

Art. 2 lit. f GRB LS: Lärmschutzmassnahme

Art. 5 ArG: Industrieller Betrieb

Art. 7 f. ArG: Plangenehmigungspflicht

Die Festsetzung von Lärmschutzmassnahmen bei Gewerbe- und Industriebetrieben ist Sache des Amtes für Umweltschutz, wenn nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für den Betrieb oder die Anlage eine kantonale Stelle zuständig ist.

Das Amt für Umweltschutz (AFU) stellte im Verlauf dieses Jahres verschiedentlich fest, dass bei einzelnen Gemeindebauämtern im Umgang mit anstehenden oder bereits vollzogenen Umnutzungen beziehungsweise betrieblichen Änderungen innerhalb von Gewerbe- und Industriebauten Unsicherheiten auftreten. Im Vordergrund standen dabei jeweils Fragen über die Baubewilligungspflicht solcher Änderungen und die Zuständigkeit für die Anordnung der erforderlichen Lärmschutzmassnahmen.

1. Bewilligungspflicht bei reinen Nutzungsänderungen

Soll die bisherige Nutzung einer Gewerbe- oder Industriebaute geändert werden, so muss zunächst geprüft werden, ob das Vorhaben bewilligungspflichtig ist.

a) Situation bei Gastwirtschaftsbetrieben

Nach der ständigen Praxis des Baudepartementes können Nutzungsänderungen bei Gastwirtschaften sowohl auf Grund des Baugesetzes als auch auf Grund der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz einer Bewilligungspflicht unterliegen. Insbesondere kann schon die Änderung und vor allem die Ausdehnung der Öffnungszeiten zu einer Bewilligungspflicht führen. Eine Bewilligung kann schliesslich nur erteilt werden, wenn einerseits die Zonenkonformität gewahrt wird und andererseits übermässige Auswirkungen auf die Umgebung ausgeschlossen werden können. Zur Prüfung dieser Voraussetzungen bietet sich das Baubewilligungsverfahren an, weil dort die Rechte betroffener Dritter gewahrt werden können. Dies ist allerdings nur dann erforderlich, wenn die Umweltauswirkungen derart relevant sind, dass den betroffenen Dritten Parteirechte nach Art. 54 USG zustehen.

b) Situation bei Gewerbe- oder Industriebauten

Die bei Gastwirtschaften getroffenen Feststellungen gelten im Wesentlichen auch für Nutzungsänderungen von Gewerbe- oder Industriebauten:

Für reine Nutzungsänderungen von Gewerbe- und Industriebauten kann sich die Bewilligungspflicht aus dem Baugesetz oder aus der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung ergeben. Führen solche Nutzungsänderungen zu bau- oder umweltrechtlich so relevanten Auswirkungen auf die Umgebung, dass allfällig betroffenen Anstössern Parteirechte nach Art. 54 USG zustehen können, ist das Baubewilligungsverfahren zwingend durchzuführen.

aa) Bewilligungspflicht baulicher Änderungen

Die Neuerstellung von Gewerbe- oder Industriebauten führt anerkanntermassen zu einer Bewilligungspflicht. Aber auch erhebliche bauliche Massnahmen an bestehenden Gewerbe- oder Industriebauten bedürfen unbestrittenermassen einer vorgängigen Bewilligung. Dabei werden regelmässig im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens sowohl die planungs- und baurechtlichen als auch die umweltschutzrechtlichen Aspekte geklärt und - falls als zulässig befunden - in einer Baubewilligung festgehalten.

bb) Bewilligungspflicht bau- oder umweltschutzrechtlich relevanter Nutzungsänderungen

Die unzutreffende Auffassung, dass ausschliesslich Neubauten und bauliche, das heisst sichtbare Änderungen oder allenfalls noch vollständige Zweckänderungen von bestehenden Gewerbe- und Industriebauten baubewilligungspflichtig sind, hält sich offenbar hartnäckig. Bei Gewerbe- und Industriebetrieben handelt es sich indes regelmässig um ortsfeste Anlagen im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV. Soweit geplante Nutzungsänderungen von ortsfesten Anlagen zu wahrnehmbar stärkeren Auswirkungen auf die Umgebung führen können, dürfen sie grundsätzlich nur unter Beachtung der emissionsbegrenzenden Anordnungen der Vollzugsbehörde ausgeführt werden (vgl. Art. 8 LSV). Für solche Nutzungsänderungen ist daher bereits von Bundesrechts wegen ein Bewilligungsverfahren durchzuführen, das - sofern erforderlich - unter anderem auch die Parteirechte der beschwerdeberechtigten Anstösser nach Art. 54 USG wahrt. Das hierfür geeignete Verfahren ist ohne Zweifel das Baubewilligungsverfahren.

Zu den baubewilligungspflichtigen Änderungen von Gewerbe- oder Industriebauten gehören also nicht nur sämtliche baupolizeilich relevanten baulichen und betrieblichen, sondern auch die umweltschutzrechtlich relevanten Änderungen, namentlich alle betrieblichen Änderungen, die Auswirkungen auf das Immissionsmass - zum Beispiel in Form von vermehrten Lärmimmissionen - erwarten lassen. Dazu können etwa grundlegendere Änderungen des Betriebskonzepts und des Produktionsverfahrens oder auch der Einsatz leistungsfähigerer oder zusätzlicher Maschinen gehören.

2. Zuständigkeit für die Anordnung von Lärmschutzmassnahmen

Wurde die Bewilligungspflicht einer reinen Nutzungsänderung bejaht, muss ferner abgeklärt werden, wer für die Anordnung von allenfalls erforderlichen Umweltschutz-, insbesondere Lärmschutzmassnahmen zuständig ist. Diesbezüglich gibt der Grossratsbeschluss über den Lärmschutz (sGS 672.43; abgekürzt GRB LS) Auskunft, welcher die Zuständigkeit für die Festsetzung allenfalls erforderlicher Lärmschutzmassnahmen festlegt.

a) Zuständigkeit der politischen Gemeinde

Nach Art. 1 GRB LS vollzieht die politische Gemeinde die eidgenössische Lärmschutz-Verordnung. Soweit ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist, wird deshalb regelmässig die örtliche Baubewilligungsbehörde auch die Aspekte des Lärmschutzes abzuklären haben.

b) Zuständigkeit der Stelle des Staates

In Abweichung vom Grundsatz, wonach die politische Gemeinde die Bestimmungen der Lärmschutz-Verordnung vollzieht, verfügt die zuständige Stelle des Staates die Massnahmen bezüglich Lärm aus Industrie und Gewerbe, wenn eine kantonale Stelle nach der eidgenössischen Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage oder den Betrieb zuständig ist (Art. 2 Abs. 1 lit. f GRB LS).

aa) AFU als zuständige Stelle des Staates

Die zuständigen Stellen des Staates für den Vollzug der Lärmschutz-Verordnung sind nach Art. 2 Abs. 2 GRB LS vom Regierungsrat zu bezeichnen. Der Regierungsrat ist dieser Verpflichtung mit dem Regierungsratsbeschluss über die Bezeichnung der zuständigen Stellen des Staates für den Vollzug der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung vom 13. November 1990 (sGS 672.431) nachgekommen. In Art. 1 dieses Beschlusses wird grundsätzlich das Amt für Umweltschutz als zuständige Stelle des Staates angeführt.

Lediglich der Vollständigkeit halber ist noch zu erwähnen, dass einerseits die Tiefbau- und Strassenverwaltung (heute: Tiefbauamt) als weitere Stelle des Staates vor allem im Bereich der Staatsstrassen angeführt wird. Andererseits wurden der politischen Gemeinde St.Gallen zusätzliche Aufgaben übertragen, die sonst von staatlichen Stellen wahrgenommen werden (Art. 1 des Regierungsratsbeschlusses zum Grossratsbeschluss über den Lärmschutz vom 17. Mai 1994, sGS 672.432).

bb) Verweis auf das Arbeitsgesetz

Die Zuständigkeit des AFU ist insbesondere bei "industriellen Betrieben" gegeben, da die Errichtung und die Umgestaltung solcher Betriebe nach Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, SR 822.11; abgekürzt ArG) der Plangenehmigung einer kantonalen Behörde bedürfen.

cc) Anwendbarkeit der Vorschriften über industrielle Betriebe

Die besonderen Vorschriften des Arbeitsgesetzes für industrielle Betriebe sind nur anwendbar, sofern die einzelnen Betriebe oder Teile davon durch Verfügung des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (heute: Staatssekretariat für Wirtschaft [seco]) diesen Bestimmungen unterstellt worden sind (Art. 5 Abs. 1 ArG).

dd) Gesetzliche Definition des industriellen Betriebes

Der Begriff des "industriellen Betriebes" ist in Art. 5 Abs. 2 ArG konkretisiert. Zu den plangenehmigungspflichtigen Betrieben gehören demnach in erster Linie Betriebe mit fester Anlage von dauerndem Charakter für die Herstellung, Verarbeitung oder Behandlung von Gütern oder für die Erzeugung, Umwandlung oder Übertragung von Energie, sofern:

- a. die Arbeitsweise oder die Arbeitsorganisation durch Maschinen oder andere technische Einrichtungen oder durch serienmässige Verrichtungen bestimmt werden und für die Herstellung, Verarbeitung oder Behandlung von Gütern oder für die Erzeugung, Umwandlung oder Übertragung von Energie wenigstens sechs Arbeitnehmer beschäftigt werden, *oder*

- b. die Arbeitsweise oder die Arbeitsorganisation wesentlich durch automatisierte Verfahren bestimmt werden, *oder*
- c. Leben oder Gesundheit der Arbeitnehmer besonderen Gefahren ausgesetzt sind.

ee) Nichtindustrielle Betriebe mit erheblichen Betriebsgefahren

Der Bundesrat kann nach Art. 8 ArG die Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungspflicht nach Arbeitsgesetz durch Verordnung auf bestimmte nichtindustrielle Betriebe mit erheblichen Betriebsgefahren ausdehnen, was er in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (SR 822.114) auch getan hat. Danach sind dem Plangenehmigungsverfahren neben den industriellen folgende nichtindustrielle Betriebe unterstellt:

- Sägereien;
- Betriebe, die Abfallstoffe verwerten;
- chemisch-technische Produktionsbetriebe;
- Steinsägewerke;
- Betriebe, die Zementwaren herstellen;
- Eisen-, Stahl- und Metallgiessereien;
- Betriebe der Abwasserreinigung;
- Eisenbiegereien;
- Verzinkereien;
- Betriebe der Holzimprägnierung;
- Grosslager für Chemikalien sowie für flüssige und gasförmige Brennstoffe;
- Betriebe, die mit Mikroorganismen der Gruppe 3 oder 4 nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (SR 832.321) umgehen.

ff) Auskunft des kantonalen Arbeitsinspektorates

Ob ein bestimmter Betrieb oder Teile davon den besonderen Vorschriften des Gesetzes für industrielle Betriebe unterstellt sind beziehungsweise infolge der geplanten Änderung zu unterstellen sind, kann beim kantonalen Arbeitsinspektorat im Amt für Wirtschaft (Tel. 071/229 35 39 oder 071/229 35 40) in Erfahrung gebracht werden.

Weiterführende Hinweise:

- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 20 und 21
- Botschaft des Regierungsrates vom 5. Dezember 1989 zu einem Grossratsbeschluss über den Lärmschutz, in: ABl 1990, 189, 205 f.