei derartigen Emissionen als unverhältnismässig oder sogar als unmöglich, so seien die Immissionen von den Betroffenen hinzunehmen. Gestützt auf eine solche Interessenabwägung sei auch die generell-abstrakte Festlegung eines unteren Schwellenwerts denkbar, bei dem - vorbehältlich neuer Erkenntnisse - keine zusätzlichen Massnahmen mehr gefordert werden können.

Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass sich die Emissionen der streitigen Aussenbeleuchtungen bereits mit kleinem Aufwand und geringen Kosten erheblich verringern liessen (z.B. Teilabdeckung; Ein-/Ausschaltvorrichtung; Bewegungsmelder). Die Lampen widersprächen in ihrer heutigen Form sämtlichen Empfehlungen des Bundes und der Kantone zur Verhinderung der Lichtverschmutzung.

5.
Schutzmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 USG sind nicht erst zu ergreifen, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird, sondern gestützt auf das Vorsorgeprinzip müssen unnötige Emissionen vermieden werden (BGE 126 II 366 E. 2b S. 368 mit Hinweisen). Lehre und Rechtsprechung anerkennen allerdings einen sogenannten Bagatellbereich, in welchem gestützt auf das Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 USG keine Massnahmen zu treffen sind. Emissionen können so geringfügig sein, dass sich besondere Massnahmen der Vorsorge in der Regel nicht rechtfertigen (BGE 117 Ib 28 E. 6c S. 34; Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, 2001, Rz. 87 73 f.). Es müssen nicht sämtliche im strengen Sinne unnötigen Emissionen untersagt werden; so gibt es beispielsweise keinen Anspruch auf völlige Ruhe oder darauf, dass eine Anlage völlig geruchsfrei funktionieren müsste (BGE 133 II 169 E. 3.2 S. 175 mit Hinweisen).

Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, hängt die Grenze zwischen dem Bagatell- und dem reinen Vorsorgebereich von den Umständen des Einzelfalls ab und ist im Zweifelsfall eher tief anzusetzen. Ein umweltschutzrechtlicher Bagatellfall ist somit bei Immissionsquellen gegeben, die im Vergleich zu den ohnehin vorhandenen Immissionen nur äusserst unbedeutende Immissionen produzieren. In solchen Fällen fehlt es bereits an einem öffentlichen Interesse, um in die Interessensphäre Privater einzudringen (Griffel, a.a.O. S. 73), selbst wenn eine Emissionsbegrenzung ohne grossen Aufwand möglich wäre. Prozessrechtlich findet das Bagatellprinzip seine Entsprechung in den Bestimmungen zur Beschwerdebefugnis (vgl. oben, E. 1.2): Nur wer

durch eine Anlage bzw. deren Immissionen in besonderer Weise, mehr als jedermann, betroffen wird, kann die Anordnung vorsorglicher emissionsbegrenzender Massnahmen beantragen; erst wenn diese Schwelle überwunden ist, sind emissionsmindernde Massnahmen und deren Verhältnismässigkeit i.S.v. BGE 133 II 169 E. 3.2 S. 176 zu prüfen.

5.1 Das Bundesgericht hat unter Berücksichtigung der Beanstandungen des Beschwerdeführers keinen Anlass, von den Ausführungen des BAFU und des Verwaltungsgerichts zum Bagatellcharakter der Lichtimmissionen abzuweichen. Danach liegt die Raumaufhellung im Schlafzimmer im Bereich der bei Nacht natürlich vorkommenden Immissionen, weit unter allen einschlägigen Richtwerten. Diese Aussage trifft auch dann noch zu, wenn für den Richtwert CIE 150:2003 auf die Gesamtimmission aller Beleuchtungsanlagen abgestellt wird (nach der von den Beschwerdeführern eingereichten Expertise sind die zwei streitigen Leuchten für die Hälfte der Lichtimmissionen im Schlafzimmer der Beschwerdeführer verantwortlich). Im Übrigen wohnen die Beschwerdeführer nicht in einem unüberbauten, ländlichen Raum, sondern im Siedlungsgebiet von Wallisellen, in der Agglomeration Zürich, wo ein gewisses Mass an Lichtimmissionen üblich und hinzunehmen ist.
Unter diesen Umständen können die Beschwerdeführer keine emissionsbegrenzenden Massnahmen von den privaten Beschwerdegegnern verlangen. Die Vorinstanzen mussten daher die Zumutbarkeit derartiger Massnahmen nicht prüfen und keine Interessenabwägung vornehmen.

6.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit auf sie überhaupt eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 BGG). Die Gemeinde Wallisellen obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.). Die privaten Beschwerdeführer haben sich am bundesgerichtlichen Verfahren nicht beteiligt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2’000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Wallisellen, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. September 2010
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber