Urteilskopf

122 II 65

9. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. März 1996 i.S. Walter Guldimann gegen Ernst Neukomm und Mitbeteiligte, Baudepartement und Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 21 USG, Art. 32-35 LSV; Schutz von neuen Gebäuden gegen Innenlärm, Begriff des Störers.

Prüfung der Lärmsituation im Gebäudeinnern mittels Lärmmessungen durch die Vollzugsbehörde (E. 3c und 5).

Eine Baufreigabeverfügung steht einer nachträglichen Lärmprüfung nach Art. 35 LSV nicht entgegen (E. 4).

Nicht nur der Bauherr, sondern sämtliche Störer sind zur Duldung der Prüfung nach Art. 35 LSV verpflichtet (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 21 LPE, art. 32-35 OPB; isolation de bâtiments nouveaux contre le bruit intérieur, notion du perturbateur.

Contrôle du bruit par l'autorité d'exécution à l'intérieur d'un bâtiment (consid. 3c et 5).

La délivrance d'un permis d'habiter n'exclut pas un contrôle ultérieur du bruit selon l'art. 35 OPB (consid. 4).

Sont assujettis au contrôle selon l'art. 35 OPB non seulement le maître de l'ouvrage, mais tous les perturbateurs (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 21 LPAmb, art. 32-35 OIF; isolamento acustico dei nuovi edifici contro i rumori interni, nozione del perturbatore.

Controllo da parte dell'autorità esecutiva della situazione di esposizione al rumore all'interno dell'edificio (consid. 3c e 5).

Il rilascio di un permesso di abitabilità non esclude un successivo controllo del rumore ai sensi dell'art. 35 OIF (consid. 4).

Non solo il committente della costruzione ma tutti i perturbatori sono assoggettati al controllo secondo l'art. 35 OIF (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 65

Am 12. Juli 1990 erteilte das Bauinspektorat des Kantons Basel-Stadt Walter Guldimann die Baubewilligung

zur Errichtung eines Neubaus mit sechs

BGE 122 II 65 S. 66

Wohnungen auf der Liegenschaft Im Tiefen Boden 26 in Basel. Die Bewilligung enthält die Auflage, dass die Mindestanforderungen der Norm 181 des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (SIA-Norm 181, Ausgabe 1988) einzuhalten seien, um den Schallschutz lärmempfindlicher Räume zu gewährleisten (vgl. Art. 32 der Lärmschutz-Verordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986, LSV, SR 814.41). Nach Errichtung des Gebäudes wurden vier der sechs Wohnungen im Stockwerkeigentum verkauft. Am 9. Juni 1992 äusserte Ernst Neukomm als Käufer einer der Wohnungen beim Bauinspektorat Bedenken hinsichtlich des Schallschutzes im Innern des Neubaus. Das Bauinspektorat prüfte die Lärmschutzvorkehren anhand der detaillierten Ausführungspläne und nahm einen Augenschein im Gebäude vor. Am 7. August 1992 wurde die Liegenschaft zur Benützung freigegeben. Auf Anfrage von Ernst Neukomm hin forderte das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) das Bauinspektorat mit Schreiben vom 9. Oktober 1992 auf, eine Prüfung vorzunehmen, wenn Zweifel an der Qualität der Schallschutzmassnahmen bestünden (Art. 35 LSV). Nach Lärmmessungen durch ein Institut für Bauphysik liess Walter Guldimann wegen festgestellter Mängel einige Sanierungen durchführen. Am 30. März 1994 verfügte das Bauinspektorat gegenüber Walter Guldimann, er habe weitere Lärmmessungen nach einem vorgegebenen Programm durch ein fachlich anerkanntes Unternehmen durchführen zu lassen. Gegen diese Anordnung erhob der Verfügungsadressat Rekurs bei der Baurekurskommission. Diese holte ein Gutachten zu verschiedenen Fragen des Schallschutzes ein. Am 14. Oktober 1994 wies die Baurekurskommission das Rechtsmittel ab. Gegen diesen Entscheid gelangte Walter Guldimann an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, der den Rekurs mit Beschluss vom 15. August 1995 abwies. Gegen den Regierungsratsentscheid vom 15. August 1995 führt Walter Guldimann Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Er beantragt im wesentlichen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

3. a) Der Schallschutz bei neuen Gebäuden ist in Art. 21 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG;

BGE 122 II 65 S. 67

SR 814.01) geregelt: Wer ein Gebäude erstellen will, welches dem längeren Aufenthalt von Personen dienen soll, muss einen angemessenen baulichen Schutz gegen Aussen- und Innenlärm sowie gegen Erschütterungen vorsehen (Abs. 1). Der Bundesrat bestimmt durch Verordnung den Mindestschutz (Abs. 2). Die Ausführungsvorschriften des Bundes zu dieser Bestimmung befinden sich in Art. 32 ff. LSV. Es ist unbestritten, dass diese Vorschriften auf den Schallschutz im Innern des vom Beschwerdeführer erstellten Neubaus grundsätzlich anzuwenden sind.
b) Nach Art. 32 Abs. 1 LSV sorgt der Bauherr eines neuen Gebäudes dafür, dass der Schallschutz bei Aus-

senbauteilen und Trennbauteilen lärmempfindlicher Räume sowie bei Treppen und haustechnischen Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde entspricht. Als solche gelten insbesondere die Mindestanforderungen nach der SIA-Norm 181. Die Einhaltung dieser Norm wurde in der Baubewilligung vom 12. Juli 1990 vorgeschrieben. Der Beschwerdeführer wehrt sich im vorliegenden Verfahren zu Recht nicht gegen die Pflicht zur Einhaltung der SIA-Norm 181, sondern macht insbesondere geltend, er dürfe nicht zur Vornahme von umfangreichen, teuren Lärmmessungen verpflichtet werden, nachdem die zuständige Behörde den Neubau am 7. August 1992 zur Benützung freigegeben habe. c) Die Vollzugsbehörde prüft nach Abschluss der Bauarbeiten durch Stichproben, ob die Schallschutzmassnahmen die Anforderungen erfüllen. In Zweifelsfällen muss sie die Prüfung vornehmen (Art. 35 LSV). Die Akten des vorliegenden Verfahrens enthalten zahlreiche Unterlagen, aufgrund welcher trotz der vom Beschwerdeführer bereits getroffenen Sanierungsmassnahmen erhebliche Zweifel aufkommen, ob die Anforderungen der SIA-Norm 181 erfüllt sind. Eine genaue Prüfung der konkreten Innenlärmverhältnisse ist somit in Anwendung von Art. 35 LSV unumgänglich. Die Prüfung kann nach den zutreffenden Ausführungen des BUWAL grundsätzlich durch Berechnungen oder durch Messungen erfolgen. Messungen stehen dann im Vordergrund, wenn weder gestützt auf die Erfahrung noch gestützt auf vergleichbare Untersuchungen Analogieschlüsse möglich sind oder wenn zu erwarten ist, dass aufgrund der Prüfung aufwendige Nachbesserungen notwendig werden könnten, deren Umfang präzise festgestellt werden muss. Die bisher durchgeführten Messungen bilden keine genügende Grundlage für die Bestimmung des Umfangs der lärmschutzrechtlich wohl notwendigen Nachbesserung, weshalb die Anordnung

von zusätzlichen Lärmmessungen im vorliegenden Fall in Anwendung von Art. 35 LSV geboten ist.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, die nachträgliche Prüfung der Frage, ob der Neubau der SIA-Norm 181 entspreche, laufe auf einen unzulässigen Widerruf bzw. eine Wiedererwägung der Baufreigabe vom 7. August 1992 hinaus und verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 4 BV). Die Bauabnahme erfolgt im Kanton Basel-Stadt gemäss § 30 der kantonalen Bauverordnung vom 27. Januar 1976 (BauV; SG 730.110) nach Eingang der Meldung über die Vollendung einer Baute beim Bauinspektorat. Sie bietet Gewähr dafür, dass nach den bewilligten Plänen und nicht abweichend davon gebaut wurde und dass die grundlegenden feuerpolizeilichen, hygienischen und sicherheitsrelevanten Vorschriften eingehalten sind. Die Baufreigabe dient somit - wie der Regierungsrat richtig darlegt - der Feststellung, ob die fundamentalen Anforderungen an ein Bauwerk erfüllt sind und damit der gefahrlose Aufenthalt im Gebäude möglich ist. Art. 35 LSV bestimmt nicht, dass die Kontrolle der Innenlärmverhältnisse im Zeitpunkt der Bauabnahme zu erfolgen habe. Dieser Zeitpunkt wäre wohl auch häufig verfrüht, da sich Zweifel an den getroffenen Schallschutzmassnahmen gegen Innenlärm meist erst ergeben können, wenn ein neues Gebäude bewohnt wird, also nach der Baufreigabe. Der zuständigen Behörde muss die Möglichkeit offen bleiben, die Einhaltung bundesrechtlicher Lärmschutzbestimmungen auch nach dem Bezug eines Gebäudes zu prüfen, da andernfalls der Vollzug des Bundesrechts in unzulässiger Weise erschwert oder gar verunmöglicht wäre. Im vorliegenden Fall wurde denn auch seitens des Bauinspektorats im Zusammenhang mit der Baufreigabe keine verbindliche Zusicherung abgegeben, dass die SIA-Norm 181 eingehalten sei. Die Baufreigabe vom 7. August 1992 steht somit einer nachträglichen Kontrolle der Einhaltung der SIA-Norm 181 nicht entgegen. Unter diesen Umständen kann weder von einem unzulässigen Widerruf bzw. einer Wiedererwägung der Baufreigabeverfügung noch von einer Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 4 BV) die Rede sein.

5. Weiter stellt sich die Frage, wer die Lärmmessungen durchzuführen hat. a) Nach dem angefochtenen Entscheid muss der Beschwerdeführer als verantwortlicher Bauherr des Gebäudes Im Tiefen Boden 26 die Lärmmessungen durchführen lassen. Der Regierungsrat nennt indessen keine gesetzliche

Grundlage, aufgrund welcher der Beschwerdeführer verpflichtet werden kann, die zur Prüfung nach Art. 35 LSV erforderlichen Lärmmessungen selbst durchführen zu lassen. Art. 35 LSV bestimmt im Gegenteil, dass die Vollzugsbehörde die Prüfung vornehmen muss. Dass nach Art. 32 LSV der Bauherr für einen hinreichenden Schallschutz im Sinne der SIA-Norm 181 zu sorgen hat, bedeutet noch nicht, dass dieser auch verpflichtet werden kann, die Prüfung der Einhaltung der SIA-Norm selbst vorzunehmen. b) Auch im kantonalen Ausführungsrecht zur LSV besteht keine Vorschrift, nach welcher der Bauherr zur Vornahme der Messungen verpflichtet werden könnte. § 30 Abs. 2 BauV, wonach die vor Abnahme der Baute notwendigen technischen Prüfungen durch die Bauherrschaft auf ihre Kosten vorzunehmen sind, kommt hier nicht zur Anwendung, da es sich nicht um die Vorbereitung einer Bauabnahme handelt (vgl. E. 4 hiervor). Dass die erwähnte Bestimmung im vorliegenden Verfahren analog anzuwenden wäre, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. c) Da die Prüfungspflicht der Vollzugsbehörde obliegt und mangels einer einschlägigen gesetzlichen Grundlage nicht dem Bauherrn überbunden werden kann, ergibt sich, dass die hier umstrittene Anordnung an den falschen Adressaten gerichtet wurde. Das richtige Vorgehen würde darin bestehen, dass die zuständige Behörde nach Durchführung der Messungen die Kosten der Prüfung nach Massgabe des Prüfungsergebnisses auf die Kostenpflichtigen verteilt. Dieses Vorgehen entspricht der in Art. 48 USG enthaltenen Gebührenregelung, welche für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen kantonaler und kommunaler Behörden im kantonalen Ausführungsrecht zu präzisieren ist (vgl. BGE 119 Ib 389 E. 4b,e S. 393 ff.; § 12 LSV-BS; vgl. überdies Art. 59 USG). Der Vollzug des für die Kantone verbindlichen Bundesrechts darf im übrigen nicht aufgrund einer kantonalen Vorschrift über die Leistung eines Kostenvorschusses (§ 12 LSV-BS) unterbleiben. Sollte die zuständige Prüfungsbehörde selbst nicht über die für die Messungen erforderlichen Messeinrichtungen etc. verfügen, so bleibt es ihr unbenommen, Spezialisten beizuziehen und die Kosten dafür den für die mutmassliche Störung des rechtmässigen Zustands Verantwortlichen aufzuerlegen (s. dazu im folgenden E. 6).

6. Der Regierungsrat hat mit dem angefochtenen Entscheid keine Rücksicht darauf genommen, dass der Beschwerdeführer einige Stockwerkeigentumseinheiten nach Errichtung des Gebäudes verkauft hat und

damit gar nicht mehr die Verfügungsgewalt über alle Wohnungen ausübt, die von den erforderlichen Lärmmessungen betroffen sind. Der Beschwerdeführer ist zwar grundsätzlich ins Recht zu fassen, weil er nach Art. 32 Abs. 1 LSV als Bauherr des neuen Gebäudes für die Einhaltung der SIA-Norm 181 zu sorgen hat und diese Verpflichtung sich auch aus der Baubewilligung vom 12. Juli 1990 ergibt. Bei der Durchsetzung umweltschutzrechtlicher Vorschriften wie Art. 21 USG und dem dazu erlassenen Ausführungsrecht, welche auf die Verhinderung oder Behebung polizeiwidriger Zustände gerichtet sind, ist jedoch in Fällen wie dem vorliegenden nach den allgemeinen Grundsätzen über die Behebung polizeiwidriger Zustände vorzugehen (vgl. BGE 118 Ib 407 ff. E. 4 und Urteil des Bundesgerichts vom 15. Juni 1994 in URP 1994 S. 501 ff., je mit Hinweisen). a) Die zur Behebung eines polizeiwidrigen Zustands erforderlichen Massnahmen sind grundsätzlich gegen den Störer zu richten. Der Begriff des Störers wurde entwickelt, um zu bezeichnen, wer polizeirechtlich verpflichtet ist, eine Gefahr oder Störung zu verhindern oder zu beseitigen. An diesen Begriff wird auch angeknüpft, wenn zu bestimmen ist, wer die Kosten für Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen hat. Diese Massnahmen umfassen nicht nur diejenigen, welche vom Störer selber hätten vorgekehrt oder veranlasst werden können und lediglich wegen zeitlicher Dringlichkeit direkt von der zuständigen kantonalen Behörde angeordnet worden sind. Sie umfassen auch Vorkehrungen, welche von vornherein technisch und rechtlich nur

von den polizeilichen Organen und den ihnen beigeordneten Spezialdiensten vorgenommen oder angeordnet werden können (BGE 114 Ib 44 E. 2a S. 47 f. mit Hinweisen). Störer ist nach herrschender Lehre und Rechtsprechung zunächst derjenige, der eine polizeiwidrige Gefahr oder Störung selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursacht hat (Verhaltensstörer). Störer ist aber auch, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat (Zustandsstörer; BGE 118 Ib 407 E. 4c, 114 Ib 44 E. 2c S. 50 ff., 107 Ia 19 E. 2a, je mit Hinweisen). b) Im Lichte der vorstehenden Ausführungen fällt hier als Adressat der Anordnung, es seien Lärmmessungen zu dulden, zunächst der Beschwerdeführer in Betracht, der den heutigen, höchstwahrscheinlich ordnungswidrigen Zustand als Bauherr verursacht hat und der zudem Stockwerkeigentümer ist

(Verhaltens- und Zustandsstörer). Als Bauherr kommt ihm in bezug auf die durchzuführende Kontrolle eine Mitwirkungs-, insbesondere Auskunftspflicht zu. Als Eigentümer hat er die Kontrolltätigkeit zu dulden. Die weiteren Stockwerkeigentümer, die in bezug auf bestimmte Gebäudeteile die Rechtsnachfolge des früheren Alleineigentümers und Bauherrn angetreten haben und welchen die tatsächliche und rechtliche Verfügungsmacht über die betroffenen Wohnungen zusteht, sind ebenfalls zur Duldung der Lärmmessungen zu verpflichten. Soweit gemeinschaftliche Gebäudeteile betroffen sind, ist die Duldungspflicht auch der Stockwerkeigentümergemeinschaft aufzuerlegen (vgl. BGE 107 Ia 19 E. 2a). c) Im Interesse eines möglichst reibungslosen Vollzugs des Bundesrechts und zur Vermeidung weiterer Verfahrensverzögerungen empfiehlt es sich somit, die Pflicht zur Duldung der Lärmmessungen sowie allfällige weitere Anordnungen zur Einhaltung der SIA-Norm 181 nicht nur gegenüber dem heutigen Beschwerdeführer, sondern auch gegenüber den übrigen Stockwerkeigentümern sowie - falls gemeinschaftliche Gebäudeteile betroffen sind - gegenüber der Stockwerkeigentümergemeinschaft auszusprechen. Ein solches Vorgehen steht mit dem Bundesrecht, insbesondere auch mit Sinn und Zweck von Art. 32 LSV im Einklang. Die Baurekurskommission des Kantons Basel-Stadt hat zwar eine Verfügung zur Vornahme von Lärmmessungen, die das Bauinspektorat an die Stockwerkeigentümergemeinschaft Im Tiefen Boden 26 gerichtet hatte, als nichtig bezeichnet. Dabei hat sie allerdings ausser acht gelassen, dass sämtliche Stockwerkeigentümer sowie die Stockwerkeigentümergemeinschaft zur Duldung von Lärmmessungen verpflichtet werden können. Der kantonale Entscheid, der selbst nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens bildet, kann einem korrekten Vorgehen im weiteren Verfahren auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit nicht entgegen gehalten werden. d) Falls die Lärmmessungen der Vollzugsbehörde zum Ergebnis führen, dass Nachbesserungsmassnahmen zu ergreifen sind, so wird die Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands angeordnet. Dabei kann es sich aufdrängen, dass der Verpflichtete im Zuge der Ausführung der Arbeiten zusätzlich zur im Rahmen von Art. 35 LSV vorgenommenen Prüfung selbst ergänzende akustische