Urteilskopf

123 II 325

37. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. Juli 1997 i.S. B. und weitere Beteiligte gegen H., Gemeinde Murten, Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg und Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Schutz vor Lärm einer Tea-Room-Terrasse; Art. 7 USG, 15 USG und 25 USG, Art. 7 LSV, 8 LSV und 47 LSV.

Anwendbarkeit von Umweltschutzgesetz und Lärmschutz-Verordnung auf die Lärmimmissionen eines Tea-Room (E. 4a).

Zum Anwendungsbereich von Art. 25 USG (E. 4c); Stichtag für die Abgrenzung von neu errichteten Anlagen i.S.v. Art. 25 USG und Altanlagen i.S.v. Art. 16 ff. USG und Art. 8, 13 ff. LSV ist grundsätzlich der 1. Januar 1985 (E. 4c/cc).

Anhang 6 der LSV kann zur Beurteilung der in Frage stehenden Lärmimmissionen weder unmittelbar noch sinngemäss herangezogen werden; das Gericht muss vielmehr im Einzelfall aufgrund richterlicher Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt (E. 4d).

Regeste (fr):
Protection contre le bruit d'une terrasse de tea-room; art. 7 LPE, 15 LPE et 25 LPE, art. 7 OPB, 8 OPB et 47 OPB.

Applicabilité de la loi fédérale sur la protection de l'environnement et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit aux immissions de bruit d'un tea-room (consid. 4a).

Champ d'application de l'art. 25 LPE (consid. 4c); la date déterminante pour distinguer les installations nouvelles, au sens de l'art. 25 LPE, des installations déjà existantes au sens des art. 16 et ss LPE et 8, 13 et ss OPB, est en principe le 1er janvier 1985 (consid. 4c/cc).

En l'espèce, l'annexe 6 de l'OPB ne peut être appliquée ni directement, ni par analogie; le tribunal doit plutôt évaluer dans le cas particulier, d'après l'expérience judiciaire, si les immissions en cause constituent une nuisance excessive (consid. 4d).

Regesto (it):
Protezione contro il rumore di una terrazza di un tea-room; art. 7 LPAmb, 15 LPAmb e 25 LPAmb, art. 7 OIF, 8 OIF e 47 OIF.

Applicabilità della legge federale sulla protezione dell'ambiente e dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico alle immissioni foniche provenienti da un tea-room (consid. 4a).

Campo di applicazione dell'art. 25 LPAmb (consid. 4c); la data determinante per distinguere gli impianti fissi nuovi, ai sensi dell'art. 25 LPAmb, dagli impianti fissi già esistenti ai sensi degli art. 16 e segg. LPAmb e 8, 13 e segg. OIF è, in principio, il 1o gennaio 1985 (consid. 4c/cc).

L'allegato 6 dell'OIF non può essere applicato, per valutare le immissioni foniche in discussione, né direttamente né per analogia; in concreto, il tribunale deve valutare piuttosto, in base all'esperienza giudiziaria, se si è in presenza di effetti molesti eccessivi (consid. 4d).

Sachverhalt ab Seite 326

BGE 123 II 325 S. 326

H. ist Eigentümerin des Tea-Rooms "La Chaloupe" in Murten. Das Tea-Room befindet sich in einer als Stockwerkeigentum ausgestalteten Überbauung, die zwölf Wohnungen oder Studios, zwei Geschäftslokale und eine Autoeinstellhalle umfasst. H. besitzt ein Patent C (für Betrieb ohne Alkohol) gemäss dem kantonalen Gaststättengesetz. Das Patent lief am 31. Dezember 1994 ab und wurde vom Polizeidepartement des Kantons Freiburg am 29. März 1995 für die Dauer eines Jahres, nämlich bis zum 31. Dezember 1995, erneuert. Mit einer Auflage beschränkte das Departement die Öffnungszeit der Terrasse des Tea-Rooms auf 23 Uhr.

BGE 123 II 325 S. 327

Gegen diese Verfügung gelangten sowohl H. als auch B., M. und S., Eigentümer von Stockwerkeinheiten in der Überbauung und daselbst wohnhaft (hinfort als "Nachbarn" bezeichnet) an das Verwaltungsgericht. Dieses vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerde H.s ab, soweit es darauf eintrat, während es die Beschwerde der Nachbarn teilweise guthiess, indem es die Patentverlängerung mit zusätzlichen Auflagen versah: Es verbot H. die Durchführung von Reinigungsarbeiten mit Hochdruckgeräten oder Schläuchen mit Druckluftverstärkungen an Samstagen, Sonn- und Feiertagen, die Durchführung von Musikveranstaltungen sowie das Grillieren, Kochen und Backen auf der Terrasse. Sowohl H. als auch die Nachbarn haben gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts staatsrechtliche und Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben. H. beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; die Nachbarn beantragen, die Öffnungszeiten der Terrasse seien auf unter 23 Uhr zu beschränken und es seien weitere, näher bezeichnete Auflagen zur Verringerung der Immissionen des Betriebs auf der Terrasse zu verfügen. Das Bundesgericht hiess die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Nachbarn gut; die übrigen Beschwerden wies es ab, soweit es auf sie eintrat.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. a) aa) Beim streitbetroffenen Tea-Room handelt es sich um eine Baute (Anlage), in der ein gewerbliches Unternehmen betrieben wird, das Lärmemissionen verursacht. Soweit diese Emissionen nach aussen dringen (Aussenlärmemissionen), fallen sie in den Regelungsbereich der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1983 (Art. 1 Abs. 2 lit. a LSV; SR 814.41), während der Innenlärm nur teilweise in der Lärmschutzverordnung geregelt ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. d und Abs. 3 lit. a LSV). Folglich ist das Tea-Room eine (ortsfeste) Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und Art. 2 Abs. 1 LSV, die den bundesrechtlichen Bestimmungen über den Lärmschutz unterliegt. bb) Die Lärmschutzverordnung soll die Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm schützen, der beim Betrieb neuer und bestehender Anlagen nach Art. 7 USG erzeugt wird (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a LSV). Von diesem Schutzzweck her erscheint es

angemessen, alle einem Betrieb zurechenbaren Lärmemissionen in die Betrachtung miteinzubeziehen, d.h. alle Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 123 II 74 E. 3b S. 79), unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes bzw. des Betriebsareals verursacht werden (Bundesgerichtsentscheid in Sachen F.B. vom 28. März 1996 E. 2, veröffentlicht in URP 1997 S. 197 ff.; BENOÎT BOVAY, Autorisation de construire et droit de l'environnement, RDAF 51/1995 S. 108 f.; PETER ETTLER in: USG-Kommentar, Art. 25 N. 20; ROBERT WOLF, Umstrittenes Lärmschutzrecht: Alltagslärm - kantonale Lärmschutzvorschriften - Bestimmung von Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall, URP 1994 S. 105; vgl. auch BGE 120 II 15 E. 2 S. 16 ff. zur zivilrechtlichen Haftung). Danach zählen zum Lärm einer Gastwirtschaft auch die Emissionen der dazugehörenden Gartenterrasse (ROBERT WOLF, Principi e questioni attuali del diritto in materia di lotta contro l'inquinamento fonico, RDAT I 1996 S. 242). Gleiches gilt für den dort durch Reinigungs- und Vorbereitungsarbeiten verursachten Lärm. Auch diese Emissionen werden durch den Betrieb des Tea-Rooms ausgelöst. c) Umweltschutzgesetz und Lärmschutzverordnung stellen unterschiedliche Anforderungen, je nach dem, ob es sich um eine bei Inkrafttreten des Gesetzes (am 1. Januar 1985) bzw. der Verordnung (am 1. April 1987) bestehende, eine neue oder eine geänderte Anlage handelt: Während die Lärmemissionen neuer Anlagen die Planungswerte grundsätzlich nicht überschreiten dürfen (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV) und wesentlich geänderte Anlagen die Immissionsgrenzwerte respektieren müssen (Art. 8 Abs. 2 LSV), ordnet die Vollzugsbehörde die Sanierung einer Altanlage nur an, wenn diese wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beiträgt (Art. 13 Abs. 1 LSV). aa) Das Verwaltungsgericht erwähnt in seinen Erwägungen Art. 8 LSV und scheint daher vom Vorliegen einer nachträglich geänderten Altanlage auszugehen. Aus den Akten ergibt sich in der Tat, dass die Terrasse 1989, also nach Inkrafttreten von USG und LSV, vergrössert wurde, wobei die Bestuhlungsfläche ungefähr verdoppelt wurde. Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 8 LSV zu den Art. 25 USG und 7 LSV ist nicht einfach (vgl. BGE 115 Ib 456 E. 5b S. 466 f. und BGE 116 Ib 435 E. 5d/bb S. 443 f.; Peter Ettler, USG-Kommentar, N. 17 zu Art. 25; ANDRÉ SCHRADE, USG-Kommentar N. 37 zu Art. 18; URS WALKER, Änderung von lärmigen Anlagen -

Errichtung oder Sanierung?, in URP 1994 S. 437 ff.; HEINZ AEMISEGGER, Aktuelle Fragen des Lärmschutzrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, URP 1994 S. 452 ff.). Das Bundesgericht hat erwogen, Art. 8 LSV dürfe nicht unbesehen auf alle Fälle von Änderungen bestehender ortsfester Anlagen angewendet werden; nach dem Willen des Gesetzgebers betreffe Art. 25 USG nicht nur die Errichtung neuer, vorher nicht existierender Anlagen, sondern ebensosehr bestehende Anlagen, die in konstruktiver oder funktionaler Beziehung soweit verändert werden, dass das, was von der bisherigen Anlage weiterbestehe, von geringerer Bedeutung erscheine als der erneuerte Teil; für die Abgrenzung seien vor allem ökologische Kriterien, im speziellen des Lärmschutzes, und generell die dem Gesetz zugrundeliegende Zielsetzung der Vorsorge massgeblich. Anlagen, die im beschriebenen Sinn verändert würden, könnten - Härtefälle vorbehalten - die für Sanierungen und andere Veränderungen zugestandenen Erleichterungen nicht beanspruchen (BGE 116 Ib 435 E. 5d/bb S. 443 f.). Im vorliegenden Fall fällt auf, dass sich die Nachbarn erst seit der Vergrösserung der Terrasse im Jahre 1989 intensiver gegen die Immissionen zur Wehr gesetzt haben. Das lässt vermuten, dass das Tea-Room 1989 in einer Art erweitert wurde, die einer Änderung von einer wenig oder nicht lärmerzeugenden in eine erheblich lärmerzeugende Anlage gleichkommt. Sollte diese Vermutung zutreffen, d.h. sollte das Tea-Room vor dem Ausbau 1989 keinen störenden Lärm (d.h. Lärm unterhalb der Planungswerte, soweit solche vorhanden sind) verursacht haben, hätte es sich damals nicht um eine sanierungsbedürftige Anlage gehandelt. Die Behandlung

derartiger Altanlagen ist in Gesetz und Verordnung nicht eindeutig geregelt. Der Grundsatz der Vorsorge (Art. 1 Abs. 2 USG) spricht dafür, auch die Änderung einer bestehenden, nicht oder nur geringfügig Lärm verursachenden Anlage zu einer lärmigen Anlage grundsätzlich immer nach Art. 25 USG und nicht nach Art. 8 LSV zu beurteilen. Die Bestandesgarantie bzw. der für das Sanierungsrecht massgebliche Grundgedanke des Vertrauensschutzes steht der Anwendung von Art. 25 USG auf die Änderung von Anlagen, die zwar altrechtlich geschaffen worden sind, indessen dabei die Planungswerte gemäss dem neuen Recht einhielten, nicht entgegen, da durch diese strengere Behandlung (als sie sich namentlich aus Art. 8 LSV ergeben würde) keine bereits getätigten Dispositionen beeinträchtigt werden. Zumindest besteht diesbezüglich kein erheblicher Unterschied zur Errichtung einer völlig neuen Anlage.

BGE 123 II 325 S. 330

Die aufgeworfenen rechtlichen und tatsächlichen Fragen können allerdings offenbleiben, wenn das Tea-Room schon vor seiner Erweiterung 1989 als neu errichtete Anlage im Sinne von Art. 25 USG zu behandeln gewesen wäre. Dies ist im folgenden abzuklären. bb) Die Baubewilligung für die Überbauung des Areals, innerhalb dessen sich das streitbetroffene Tea-Room befindet, wurde am 11. Juli 1983 erteilt, also vor Inkrafttreten von USG und LSV. Aus den Akten ergibt sich allerdings, dass das Tea-Room damals von der Bewilligung ausgeschlossen wurde und dem Baugesuchsteller aufgegeben wurde, ein entsprechendes Gesuch zum gegebenen Zeitpunkt - d.h. nach der Patenterteilung - nachzureichen. Die Baubewilligung für das Tea-Room wurde deshalb erst nach der Patenterteilung vom 15. Januar 1985 verfügt, zu einem Zeitpunkt, als das Umweltschutzgesetz bereits in Kraft war.
cc) Allerdings stellt Art. 47 Abs. 1 und 3 LSV nicht auf das Datum des Inkrafttretens des Umweltschutzgesetzes (am 1. Januar 1985), sondern auf das Inkrafttreten der Verordnung, d.h. den 1. April 1987 ab. Bisher hatte das Bundesgericht keinen Anlass, zur Frage des massgeblichen Stichtags Stellung zu nehmen; in BGE 117 Ib 308 E. 3a S. 312 und E. 4 S. 314 wird zwar (im Zusammenhang mit Art. 24 USG) der 1. April 1987 als massgeblicher Zeitpunkt genannt; der Entscheid gibt damit aber lediglich den Inhalt der LSV wieder (vgl. Art. 29 Abs. 2 und 30 LSV), ohne sich näher mit der - damals nicht entscheidrelevanten - Frage des Stichdatums auseinanderzusetzen. Auch in der kantonalen Rechtsprechung und der Literatur wird meist ohne nähere Begründung vom 1. April 1987 ausgegangen (vgl. Tribunal administratif du canton du Valais, 17. Dezember 1987 E. 7a, URP 1988 S. 57 f.; Verwaltungsgericht Bern, Entscheid vom 27. Juni 1988 E. 3, URP 1989 S. 73; so auch CHRISTOPH BANDLI, USG-Kommentar, N. 6 und 7 zu Art. 24). ANDRÉ SCHRADE definiert Altanlagen als Anlagen, die älter sind als die Vorschrift, der sie nicht genügen (USG-Kommentar, Rz. 16 zu Art. 16). Von dieser Definition ausgehend kommt er zum Ergebnis, dass grundsätzlich auf das Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes, d.h. den 1. Januar 1985 abzustellen sei; eine Ausnahme gelte nur für auf das Vorsorgeprinzip (Art. 11 Abs. 2) gestützte Vorschriften zur "Nachrüstung" bestehender Anlagen: mit deren Inkrafttreten würden die davon betroffenen Anlagen selbst dann zu Altanlagen, wenn sie erst nach dem 1. Januar 1985 errichtet worden seien. Die gleiche Auffassung vertritt ULRICH ZIMMERLI (Sanierungen nach dem Bundesgesetz über den Umweltschutz: Grundlagen und Grundsätze, URP 1990 S. 250): Die Sanierungspflicht

BGE 123 II 325 S. 331

gemäss Art. 16 USG beziehe sich auf Anlagen, die entweder vor dem 1. Januar 1985 (d.h. vor dem Inkrafttreten des USG) errichtet worden oder aber aufgrund nachträglich vom Bundesrat gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG in Kraft gesetzter, modifizierter Emissionsvorschriften zu "alten" Anlagen geworden seien. Beide Autoren stützen ihre Auffassung unmittelbar auf das USG, ohne Art. 47 LSV zu erwähnen. Zur vergleichbaren Fragestellung im Rahmen von Art. 24 USG vertreten PETER HEER (Lärmschutz bei Ausscheidung und Erschliessung von

Bauzonen (Art. 24 USG), URP 1992 S. 580 ff.) und MARKUS NEFF (Die Auswirkungen der LSV auf die Nutzungsplanung, Diss. Zürich 1993, S. 126) die Auffassung, es sei auf den 1. Januar 1985 abzustellen, weil das USG auf diesen Zeitpunkt gesamthaft in Kraft gesetzt worden sei und Art. 24 USG nicht stärker auf die Konkretisierung durch die Lärmschutz-Verordnung angewiesen sei als die anderen Lärmschutzbestimmungen. Im vorliegenden Fall geht es um die Anwendbarkeit von Art. 25 USG, wonach ortsfeste Anlagen nur errichtet werden dürfen, wenn die durch die Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten. Diese Bestimmung trat am 1. Januar 1985 in Kraft. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die Immissionsschutzvorschriften des Umweltschutzgesetzes zufolge der gewichtigen öffentlichen Interessen, die sie wahren, auf alle im Zeitpunkt seines Inkrafttretens noch nicht abgeschlossenen Verfahren unmittelbar anwendbar (BGE 113 Ib 393 E. 3 S. 399; BGE 112 Ib 39 E. 1c S. 42 f., 424 E. 7e S. 441 f.), und zwar schon vor Erlass der sie konkretisierenden Verordnungen (BGE 113 Ib 60 E. 3 S. 62 ff.; BGE 112 Ib 39 E. 1c S. 43 f., 280 E. 12e S. 306). Die Nachbarn hätten somit schon 1985 die Baubewilligung des Tea-Rooms mit der Begründung anfechten können, die voraussichtlichen Lärmimmissionen überstiegen das Mass des nach Art. 25 USG Zulässigen; die kantonalen Behörden hätten diese Rüge - mangels entsprechender Planungswerte - gestützt unmittelbar auf die Bestimmungen des USG beurteilen müssen. Hätte das Tea-Room schon bei der erstmaligen Bewilligung den Anforderungen von Art. 25 USG entsprechen müssen, gibt es keinen Grund, es heute als Altanlage zu behandeln. Art. 47 LSV, der den Stichtag auf den 1. April 1987 festlegt, führt dazu, dass sämtliche Anlagen, die nach Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes aber vor Inkrafttreten der Lärmschutz-Verordnung errichtet worden sind, dem Anwendungsbereich von Art. 25 USG entzogen und den milderen Anforderungen der Art. 16 ff. USG unterstellt werden. Hierzu

enthält das USG keine Ermächtigung: Gemäss Art. 25 Abs. 2 USG können Erleichterungen bei der Errichtung ortsfester Anlagen, d.h. bei Neuanlagen, nur gewährt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Anlage besteht und die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen würde. Es ist bereits fraglich, ob derartige Erleichterungen generell-abstrakt gewährt werden dürfen (vgl. PETER ETTLER, USG-Kommentar, N. 28 zu Art. 25, der eine Einzelfallprüfung verlangt; gleicher Ansicht ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zürich 1996, S. 159); jedenfalls aber ist kein überwiegendes öffentliches Interesse für die Privilegierung sämtlicher zwischen dem 1. Januar 1985 und dem 1. April 1987 genehmigter Anlagen ersichtlich. Art. 47 LSV ist demzufolge im vorliegenden Fall nicht anwendbar. dd) Ist somit auf den 1. Januar 1985 abzustellen, handelt es sich beim Tea-Room um eine neue Anlage, die den Anforderungen von Art. 25 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV genügen muss. Danach dürfen die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Zudem ist der Vorsorgegrundsatz zu beachten, wonach Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV).
d) Was die heute auftretenden Immissionen des Tea-Rooms und deren Beurteilung angeht, stellt das Verwaltungsgericht vorab fest, dass das streitbetroffene Gebäude in einer Zone mit der Empfindlichkeitsstufe II liegt. An den vom kantonalen Amt für Umweltschutz durchgeführten Messungen sei eine gewisse Kritik nicht unberechtigt, nachdem das Amt selbst einräume, es sei extrem schwierig, wenn nicht unmöglich, die mit dem Betrieb des Tea-Rooms verbundenen Lärmimmissionen zweifelsfrei zu erfassen. Auf die Messungen komme es indes allein nicht an, da vorsorgliche Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG unabhängig von der Vorbelastung zu verwirklichen seien. Schliesslich gelangt das Verwaltungsgericht unter Bezugnahme auf verschiedene behördliche Stellungnahmen zur Feststellung, mit dem Betrieb des Tea-Rooms werde Lärm erzeugt, der in Zonen der Empfindlichkeitsstufe II nicht zulässig und der geeignet sei, die Nachbarn in nicht unerheblichem Masse zu stören. Die Beschwerdeführerin H. wirft dem Verwaltungsgericht die unvollständige Ermittlung des massgeblichen Sachverhaltes vor. Es

fehle an einer genauen, wissenschaftlich fundierten Messung des vom Tea-Room allein verursachten Lärms. Einerseits sei nicht abgeklärt, inwieweit die Immissionen bei den Nachbarn nicht auch durch die in der Nähe liegende Minigolfanlage, die sich in der vorgelagerten Seepromenade aufhaltenden Spaziergänger, Kinder und spielenden Personen sowie durch den Hafen verursacht würden. Andererseits lasse die Beurteilung durch das Amt für Umweltschutz offen, ob die massgeblichen Immissionsgrenzwerte mit Sicherheit überschritten seien. aa) Das Lärmschutzrecht knüpft für die Beurteilung des Lärms an Belastungsgrenzwerte (Planungs-, Immissionsgrenz- und Alarmwert) an. Soweit es sich um Lärm von Anlagen handelt, der nicht einer der in den Anhängen zur Lärmschutz-Verordnung geregelten Lärmarten zugeordnet werden kann, stellt sich die Frage, ob die Anwendung von Belastungsgrenzwerten dennoch möglich und sachgerecht ist. Belastungsgrenzwerte sind nur aussagefähig in Verbindung mit auf sie zugeschnittenen Mess- und Beurteilungsverfahren; beide bilden zusammen ein funktionale Einheit (G. FELDHAUS, Überlegungen zur Novellierung der TA Lärm, in: H.-J. KOCH (Hrsg.), Schutz gegen Lärm, Baden-Baden 1990, S. 168); ansonsten besteht die Gefahr, dass Unvergleichbares miteinander verglichen wird (H.-J. PAPIER, Besondere Aspekte des Freizeitlärms, in: H.-J. KOCH (Hrsg.), Schutz gegen Lärm, a.a.O., S. 142). Das kantonale Amt für Umweltschutz hat sich für die Beurteilung des streitigen Lärms an Anhang 6 der LSV (Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm) orientiert. Diese Grenzwerte sind jedoch auf typischen Industrie- und Gewerbelärm zugeschnitten (z.B. Maschinenlärm); sie können auf Gaststätten, Diskotheken und ähnliche Betriebe, deren Lärmimmissionen überwiegend durch menschliches Verhalten verursacht werden (z.B. Unterhaltungen der Gäste, Lachen, Klirren von Geschirr und Gläsern) nicht oder jedenfalls nicht unmittelbar angewendet werden (BGE 123 II 74 E. 4b S. 83 und Bundesgerichtsurteil in Sachen F.B. vom 28. März 1996 E. 3b, URP 1997 S. 197 ff.). Für derartigen Lärm enthält Anhang 6 der LSV keine Pegelkorrekturwerte. Es erscheint auch fraglich, ob der für Anhang 6 massgebliche Mittelungspegel die nach Art und Stärke sehr unterschiedlichen, unregelmässig auftretenden menschlichen Geräusche angemessen erfassen kann. Überdies konzentrieren sich Lärmimmissionen von Pubs und ähnlichen Einrichtungen in der Regel auf wenige Stunden am Tag bzw. der Nacht, weshalb der in Ziff. 31 von Anhang 6 LSV

vorgesehene, von 7 bis 19 Uhr und von 19 bis 7 Uhr gemittelte Beurteilungspegel die tatsächliche Störung der Nachbarschaft nicht angemessen erfassen würde (vgl. HANS-JOACHIM KOCH, Der Erheblichkeitsbegriff in § 3 Abs. 1 BImSchG und seine Konkretisierung durch die TA Lärm, in: H.-J. KOCH (Hrsg.): Schutz vor Lärm, a.a.O., S. 58 f.). Schliesslich zeichnet sich menschlicher Lärm durch seinen Informationsgehalt aus, der stark störend wirken kann, sich in Belastungsgrenzwerten aber nicht niederschlägt (ROBERT HOFMANN, Keine Grenzwerte - kein Lärm? URP 1994 S. 428). bb) Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG, unter Berücksichtigung auch der Artikel 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Da auf das Wohlbefinden der Bevölkerung abzustellen ist - wobei gemäss Art. 13 Abs. 2 USG auch auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit Rücksicht zu nehmen ist - können nur allgemeine Erfahrungswerte und nicht bloss Meinungen einzelner als Massstab beigezogen werden. Das heisst, dass auch bei der Beurteilung von Lärmimmissionen direkt gestützt auf Art. 15 USG objektivierte Kriterien anzuwenden sind (BGE 115 Ib 446 E. 3b S. 451; Urteil in Sachen T. vom 1. Dezember 1994, URP 1995 S. 31 ff. E. 4c). Dabei können unter Umständen fachlich genügend abgestützte ausländische bzw. private Richtlini-

en eine Entscheidungshilfe bieten, sofern die Kriterien, auf welchen diese Unterlagen beruhen, mit denjenigen des schweizerischen Lärmschutzrechtes vereinbar sind (Urteil i.S. R. vom 10. Januar 1994 E. 4 b-d, RDAT 1995 I 194, BGE 117 Ib 28 E. 4b S. 32 f.). Als grundsätzlich problematisch muss hingegen die "sinngemässe" Anwendung von Grenzwerten, namentlich der Grenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm, beurteilt werden. Belastungsgrenzwerte setzen typisierbare Situationen voraus, die sich auf einfache Weise durch akustische Beschreibungsgrössen zuverlässig erfassen lassen (ROBERT HOFMANN, Keine Grenzwerte - kein Lärm? URP 1994 S. 427, 431). Nach dem oben Gesagten erscheint es zweifelhaft, ob diese Voraussetzung im vorliegenden Fall erfüllt ist (vgl. auch Bundesamt für Umweltschutz (Hrsg.), Aussenlärm-Immissionsprognosen, 2. Auflage Januar 1980, S. 122, wonach kurzfristige Umgebungsgeräusche, d.h. Schallereignisse, die eine zeitlich beschränkte, nicht periodische Einwirkzeit aufweisen, grundsätzlich nicht

statistisch im Sinne von Durchschnittswerten für Lärmberechnungen erfasst werden können). Im Gegensatz zu den Grenzwerten für Strassen- und Eisenbahnlärm, die auf breit angelegten soziopsychologischen Untersuchungen über die Störwirkung beruhen, mussten die Grenzwerte des Anhangs 6 LSV auf einer wesentlich schmaleren Untersuchungsbasis über die Störwirkung einiger typischer Industriebetriebe festgelegt werden (Robert Hofmann, Können wir Lärm mit Schallmessungen und Grenzwerten bekämpfen?, Vortrag vor der Schweizerischen Vereinigung für Gesundheits- und Umwelttechnik/SVG vom 16. April 1997 in Zürich, Vorabdruck der Zeitschrift Gesundheits- und Umwelttechnik); über die Störwirkung von Lärm der hier in Frage stehenden Art (Gespräche, Geräusche beim Servieren, etc.) fehlen soziopsychologische Untersuchungen, die den Schluss von einem bestimmten Pegelwert auf die Störung oder Belästigung der Bevölkerung erlauben würden. Werden die Grenzwerte des Anhangs 6 auf Lärm übertragen, der nicht wegen seines akustischen Charakters, sondern nur aus formellen Gründen zum Industrie- und Gewerbelärm gezählt werden kann, so ist die Gefahr von Fehlbeurteilungen offensichtlich (ROBERT HOFMANN, a.a.O.). Als Anhaltspunkt mag immerhin dienen, dass ein gemäss Anhang 6 LSV ermittelter Lärmpegel einer nur zeitweise betriebenen Einrichtung wie die streitbetroffene Tea-Room-Terrasse aus den zuvor erwähnten Gründen tendenziell tiefer liegt, als es der tatsächlichen Belastung bzw. Störwirkung entspricht. Fehlen die Voraussetzungen für die Anwendung von Grenzwerten, muss der Richter ohne Rückgriff auf diese im Einzelfall aufgrund richterlicher Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt (BGE 123 II 74 E. 4b, 4c und 5a S. 83 ff.; ROBERT HOFMANN, Keine Grenzwerte - kein Lärm?, URP 1994 S. 428; ALEXANDER ZÜRCHER, a.a.O., S. 48 f.). Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen (Urteil i.S. F.B. vom 28. März 1996 E. 3b, URP 1997 S. 200 ff.; Urteil i.S. T. vom 1. Dezember 1994 E. 3c, URP 1995 S. 33 f.; Urteil i.S. R. vom 10. Januar 1994 E. 5a, RDAT 1995 I 194; CHRISTOPH ZÄCH, USG-Kommentar, N. 18 zu Art. 15). Im vorliegenden Fall hat das Tea-Room der Beschwerdeführerin H. den Anforderungen von Art. 25 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV zu genügen, d.h. der Betrieb muss mangels unmittelbar anwendbarer Planungswerte ein Immissionsniveau einhalten, bei welchem nach richterlicher Beurteilung höchstens geringfügige Störungen auftreten.

e) Als emissionsbegrenzende Massnahmen kommen betriebliche und bauliche Massnahmen in Frage (Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG). bb) Die Nachbarn verlangen in erster Linie die Festlegung früherer Schliessungszeiten für die Terrasse des Tea-Rooms. Das Verwaltungsgericht hat weitergehende Einschränkungen der Betriebszeit als unverhältnismässig abgelehnt. Dabei hat es jedoch verkannt, dass das Tea-Room als neue Anlage mindestens

den Anforderungen von Art. 25 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV entsprechen muss, selbst wenn dies mit erheblichen Umsatzverlusten für die Beschwerdeführerin H. verbunden wäre. Erleichterungen dürfen nur im Rahmen von Art. 25 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 2 LSV gewährt werden, insbesondere nur unter der Voraussetzung, dass am Betrieb des Tea-Rooms und speziell der Terrasse ein überwiegendes öffentliches Interesse bestünde. Erst bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV) sind die Kriterien des technisch und betrieblich Möglichen und des wirtschaftlich Tragbaren zu beachten. Dass Beschränkungen der Öffnungszeit der Terrasse technisch und betrieblich möglich sind und sich ohne Zweifel eignen, um die Lärmemissionen zu vermindern, bedarf keiner näheren Ausführungen. Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragbarkeit derartiger Emissionsbegrenzungen ist in analoger Anwendung von Art. 4 Abs. 3 LRV auf einen mittleren und wirtschaftlich gesunden Betrieb derselben Branche (Tea-Room, Café) abzustellen. dd) Nach dem Gesagten wird das Verwaltungsgericht die Schliessungszeiten der Terrasse neu festsetzen müssen, damit das Tea-Room den Anforderungen von Art. 25 und 11 Abs. 2 USG entspricht.