

AKTENNOTIZ

betreffend

Dienstbarkeit zur Duldung von Immissionen

1. AUSGANGSLAGE

Das Areal «Sonne» liegt im Zentrum des Ortsteils Emmenbrücke und ist Bestandteil eines grösseren, zusammenhängenden Entwicklungsgebiets rund um den Sonnenplatz. In diesem Gebiet soll die Zentrumsfunktion gestärkt werden und durch eine Nachverdichtung in den nächsten Jahren ein Quartier mit einem mehrheitlichen Anteil an Wohnnutzungen entstehen.

Der Bebauungsplan Sonne wurde nach einer Ablehnung im Einwohnerrat im Jahr 2022 leicht angepasst und im Februar 2023 erneut in die öffentliche Mitwirkung übergeben. Im Rahmen dieser Mitwirkung wurde die Gemeinde mit der Forderung konfrontiert, dass ein Kultur- und Konzertbetrieb im Gasthof Adler und dem angebauten Engelsaal mittels Dienstbarkeiten sicherzustellen sei. Auch im Falle eines allfälligen Abrisses und Neubaus sei dabei festzuhalten, dass in der Nachbarschaft respektive im Bebauungsplanperimeter Lärmemissionen eines Kultur- und Konzertbetriebes zu dulden seien. Als Musterbeispiel wird dabei eine ähnliche Dienstbarkeit zwischen dem Treibhaus + Theaterpavillon in Luzern und den Nachbarsgrundstücken herangezogen.

2. FRAGESTELLUNG

Vorliegende Aktennotiz soll die rechtliche Zulässigkeit sowie die juristischen Grenzen der angedachten Dienstbarkeit aufzeigen und der Gemeinde Emmen damit eine fundierte Entscheidungsgrundlage im weiteren Planungsverfahren bieten.

3. BEURTEILUNG

1. Lärmschutz im öffentlichen Recht

1.1 Planerischer Lärmschutz

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 bezweckt den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Zu solchen Einwirkungen gehören auch Lärm, Erschütterungen und Strahlen, die durch den Bau und Betrieb einer Anlage erzeugt werden (Art. 7 Abs. 1 USG).

Als Anlagen gelten Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen. Diese bedürfen zu ihrer Errichtung und Änderung einer Bewilligung (Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes, RPG). Zu den bewilligungspflichtigen Änderungen gehören aber auch alle

umweltschutzrelevanten Änderungen einer Anlage, vor allem auch betriebliche Änderungen, die eine Erhöhung der Immissionen zur Folge haben¹.

Die Zonenkonformität ist die erste Voraussetzung für eine Baubewilligung. Nach Art. 22 RPG muss eine Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Dabei wird beurteilt, ob das Bauvorhaben zu einer bestimmten Kategorie gehört, die in der fraglichen Zone zulässig ist. Die Zonenkonformität hängt zudem vom Immissionsmass ab, das der Zone zugeordnet ist (bspw. nicht störend, mässig störend, stark störend) und bildet damit einen ersten Immissionsfilter für Bauvorhaben. Mit der Zuteilung der verschiedenen Ortsteile einer Gemeinde zu den verschiedenen Nutzungszonen wird daher auch die Einteilung dieser Zonen in die lärmrechtlich vorgesehenen Empfindlichkeitsstufen (ES)² vorgenommen. Durch diesen planerischen Lärmschutz können und sollen bereits hier erkennbare Konflikte vermieden werden.

Für das als schützenswert eingestufte Gasthaus Adler wird ein 5-geschossiger Erweiterungsbau an das Gasthaus anstelle des Saals möglich. Die Umgebung des Gasthauses Adler liegt – mit Ausnahme des Grundstücks Nr. 99 wofür die Spezialzone ES II gilt - in der Kernzone und damit in der ES III. In der ES III sind mässig störende Betriebe zugelassen. Die weitere Beurteilung des planerischen Lärmschutzes ist nicht Gegenstand der vorliegenden Fragestellung.

1.2 Zweistufiger Immissionsschutz

Neben dem planerischen Lärmschutz wird der umweltrechtlich geforderte Lärmschutz durch das nachfolgend dargestellte zweistufige Immissionsschutzkonzept sichergestellt:

In einer ersten Stufe sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung die Emissionen³ im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Im vorliegenden Fall gilt hierzu anzumerken, dass die Lärmschutzvorschriften des Umweltschutzgesetzes in erster Linie auf Geräusche zugeschnitten sind, die als unerwünschte Nebenwirkungen einer bestimmten Tätigkeit auftreten. Diese können mit geeigneten Massnahmen an der Quelle reduziert werden, ohne dass dadurch die entsprechenden Tätigkeiten als solche in Frage gestellt werden. Daneben gibt es jedoch auch Geräusche, welche den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen, wie z.B. das Musizieren. Solche Lärmemissionen können nicht völlig vermieden werden und in der Regel auch nicht in der Lautstärke wesentlich reduziert werden, ohne dass zugleich der Zweck der sie verursachenden Tätigkeit vereitelt würde. Die Rechtsprechung hat in der Regel derartige Emissionen zwar aufgrund des USG beurteilt, aber zugleich unter Berücksichtigung des Interesses an der Lärm verursachenden Tätigkeit diese nicht völlig verboten, sondern bloss einschränkende Massnahmen unterworfen. Vorzunehmen ist eine Interessenabwägung zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der Lärm verursachenden Tätigkeit.

In einer zweiten Stufe werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Für den Bereich des Lärmschutzes werden in der Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986 und ihren Anhängen dafür Belastungsgrenzwerte festgelegt, welche die Immissionen nicht überschreiten dürfen. Diese Belastungsgrenzwerte müssen zwingend

¹ Auch reine Nutzungsänderungen sind in diesem Fall bewilligungspflichtig, vgl. auch BGE 119 Ib 226 E. 3

² Gemäss Art. 43 LSV werden die Stufen von ES I bis IV unterteilt

³ Der Lärm wird am Ort der Entstehung als Emission und dort, wo er stört, als Immission bezeichnet.

eingehalten werden.⁴ Dabei werden alle Geräusche berücksichtigt, die durch die bestimmungsgemässe Benützung der Anlage verursacht werden, unabhängig davon, ob sie innerhalb der Anlage oder des Gebäudes (Primärimmissionen) oder ausserhalb (Sekundärimmissionen) erzeugt werden.⁵

Die Gemeinden dürfen keine dem übergeordneten Recht entgegenstehende Regelungen treffen (Art. 49 und 50 BV). Im Umweltschutzrecht können die Kantone nur dort Vorschriften erlassen, wo der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Da nun in der LSV bereits zwingende Belastungsgrenzwerte festgelegt wurden, dürfen auf kantonaler Ebene insbesondere keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte eingeführt werden (Art. 65 USG).

1.3 Fehlende Belastungsgrenzwerte für Alltagslärm

Für die durch den Kulturbetriebe, Konzerte, etc. verursachten Lärmimmissionen fehlen nun aber die oben genannten Belastungsgrenzwerte. Die Grenzwerte des Anhangs 6 der LSV (Industrie- und Gewerbelärm) können auf Lärm wie Musik und menschlichen Verhaltenslärm - weder unmittelbar angewendet noch sinngemäss herangezogen werden.⁶ Die Lärmimmissionen sind nach den gesetzlichen Kriterien bezüglich dieser Grenzwerte zu beurteilen (vgl. Art. 40 Abs. 3 LSV). Das bedeutet, dass die zuständige Behörde im konkreten Fall die Grenzwerte für Lärm so festzulegen hat, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Dabei muss auch der Charakter des Lärms, der Zeitpunkt und die Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit beziehungsweise Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, berücksichtigt werden. Es ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen.

Die Vollzugshilfe der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute ("Cercle bruit") stellt zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Lokale von den Gerichten anerkannte Richtlinien zur Verfügung. Diese gelten analog auch für die Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit Räumlichkeiten, in denen regelmässig Musik gespielt wird. Die Richtlinie des "Cercle bruit" unterscheidet zwischen Arbeits-, Ruhe- und Nachtzeit und setzt für diese verschiedenen Tageszeiten unterschiedliche Grenzwerte für die von Musik erzeugten Lärmimmissionen fest. Bei den übrigen im Zusammenhang mit dem Betrieb eines öffentlichen Lokals verursachten Lärmimmissionen schreibt die Richtlinie des "Cercle bruit" eine Beurteilung aufgrund der Hörbarkeit und des Auftretens fest.

2. Grenzen des privatrechtlichen Immissionsschutzes

2.1 Abgrenzung des Privatrechts vom öffentlichen Recht

Da öffentlich-rechtlicher Immissionsschutz bei Erlass des ZGB zu Beginn des 20. Jahrhunderts kaum ein Thema war beinhaltet das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) unter den nachbarrechtlichen

⁴ Das Bundesgericht hat sich in diversen Entscheiden auch zu damit verbundenen Umsatzeinbussen geäussert. Bspw. BGE 123 II 325 E. 4d.bb Gartenwirtschaft Murten oder 1A. 213/2000 Nachtlokal Oeking. Eine Ausnahme von der Einhaltung der Belastungsgrenzwerte ist möglich, wenn die Voraussetzungen für eine Erleichterung erfüllt sind (Art. 7 Abs. 2 LSV, Art. 14 LSV).

⁵ vgl. BGE 123 II 74 E. 3b, 123 II 325 E. 4a.bb

⁶ vgl. BGE 123 II 325 E. 4d/aa und bb S. 333 ff.

Regelungsmöglichkeiten auch Instrumente zur Duldung und Regelung von Immissionen. Mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung und der damit einhergehenden Belastung der Umwelt wurde der privatrechtliche Immissionsschutz durch die öffentlich-rechtliche Bestimmungen verstärkt. So steht der privatrechtliche Immissionsschutz heute selbständig neben dem öffentlich-rechtlichen Lärmschutz.

Der privatrechtliche Immissionsschutz, unter den auch der Schutz vor Lärm gehört, ist vorab im ZGB unter Art. 684 zu finden. Jedermann ist demnach verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums sich aller «übermässigen Einwirkungen» auf das Eigentum des Nachbarn zu enthalten. Die Intensität der Einwirkung beurteilt sich nicht nach Belastungsgrenzwerten oder anderen messbaren Grössen, sondern nach der «Übermässigkeit» der Einwirkung. Der Massstab geht vom Empfinden eines Durchschnittsmenschen aus und hat etwas mit der Zumutbarkeit zu tun. Gestützt auf Art. 684 ZGB kann auch eine Dienstbarkeit zur Duldung von übermässigen Immissionen eines anderen Grundstückes öffentlich beurkundet und im Grundbuch eingetragen werden.⁷

Während der privatrechtliche Immissionsschutz auf den Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen abstellt, berücksichtigt der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz auch die Wirkungen von Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit.⁸ Der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz geht damit weiter und er ist strenger als das Privatrecht. Man geht in der Praxis davon aus, dass der privatrechtliche Immissionsschutz durch den öffentlich-rechtlichen in der Regel konsumiert wird.⁹ Ist der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz gewahrt, ist zwangsläufig auch der weniger strenge privatrechtliche Immissionsschutz eingehalten.

Wie oben (Ziffer 1.2) dargelegt sind die Bestimmungen der Umweltschutzgesetzgebung in jedem Fall zu beachten und können durch private Vereinbarungen nicht gelockert werden. Werden also durch einen Unterhaltungs- oder Konzertbetrieb die anwendbaren (öffentlichen) Lärmschutzgrenzwerte in der Nachbarschaft überschritten, so sind entsprechende Massnahmen zur Einhaltung dieser Grenzwerte durch die Behörde zu verfügen und können von betroffenen Nachbarn – ungeachtet einer allfälligen privatrechtlichen Vereinbarung – auch eingefordert werden.

Die Begründung einer Dienstbarkeit zur Duldung übermässiger Immissionen ist folglich nur möglich und sinnvoll, wo keine zwingenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen entgegenstehen. In der Praxis kommt die Dienstbarkeit dort zur Anwendung, wo die Parteien strengere als die gesetzlich reglementierten Belastungsgrenzwerte vereinbaren wollen.¹⁰ Denn das Privatrecht zielt bei den Immissionen auf einen Interessenausgleich unter Privaten ab, der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz auf den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung.

2.2 Würdigung der Dienstbarkeit zur Duldung übermässiger Immissionen

Trotz der vorstehenden Feststellung, dass mittels privatrechtlicher Dienstbarkeit die strengeren öffentlich-rechtlichen Lärmgrenzwerte nicht gelockert werden können, finden sich in der Praxis ab und an Beispiele für solche Eintragungen im Grundbuch.

⁷ Die Richtlinien für Grundbuchämter des Kantons Luzern sehen mit Code Nr. 459 diese Dienstbarkeit vor.

⁸ gemäss Art. 13 Abs. 2 USG

⁹ BGE 126 III 225 Hotel E.

¹⁰ Die Duldung übermässiger Immissionen eines anderen Grundstückes wird häufig auch für landwirtschaftliche Immissionen oder die Duldung von Immissionen aus der Tierhaltung (Schweineeställe, etc.) eingetragen.

Beispielsweise wurde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für die Überbauung Areal Emmi But-terzentrale im Rahmen eines Mediationsverfahren zwischen der Stadt Luzern und weiteren Beteiligten ein Dienstbarkeitsvertrag vereinbart, der für die künftigen Bewohner der Überbauung Areal Emmi eine Duldungspflicht für Lärmimmissionen von Kultur- und Gastronomieeinrichtungen enthält. In diesem Fall stellte der Dienstbarkeitsvertrag jedoch nur einen Teilaspekt einer Vergleichslösung dar, um die Weiterentwicklung des Emmi Areals zu erwirken und den Rückzug von Baueinsprachen zu erlangen. Daneben haben sich die Parteien auch auf Kostenbeiträge an Lärmschutzmassnahmen sowie die Schaffung einer Schlichtungsstelle für Klagen von Bewohnenden der Bebauung geeinigt.¹¹

Daraus wird jedoch bereits ersichtlich, dass mittels einer privatrechtlichen Dienstbarkeit alleine lärmrechtlichen Klagen sowie ein Einschreiten der öffentlichen Hand bei Überschreitung der Belastungsgrenzwerte nicht verhindert werden können. Dass die Dienstbarkeit zur Duldung von Immissionen als begleitendes Instrument im Rahmen einer integralen Vergleichslösung einen gewissen Effekt erzielen kann ist möglich. Eine damit einhergehende Lockerung der geltenden umweltrechtlichen Belastungsgrenzwerte für Lärm ist jedoch nicht zulässig.

4. FAZIT

Die Kulturbeiz Adler liegt in der Kernzone und ist wie die umliegenden Grundstücke der Empfindlichkeitsstufe III gemäss der LSV - zulässig sind mässig störende Betriebe - zugeordnet. Diese Zone ist für die gemischte Nutzung mit Läden, Kleingewerbe, Dienstleistungen und Wohnen vorgesehen. Die Wohnnutzung darf in der Kernzone nicht durch den Betrieb der Kulturbeiz verunmöglicht werden. Die notwendige Abstimmung zwischen den Interessen des Wohnquartiers sowie des Kulturbetriebs ist auf planerischer Ebene sicherzustellen.

Die Behörden sind an die Bemessungsgrundlagen des Immissionsschutzrechts gebunden. Auch wenn konkrete Belastungsgrenzwerte fehlen, ist es Aufgabe der Behörde im konkreten Fall die Grenzwerte 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. In Ermangelung konkreter Belastungsgrenzwerte durch die LSV bieten die Richtlinie des "Cercle bruit" entsprechende Bemessungsgrundlagen, welche die Behörde anzuwenden und sicherzustellen hat.

Der Regelungsspielraum einer Dienstbarkeit zur Duldung von Immissionen ist im Hinblick auf Lärmimmissionen aus benachbarten Kulturbetrieben nur bis zur Einhaltung dieser umweltrechtlich zwingenden Belastungsgrenzwerte gegeben. Einschränkende Massnahmen sind zwingend zu verfügen, wenn diese Grenzwerte überschritten werden. In der Regel sind dies Massnahmen betrieblicher Natur, welche die Öffnungszeiten sowie die Häufigkeit und Dauer von Konzert- und Kulturveranstaltungen betreffen. Als Instrument zur Lockerung der öffentlich-rechtlich geltenden Belastungsgrenzwerte stellt die Dienstbarkeit kein taugliches Instrument dar.

Luzern, den 24. April 2023

¹¹ Die Bewohnenden wurden verpflichtet allfällige Reklamationen und Klagen betreffend Lärmimmissionen ausschliesslich an diese Schlichtungsstelle zu richten, bevor der ordentliche Weg gewählt wurde. Vgl. auch Antwort des Stadtrates Luzern auf die Interpellation Nr. 16 2012/2016