



1C_91/2020

Urteil vom 4. März 2021

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Bundesrichterin Jametti,
Bundesrichter Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

1. Baukonsortium X. _____, bestehend aus:

1.1. A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Christian Berz,

1.2. B. _____ AG,

1.3. C. _____ GmbH,

Beschwerdeführer 1.1-1.3:

2. Einfache Gesellschaft, bestehend aus:

2.1. B. _____ AG,

2.2. C. _____ GmbH,

Beschwerdeführer,

Beschwerdeführer 1.2 und 1.3 sowie 2.1 und 2.2

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Kleb, und

dieser substituiert durch Rechtsanwalt Christian Berz,

gegen

D. _____,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Dominik Bachmann,

Baukommission Rüslikon,

Pilgerweg 29, 8803 Rüslikon,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Daniel Kunz,

Baudirektion Kanton Zürich,

Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand

Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer,
vom 18. Dezember 2019 (VB.2018.00027).

Sachverhalt:

A.

Am 9. März 2017 erteilte die Baukommission der Gemeinde Rüslikon dem Baukonsortium X. _____ (bestehend aus A. _____, der B. _____ AG und der C. _____ GmbH) die Baubewilligung für ein Mehrfamilienhaus mit acht Wohnungen und einer Unterniveaugarage auf den Parzellen Nrn. 5237 und 2589 an der Seestrasse 88 in Rüslikon. Ebenfalls am 9. März 2017 erteilte sie der C. _____ GmbH und der B. _____ AG die Baubewilligung zum Abbruch der bestehenden Bauten auf der Parzelle Nr. 3965 an der Mühlestrasse 29 und 29a in Rüslikon und zur Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit sieben Wohnungen und einer Unterniveaugarage. In beiden Fällen wurden die erforderlichen kantonalen Bewilligungen (Gesamtverfügungen der Baudirektion Zürich vom 13. bzw. vom 16. März 2017) zusammen mit der Baubewilligung eröffnet.

D. _____ erhob gegen beide Baubewilligungen Rekurs. Er ist Eigentümer der nördlich an die Baugrundstücke angrenzenden Parzellen Nrn. 5236 und 5238. Mit Entscheid vom 21. November 2017 vereinigte das Baurekursgericht Zürich die beiden Verfahren und wies die Rekurse ab, soweit es darauf eintrat.

Daraufhin gelangte D. _____ mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Da die Parteien versuchten, sich gütlich zu einigen, sistierte das Verwaltungsgericht auf deren Gesuch hin das Verfahren, nahm es jedoch in der Folge wieder auf. Mit Urteil vom 18. Dezember 2019 hiess es die Beschwerde gut und hob den Entscheid des Baurekursgerichts sowie die ihm zu Grunde liegenden Baubewilligungen und die Gesamtverfügungen der Baudirektion auf.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 13. Februar 2020 beantragen die beiden Bauherrschaften, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und der Entscheid des Baurekursgerichts sei zu bestätigen. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht und der Beschwerdegegner beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Beschwerdegegner beantragt zudem eventualiter die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Die Baudirektion und die Baukommission schliessen auf Gutheissung der Beschwerde. Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Umwelt (BAFU) hält den angefochtenen Entscheid für konform mit der Lärmschutzgesetzgebung des Bundes. In ihren weiteren Stellungnahmen halten die Baukommission, die Baudirektion, die Beschwerdeführer und der Beschwerdegegner an ihren bisherigen Ausführungen fest.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid betreffend eine Baubewilligung. Dagegen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer sind als Baugesuchsteller zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist vorbehaltlich einer hinreichenden Begründung einzutreten.

2.

2.1. Die an die Seestrasse angrenzenden Baugrundstücke Nrn. 5237 und 2589 gehören zur Wohnzone W3, das am Hang weiter oben situierte Baugrundstück Nr. 3965 zur Wohnzone W2A. Die Unterniveaugaragen der geplanten Mehrfamilienhäuser sollen miteinander verbunden und über die Seestrasse erschlossen werden. Die Bewilligung des Mehrfamilienhauses an der Mühlestrasse erfordert damit die Realisierung des direkt an die Seestrasse grenzenden Mehrfamilienhauses. Umstritten ist, ob das letztere aus lärmschutzrechtlicher Sicht bewilligt werden kann. Denn in der Wohnzone W3 (wie auch in der Wohnzone W2A) gilt die Lärm-Empfindlichkeitsstufe II. Für diese Stufe betragen die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm 60 dB (A) am Tag und 50 dB (A) in der Nacht (Ziff. 2 von Anhang 3 zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]). Aufgrund der unmittelbaren Nähe zur stark befahrenen Seestrasse beträgt indessen die Lärmbelastung an der am stärksten belasteten Ostfassade am Tag 66 dB (A) und in der Nacht 60 dB (A). Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass für das Bauvorhaben eine lärmrechtliche Ausnahmebewilligung erteilt werden kann, während das Verwaltungsgericht zum Schluss kommt, die Voraussetzungen dafür seien nicht erfüllt.

2.2. Gemäss Art. 22 USG (SR 814.01) werden Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten sind (Abs. 1) oder die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2). Art. 31 Abs. 1 LSV präzisiert letztere Regelung dahingehend, dass eine Baubewilligung nur erteilt wird, wenn die Immissionsgrenzwerte durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (lit. a) oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b), eingehalten werden können. Ist die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte durch derartige Massnahmen nicht möglich, darf nach Art. 31 Abs. 2 LSV die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt. Der Entscheid über die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV setzt eine Interessenabwägung voraus. Das Interesse an der Realisierung des Gebäudes ist den Anliegen des

Lärmschutzes gegenüberzustellen und gegen diese abzuwägen. Nach Sinn und Zweck von Art. 22 USG ist grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse zu verlangen; das private Interesse des Eigentümers an einer besseren Nutzung seines Grundstücks allein reicht nicht aus. Bei der Interessenabwägung sind insbesondere die vorgesehene Nutzung, das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen (Art. 43 Abs. 2 LSV), zu berücksichtigen. Auch raumplanerische Anliegen - z.B. die Schliessung einer Baulücke, die Verdichtung der Nutzung der Siedlungsfläche oder die Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG [SR 700]) - können in Betracht kommen, insbesondere wenn die strikte Anwendung von Art. 22 USG, unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls, unverhältnismässig wäre (zum Ganzen: **BGE 146 II 187** E. 4.1 S. 192 f.; **145 II 189** E. 8.1 S. 195; **142 II 100** E. 4.6 S. 111; Urteil 1C_244/2019 vom 25. August 2020 E. 3.1; je mit Hinweisen).

2.3. Das Verwaltungsgericht legt dar, die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte könne nicht mehr als unwesentlich qualifiziert werden. Ob bereits deshalb eine Ausnahmegewilligung ausser Betracht falle, könne jedoch offenbleiben. Denn eine solche sei gemäss der bundesgerichtlichen Praxis ohnehin nur möglich, wenn sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden seien. Das Bauvorhaben unterscheide sich jedoch sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung des Baukörpers als auch hinsichtlich der gewählten Wohnungsgrundrisse in keiner Weise von der Bauweise, wie sie üblicherweise an Lagen mit Seesicht gewählt werde: Es sollten Wohnungen geschaffen werden, bei welchen möglichst viele Wohnräume auf den See ausgerichtet seien. Vier Wohnungen und deren lärmempfindliche Räume seien beinahe vollständig auf die stark befahrene Staatsstrasse ausgerichtet. Dasselbe gelte für deren Aussenräume (Sitzplätze und Balkone). Aus den Akten sei nicht erkennbar, ob bzw. welche baulichen oder gestalterischen Alternativen geprüft worden seien. Insbesondere sei nicht nachvollziehbar, inwiefern die Anordnung und Ausrichtung der Wohnungen lärmschutzrechtlich optimiert worden sein solle. Bei den getroffenen Massnahmen handle es sich durchwegs um Ersatzmassnahmen, um die Auswirkungen der Grenzwertüberschreitungen zu mildern. Darunter fielen etwa die Auskragungen an den Seitenfassaden, die schallabsorbierenden Deckenunterschichten der Balkone sowie Terrassenvordächer und die schalldichten Balkonbrüstungen. Alle diese Massnahmen fielen nicht unter die vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung genannten gestalterischen und baulichen Leistungen wie Grundrissgestaltung, abgewinkelte Fassaden etc. Damit sei der Nachweis, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden seien, nicht erbracht worden. Insbesondere sei nicht in nachvollziehbarer und überzeugender Weise dargelegt worden, weshalb beim Bauvorhaben mit der Stellung des Gebäudekörpers sowie der Anordnung der Wohnungsgrundrisse unter lärmschutzrechtlichen Aspekten das Optimum erreicht worden sein solle. Dies sei denn auch nicht ersichtlich. Zwar sei das Baugrundstück nicht sehr gross, sodass hinsichtlich der Anordnung des Bauvolumens ein beschränkter Spielraum bestehe. Weshalb aber beispielsweise keine andere Anordnung der Wohnungsgrundrisse möglich wäre, die mit Blick auf die Lärmsituation eine Verbesserung bewirken würde, sei nicht nachvollziehbar. Es möge zwar zutreffen, dass dies zu einigen Einbussen hinsichtlich der Seesicht führen könnte. Dass dies in städtebaulicher Hinsicht nicht auf befriedigende Art und Weise möglich wäre, erscheine hingegen wenig plausibel. Insbesondere müsste eine verbesserte Grundrissanordnung nicht zwingend zu fensterlosen Fassaden entlang der Seestrasse führen, wie dies die Bauherrschaft behauptete. Das Bauvorhaben auf den Parzellen Nrn. 5237 und 2589 sei daher unter lärmschutzrechtlichen Aspekten nicht bewilligungsfähig. Weil es damit der hinterliegenden Parzelle Nr. 3965 an einer Erschliessungslösung fehle, sei auch die für diese Parzelle erteilte Baubewilligung aufzuheben.

3.

3.1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben, der Rechtssicherheit, des Gleichheitsgebots und des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die beiden Bauentscheide seien noch vor der neuen, vom Bundesgericht mit Urteil 1C_106/2018 vom 2. April 2019 eingeleiteten Praxis bezüglich eines eigentlichen Nachweises der Prüfung von in Betracht kommenden Alternativen ergangen.

3.2. Nach der Rechtsprechung müssen Praxisänderungen vorgängig angekündigt werden, wenn sie Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels (namentlich die Berechnung von Rechtsmittelfristen) berühren und der Rechtssuchende deshalb Rechte verlieren würde, die er bei Vorwarnung hätte geltend machen können. Es widerspräche dem Grundsatz von Treu und Glauben, wenn demjenigen, der eine Frist- oder Formvorschrift nach der bisherigen Praxis beachtet hat, aus einer ohne Vorwarnung erfolgten Änderung dieser Praxis ein Nachteil erwachsen würde. Hingegen gibt es keinen allgemeinen Vertrauensschutz gegen Änderungen der materiellen Praxis (zum Ganzen: **BGE 146 I 105** E. 5.2.1 S. 111 mit Hinweisen).

3.3. Das Bundesgericht hat im von den Beschwerdeführern erwähnten Urteil 1C_106/2018 vom 2. April 2019 verdeutlicht, wie die Bestimmungen von Art. 22 USG und Art. 31 LSV auszulegen sind. Eine Rechtsprechungsänderung im Sinne einer Verschärfung der Anforderungen an die Erteilung einer lärmschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung war damit jedoch nicht verbunden (vgl. a.a.O., E. 4.3, in: URP 2019 S. 745). Zudem stehen inhaltliche Anforderungen in Frage, nämlich ob sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden sind, was zwingend eine Auseinandersetzung mit Alternativen bzw. Varianten erfordert. Es geht mithin nicht um die Zulässigkeit eines Rechtsmittels. Auch aus diesem Grund erweist sich die Kritik der Beschwerdeführer als unbegründet.

4.

4.1. Weiter sind die Beschwerdeführer der Auffassung, das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt. Es stimme nicht, dass beim strittigen Bauvorhaben möglichst viele Wohnräume und Aussenräume auf den See ausgerichtet seien. Dies sei aus der Raumanordnung ersichtlich. Zudem sei nur eine Wohnung pro Geschoss zur Seestrasse gerichtet. Auch befinde sich hier die schmalere Gebäudeseite. Eine Optimierung des Gebäudegrundrisses sei nicht denkbar. Eine weitere Reduktion der Immissionen wäre letztlich lediglich bei einer vollständigen Schliessung sämtlicher Fensteröffnungen der lärmempfindlichen Räume in Richtung der Seestrasse möglich, was städtebaulich und architektonisch bei dieser attraktiven innerstädtischen Seelage jedoch unsinnig wäre. Zudem wiesen sämtliche lärmempfindlichen Räume Fenster auf, bei denen die Immissionsgrenzwerte eingehalten seien. Entgegen der Feststellung des Verwaltungsgerichts handle es sich bei den Auskragungen an den Seitenfassaden, den schallabsorbierenden Deckenunterschichten der Balkone und Terrassenvordächer sowie den schalldichten Balkonbrüstungen nicht um blosser Ersatzmassnahmen. Vielmehr würde dadurch die Lärmbelastung reduziert. Nach der Rechtsprechung sei weiter zu berücksichtigen, ob dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen sei (Art. 43 Abs. 2 LSV). Dies liege hier geradezu auf der Hand. Bereits ab dem nördlich angrenzenden Grundstück sei gestützt auf diese Bestimmung ein Streifen mit einer Breite von 15 bis 20 m der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen worden. Dasselbe gelte für einen Streifen im Süden entlang der Seestrasse ab der Parzelle Nr. 2600.

4.2. Gemäss Art. 97 BGG kann die Feststellung des Sachverhalts und damit die Beweiswürdigung nur gerügt werden, wenn die Sachverhaltsfeststellung offensichtlich unrichtig - d.h. willkürlich (Art. 9 BV) - ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann. Bei der Rüge der offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung gilt das strenge Rügeprinzip (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft in diesem Fall nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein.

Die Sachverhaltsfeststellung bzw. Beweiswürdigung erweist sich als willkürlich (Art. 9 BV), wenn das Gericht Sinn und Tragweite eines Beweismittels offensichtlich verkannt hat, wenn es ohne sachlichen Grund ein wichtiges und entscheidungswesentliches Beweismittel unberücksichtigt gelassen oder wenn es auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen hat. Dass die von Sachgerichten gezogenen Schlüsse nicht mit der eigenen Darstellung des Beschwerdeführers übereinstimmen, belegt keine Willkür (zum Ganzen: **BGE 140 III 264** E. 2.3 S. 266 mit Hinweisen).

4.3. Die Erwägung der Vorinstanz, es sollten Wohnungen geschaffen werden, bei welchen möglichst viele Wohnräume auf den See ausgerichtet seien, erscheint nicht als willkürlich. "Möglichst viele" ist mehrdeutig und kann etwa als Bezugnahme auf die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten gemeint sein. Die Raumanordnung ergibt sich zudem klar aus den in den Akten liegenden Bauplänen. Dass das Verwaltungsgericht diesbezüglich eine falsche Feststellung getroffen hätte, machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Im Kern geht es um eine Frage der Auslegung von Art. 22 USG und Art. 31 LSV, nicht um eine solche der Sachverhaltsfeststellung. Hinsichtlich der Kritik an den angeblich offensichtlich unrichtigen Feststellungen zu den lärmschutzmässigen Optimierungsmöglichkeiten ergibt sich aus der Beschwerdeschrift nicht, welche Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid genau gemeint ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Auch diesbezüglich geht es den Beschwerdeführern offensichtlich vielmehr um die Auslegung von Art. 22 USG und Art. 31 LSV, mithin um Rechtsfragen. Dasselbe gilt für das Vorbringen, die getroffenen Massnahmen dürften nicht als blosser "Ersatzmassnahmen" bezeichnet werden und das Verwaltungsgericht habe ausser Acht gelassen, dass das Baugrundstück einer höheren Empfindlichkeitsstufe zugeordnet werden könnte. Darauf ist weiter unten einzugehen. Die Rüge der offensichtlich unzutreffenden Sachverhaltsfeststellung ist somit unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann.

5.

5.1. In der Sache bringen die Beschwerdeführer vor, das Verwaltungsgericht habe Art. 31 LSV und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) verletzt. Es sei auch nicht ansatzweise ersichtlich, welche Alternativen hätten geprüft werden können. Das Bundesgericht verlange in seiner Rechtsprechung nur den Nachweis derjenigen Massnahmen, die vernünftigerweise in Betracht fielen. Die baulichen und gestalterischen Massnahmen, die getroffen worden seien, bildeten das Resultat eines Planungsprozesses, in dem verschiedene Lösungen geprüft und verworfen worden seien, auch wenn dies im Lärmgutachten und den weiteren Bewilligungsunterlagen nicht im Einzelnen dargestellt worden sei. Aus einem Vergleich mit dem Vorprojekt Nr. 2.1 vom 12./30. August 2016 gehe immerhin hervor, dass verschiedene Projektanpassungen vorgenommen worden seien. Es wäre unverhältnismässig, trotz ausreichender alternativer Belichtungs- und Belüftungsmöglichkeiten bei den Wohn- und Schlafräumen Fenster mit Seesicht generell zu verbieten. Die Seesicht dränge sich aus wohnhygienischen Gründen auf. Zudem handle es sich um eine bestens erschlossene Baulücke; der Bahnhof befinde sich lediglich 200 m entfernt. Auch mit dem Interesse an einer hochwertigen Siedlungsentwicklung wäre es deshalb nicht in Einklang zu bringen, wenn das Grundstück faktisch nicht mehr sinnvoll bebaut werden könnte.

5.2. Eine Ausnahmegewilligung bezweckt, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen, die mit dem Erlass der Regel nicht beabsichtigt waren. Es geht um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Regelung. Die Ausnahmeermächtigung darf daher nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen; auf diesem Weg würde das Gesetz abgeändert (**BGE 117 Ib 125** E. 6d S. 134; Urteile 1C_318/2019 vom 31. August 2020 E. 5.1; 1C_396/2018 vom 12. April 2019 E. 5.1; je mit Hinweisen).

Eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Abs. 2 von Art. 31 LSV fällt nur dann in Betracht, wenn erstellt ist, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen gemäss Abs. 1 ausgeschöpft worden sind. Die Gewährung einer Ausnahme ist somit eine "ultima ratio" (Urteil 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.7 mit Hinweisen). Im Rahmen der Interessenabwägung nach Abs. 2 sind zudem weitergehende Schallschutzmassnahmen zu evaluieren, die zwar nicht die gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LSV massgebenden Lärmimmissionen in der Mitte der offenen Fenster der lärmempfindlichen Räume, jedoch die Lärmbelastung im Gebäudeinnern reduzieren und sich damit positiv auf die Wohnhygiene auswirken können (vgl. CHRISTOPH JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, Raum & Umwelt 2009 Nr. 4, S. 14; Empfehlungen der Fachstelle Lärmschutz der Baudirektion des Kantons Zürich vom 29. September 2020 für den Baubewilligungsprozess - Vollzug von Art. 31 LSV, S. 1 f. [<https://www.bauen-im-laerm.ch>] unter Bauvorhaben/Anforderungen Lärmgutachten, besucht am 18. Februar 2021]). Der Nachweis einer hinreichenden Massnahmenprüfung obliegt dem Baugesuchsteller (Urteil 1C_244/2019 vom 25. August 2020 E. 3.4.4), wobei im Falle einer starken Überschreitung der Immissionsgrenzwerte eine vertiefte Auseinandersetzung erforderlich ist.

5.3. Wie bereits erwähnt, werden beim Bauvorhaben an der Seestrasse die Immissionsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe II am Tag um 6 dB (A) und in der Nacht um 10 dB (A) überschritten. Zudem beträgt die Lärmbelastung an der nördlichen und südlichen Fassade in der Nacht bis zu 56 dB (A), womit die massgebenden Werte auch dort bis zu 6 dB (A) überschritten werden. Erforderlich ist somit eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Lärmproblematik.

Das BAFU führt in dieser Hinsicht aus, das Projekt weise zwar typische Optimierungsmassnahmen auf. Beispielsweise seien die kurze Gebäudeseite zur östlich gelegenen Seestrasse und die Wohnungen gegen die weniger belasteten südlichen und nördlichen Seiten ausgerichtet. Die Grundrisse der einzelnen Wohnungen enthielten kein Zimmer mit ausschliesslicher Orientierung auf die zum See gerichtete Seite. Zudem beständen in den von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Räumen durch Auskragungen der Fenster lärmabgewandte Lüftungsmöglichkeiten. Diese Lüftungsmöglichkeiten beschränkten sich auf je ein Fenster pro betroffenem Raum, an dem die Immissionsgrenzwerte knapp eingehalten würden. Schliesslich seien Massnahmen für die Verbesserung der akustischen Wohnqualität ergriffen worden, namentlich geschlossene Balkonbrüstungen, schallabsorbierende Deckenunterschichten der Balkone und Terrassenvordächer. Mithilfe dieser Massnahmen würden die Schallreflexionen reduziert. Es sei jedoch erforderlich, weitergehende Massnahmen zu prüfen, um dem Lärmschutz ausreichend Rechnung zu tragen, beispielsweise durch vorgehängte Fassadenelemente, schallabsorbierende Fassadenverkleidungen, eine Lärmschutzwand oder alternative Wohnungsgrundrisse. Inwiefern solche weitergehenden Lärmschutzmassnahmen geprüft worden seien, lasse sich mangels eines Lärmschutzkonzepts nicht überprüfen.

Die Baudirektion legt dar, das Bauvorhaben könne mit zweck- und verhältnismässigen Massnahmen nicht weiter optimiert werden. Ein besserer Lärmschutz lasse sich nur dann erzielen, wenn bezüglich der Orientierung zum See und vor allem bezüglich der Ausnutzung des Grundstücks erhebliche Abstriche gemacht würden. Dies würde dem Interesse an der Verdichtung und der Wohnqualität (Seesicht, Wohnen zur Seeseite) zuwiderlaufen. Vorgehängte Fassadenelemente seien aus wohngygienischen Gründen ungeeignet und städtebaulich unerwünscht, denn Fenster sollten ins Freie führen. Derartige Elemente müssten zudem zwingendermassen transparent sein, was die schallabsorbierende Wirkung gering ausfallen lasse. Glas sei beinahe schallhart (vollständig reflektierend). Eine Lärmschutzwand mit siedlungsverträglicher Höhe (knapp 2 m) zum Schutz der Wohnung im Untergeschoss sei bereits Teil des Bauvorhabens. Es wäre eine deutlich höhere Wand erforderlich, um auch das erhöhte Erdgeschoss oder gar die Obergeschosse zu schützen. Da die schmale Parzelle nur ein kurzes Hindernis zulasse und sich das Grundstück auch noch an einer Hanglage befinde, wäre die Wirkung bescheiden. Zudem wäre eine solche solitär stehende Lärmschutzwand nicht mehr siedlungsverträglich. Grundsätzlich denkbar wären in das Gebäude integrierte Lärmschutzwände (Fassaden), die gar nicht als Lärmschutzwände wahrgenommen würden und lärmabgewandte Bereiche schaffen könnten. Solche Schallhindernisse könnten auch höher erstellt werden. Allerdings würde das zu einer deutlich geringeren Ausnutzung führen. Solche Ansätze stünden somit im Widerspruch zur angestrebten inneren Verdichtung. Absorbierende Fassaden an einzelnen Gebäuden seien zudem keine wirksame Massnahme, um die Lärmbelastung an den jeweiligen Gebäuden selbst zu reduzieren. Es handle sich vielmehr um eine Massnahme, die bei einem grossflächigen Einsatz an Orten mit Mehrfachreflexionen (z.B. Strassenschluchten) wirksam sei.

Die Baukommission macht geltend, dass in Rüslikon die gesamte Seestrasse kaum mehr zum Wohnen genutzt werden dürfte, sollten die Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte nicht zugelassen werden. Zu beachten sei auch, dass im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevision wegen der Lärmvorbelastung eine Aufstufung in die Empfindlichkeitsstufe III erfolgen dürfte, womit sich die ganze Lärmproblematik entschärfe.

Der Beschwerdegegner hebt unter anderem hervor, lärmoptimierte Grundrisse wären denkbar. Dasselbe gelte für die Ausrichtung des Gebäudes, zumal das Baugrundstück von einem Näherbaurecht von 3 m zu seiner eigenen Parzelle hin profitiere.

5.4. Laut Art. 43 Abs. 2 LSV kann Teilen von Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe I oder II die nächst höhere Stufe zugeordnet werden, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist von einer solchen Höhereinstufung nur zurückhaltend Gebrauch zu machen. Sie fällt nur in Betracht, wenn nicht eine Umzonung die richtige planerische Massnahme ist und es keine konkreten Aussichten auf eine Sanierung der Lärmquelle gibt (**BGE 121 II 235** E. 5b S. 239; Urteil 1A.20/2007 vom 23. Oktober 2007 E. 4.2 f., in: URP 2008 S. 570; je mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall erscheint es nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. auch Urteil 1C_704/2013 17. September 2014 E. 6.4.5, in: URP 2014 S. 643). Wie es sich damit verhält, braucht jedoch nicht abschliessend geprüft zu werden. Es obliegt in erster Linie den kantonalen Behörden, darüber einen Entscheid zu fällen, was sie jedoch nicht getan haben (Urteil 1A.108/2003 vom 9. September 2003 E. 2.3.2, in: URP 2003 S. 832). Das bundesgerichtliche Verfahren ist nicht geeignet, entsprechende Unterlassungen im kantonalen Verfahren nachzuholen und die erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen zu treffen. Immerhin lässt sich festhalten, dass selbst bei einer Aufstufung in die Empfindlichkeitsstufe III im Sinn von Art. 43 Abs. 2 LSV die Immissionsgrenzwerte am Tag um 1 dB (A) und in der Nacht sogar um 5 dB (A) überschritten würden. Eine Überschreitung um 5 dB (A) ist immer noch erheblich.

5.5. Das Verwaltungsgericht hat die Frage offengelassen, ob die Erteilung der Baubewilligung mit Blick auf die erhebliche Überschreitung der Belastungsgrenzwerte per se und ohne vorherige Interessenabwägung ausgeschlossen sei.

Es erscheint in der Tat fraglich, ob angesichts der massiven Überschreitung der Immissionsgrenzwerte die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV noch in Betracht fällt. Wie weiter oben (E. 5.2 hiavor) bereits ausgeführt, bezweckt das Institut der Ausnahmegewilligung, offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen, die mit dem Erlass der zugrunde liegenden Regel nicht beabsichtigt waren. Ein solcher Dispens darf indes nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der er befreit (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2674).

Das USG dient unter anderem dem Zweck, Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 USG). Für deren Beurteilung legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Diese sind für Lärm so festzulegen, dass die Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Das heisst - e contrario - dass Lärmimmissionen, die über den Grenzwerten liegen, eine erhebliche Störung mit sich bringen können. Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Bundesrat die LSV erlassen und in deren Anhang 3 die Immissionsgrenzwerte für die verschiedenen Empfindlichkeitsstufen festgelegt. Diese liegen in der hier betroffenen Empfindlichkeitsstufe II tags bei 60 und nachts bei 50 dB (A). Werden diese Werte erheblich überschritten, muss also davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich gestört werden kann.

Beim hier zu beurteilenden Bauvorhaben würden die Immissionsgrenzwerte sowohl tagsüber wie auch nachts sehr deutlich überschritten: Falls der Parzelle die aktuell geltende Empfindlichkeitsstufe zugewiesen bleibt (vgl. E. 5.4 hiavor), läge in der Nacht die Lärmbelastung bis zu 10 dB (A) über dem Immissionsgrenzwert und damit sogar näher beim Alarmwert als beim Immissionsgrenzwert. Die Lärmexposition wäre dergestalt, dass die Immissionsgrenzwerte selbst an der Süd- und Nordfassade nicht eingehalten werden könnten, die nicht auf die Seestrasse ausgerichtet sind. Die Lärmbelastung würde damit auch deutlich - bis zu 5 dB (A) - höher ausfallen, als dies für Grundstücke zulässig ist, die der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet sind und etwa in der Gewerbezone liegen (vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV). Bei dieser Ausgangslage spricht vieles dafür, in der Erteilung einer Ausnahmegewilligung einen Verstoß gegen den Zweck der erwähnten lärmschutzrechtlichen Bestimmungen zu erblicken, weil diesfalls das wichtige öffentliche Interesse am Schutz der Bevölkerung vor übermässigem Lärm geradezu ausgehöhlt würde und die Bewohnerinnen und Bewohner der geplanten Bauten erheblich störendem oder gar gesundheitsschädigendem Lärm ausgesetzt wären. Nach der gesetzlichen Konzeption ist derartiger Lärm primär durch Massnahmen bei der Quelle (der Seestrasse) zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG; vgl. **BGE 142 II 100** E. 4.4 S. 109 und nicht publ. E. 5).

5.6. Selbst wenn man eine Ausnahmegewilligung für das hier interessierende Bauvorhaben nicht grundsätzlich ausschliessen wollte, würde dies am Ergebnis nichts ändern. Denn dem Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ist auch im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV Rechnung zu tragen (E. 2.2 hiavor). Bei einer starken Überschreitung der Immissionsgrenzwerte müssen somit äusserst gewichtige Interessen an der Errichtung des Gebäudes bestehen. Die betreffende Prüfung ist gestützt auf sämtliche relevanten Umstände des Einzelfalls vorzunehmen, wobei der zuständigen kantonalen Behörde ein Ermessensspielraum zukommt (Urteil 1C_451/2010 vom 22. Juni 2011 E. 5.7 mit Hinweis, in: URP 2012 S. 1). Sie kann nicht auf abstrakte Weise vorweggenommen werden.

5.7. Den Baugesuchsunterlagen für den geplanten Neubau an der Seestrasse 88 liegt ein vom 29. November 2016 datierendes Lärmgutachten bei. Dieses zählt in abstrakter Weise die Voraussetzungen auf, die für eine lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligung erfüllt sein müssen, geht jedoch nicht auf die im konkreten Fall getroffenen Massnahmen zur Reduktion der Lärmbelastung ein. In der Gesamtverfügung der Baudirektion vom 13. März 2017 wird in dieser Hinsicht einzig festgehalten, dass im Rahmen der Prüfung durch die Fachstelle Lärmschutz des Kantons Zürich alle in Frage kommenden Massnahmen evaluiert und soweit sinnvoll und tragbar ins Bauvorhaben eingebracht worden seien. Das Baurekursgericht hat die implementierten Massnahmen aufgezählt und als hinreichend erachtet, sich jedoch ebensowenig mit denkbaren Alternativen auseinandergesetzt. Dass das Verwaltungsgericht zum Schluss kam, der Nachweis der Ausschöpfung sämtlicher verhältnismässiger Massnahmen sei nicht erbracht, ist vor diesem Hintergrund

nicht zu beanstanden. Wie aus den Ausführungen des BAFU als Fachbehörde des Bundes hervorgeht, sind weitergehende Massnahmen zumindest denkbar. Inwieweit die von ihm genannten Massnahmen (vorgehängte Fassadenelemente, schallabsorbierende Fassadenverkleidungen, eine Lärmschutzwand oder alternative Wohnungsgrundrisse) im vorliegenden Fall in Betracht kommen und wie es sich mit den von der Baudirektion und den Beschwerdeführern dagegen erhobenen Einwänden verhält, ist nicht erstmals im bundesgerichtlichen Verfahren zu prüfen.

Nicht zutreffend ist der eventualiter vorgebrachte Einwand der Beschwerdeführer, dass weitergehende Massnahmen (Verkleinerungen der Fenster oder Verzicht auf diese, Festverglasungen, vorgelagerte Glaswände, eine räumliche Abtrennung der Küchen von den Wohn- und Essräumen etc.) vom Verwaltungsgericht mit einer Auflage im Sinne von § 321 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) hätten angeordnet werden müssen. Nach dieser Bestimmung sind mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen, wenn inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden können. Nach dem Ausgeführten lässt sich das Fehlen des gemäss Art. 22 USG und Art. 31 LSV erforderlichen Nachweises jedoch nicht ohne besondere Schwierigkeiten beheben. Zudem war es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, mögliche Projektvarianten auszuarbeiten (Urteil 1C_476/2016 vom 9. März 2017 E. 2.4 und 2.7 mit Hinweisen). Eine willkürliche Anwendung von § 321 Abs. 1 PBG ist deshalb zu verneinen.

Die Rüge der Verletzung von Art. 31 LSV erweist sich somit als unbegründet. Dasselbe gilt für die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie, zumal es den Grundeigentümern offensteht, unter Einhaltung des Lärmschutzrechts des Bundes ein neues Baugesuch einzureichen.

6.

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführer haben dem Beschwerdegegner zudem eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführer haben dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Baukommission Rüslikon, der Baudirektion Kanton Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. März 2021

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Dold