

Die Baudirektion Kanton Zürich hatte die lärmschutzrechtliche Zustimmung für die Erstellung von fünf Mehrfamilienhäusern auf einem der Empfindlichkeitsstufe II zugewiesenen Grundstück zufolge Fluglärmbelastung verweigert. Hiergegen hatte unter anderem die (im Entscheid als hierzu legitimiert erachtete) Politische Gemeinde X Rekurs erhoben.

Aus den Erwägungen:

5.1. Das Baugrundstück liegt im Einflussbereich des Flughafens Zürich-Kloten, welcher als bestehende lärmerzeugende ortsfeste Anlage gilt, eine Anlage also, die beim Betrieb Aussenlärm erzeugt. Der Lärmbeurteilung werden Grenzwerte zugrunde gelegt (Art. 13 USG). Die für die Immissionen von zivilen Flugplätzen massgeblichen Belastungsgrenzwerte sind im Anhang 5 der Lärmschutzverordnung (LSV) festgelegt. Sie unterteilen sich in Planungswerte, Immissionsgrenzwerte und Alarmwerte; sie werden nach der Lärmart, der Tageszeit und der Lärmempfindlichkeit der zu schützenden Gebäude und Gebiete festgelegt (Art. 2 Abs. 5 LSV).

Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG werden Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, in lärmbelasteten Gebieten unter Vorbehalt von Absatz 2 nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Sind diese überschritten, so werden Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Art. 22 Abs. 2 USG).

Gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte nur bewilligt werden, wenn diese Werte eingehalten werden können 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). Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Absatz 1 nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV). Sind die Alarmwerte überschritten, fällt die Erteilung einer Bewilligung auf jeden Fall ausser Betracht. (...)

5.2. Die Baudirektion hat mit Kreisschreiben vom 28. Februar 2006 die vom Fluglärm betroffenen Gemeinden darüber informiert, welche Fluglärmkurven in Planungs- und Baubewilligungsverfahren zu beachten sind. Darin stellt sie im Wesentlichen fest, dass die von der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) im Jahre 1998/1999 errechneten Lärmkurven («UVB Dock Midfield») viel zu restriktiv gewesen seien. Eine Anpassung an die neuen Erkenntnisse sei deshalb angestrebt worden. Bis zur Genehmigung des definitiven Betriebsreglements werde daher zur Ermittlung der Fluglärmbelastung auf die Lärmkurven des vorläufigen Betriebsreglement (nachfolgend: VBR 2005) sowie – im Sinne einer raumplanerischen Vorsorge – zusätzlich auf die Lärmkurven des nominellen Betriebs des Jahres 2000 (nachfolgend: NOM 2000) abgestellt.

5.3. Gemäss Ziffer 221 und 222 des Anhangs 5 der Lärmschutzverordnung sind in der Wohnzone mit ES II folgende Belastungsgrenzwerte einzuhalten:

Belastungsgrenzwerte	06-22 h	22-23 h	23-24 h	05-06 h
Planungswert	57dB	50dB	47dB	47dB
Immissionsgrenzwert	60dB	55dB	50dB	50dB
Alarmwert	65dB	65dB	60dB	60dB

Im Bereich der Bauparzelle sind folgende Lärm-Belastungswerte ermittelt worden:

Ermittlungsgrundlage	06-22 h	22-23 h	23-24 h	05-06 h
VBR 2005	62dB	64dB	---	---
NOM 2000	62dB	66dB	---	---

Die Immissionsgrenzwerte werden somit gemäss beiden Ermittlungsgrundlagen bei der Bauparzelle am Tage um 2 dB und in der ersten Nachtstunde um 9 dB bzw. 11 dB überschritten. Gemäss dem NOM 2000 wird zudem der Alarmwert in der ersten Nachtstunde um 1 dB überschritten.

6. Die Baudirektion wendet für die Beurteilung der Fluglärmwerte ihrem Kreisschreiben vom 28. Februar 2006 entsprechend sowohl das VBR 2005 als auch die NOM 2000 an. Sie vertritt im Wesentlichen die Auffassung, dass im Sinne der Vorsorge nach Art. 1 Abs. 2 USG nicht nur die Lärmkurven eines bestehenden Betriebsreglementes, sondern auch diejenigen Lärmkurven massgebend seien, die einem künftigen Betriebsreglement zu Grunde liegen dürften. Wenn somit einer der Grenzwerte überschritten sei, sei das Bauvorhaben nicht bewilligungsfähig. Vorliegend seien nach den NOM 2000 die Alarmwerte überschritten.

Die Rekurrentinnen führen in ihren Repliken zusammengefasst dagegen aus, dass das Bundesgericht in einem während der Dauer dieses Rechtsmittelverfahrens ergangenen Entscheid (BGr 1A.34/2006 vom 13. November 2006) festgestellt habe, es sei lediglich auf die Lärmkurven des VBR 2005 abzustellen. Nach diesen Lärmkurven seien beim Baugrundstück die Alarmwerte nicht überschritten.

6.1. Das Problem des Lärms beherrscht die Diskussion über die Zukunft des Flughafens Kloten. Die Entwicklung des Landesflughafens im Allgemeinen und das An- und Abflugregime im Besonderen werden angesichts der allseits bekannten Problematik (wirtschaftliche Entwicklung des Home Carriers SWISS, Verhandlungen mit Deutschland über Sperrzeiten etc.) zur Zeit von grössten Unsicherheiten mannigfacher Art überschattet. Anstehend sind sodann namentlich die Ausarbeitung des Objektblattes Zürich des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL), die Erarbeitung eines definitiven Betriebsreglementes und die dafür notwendigen raumplanerischen Änderungen im kantonalen Richtplan. Mit dem im Juli 2004 mit einem Bericht abgeschlossenen Projekt RELIEF (Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens) sind erste Grundlagen für die dem Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtete kantonale Raumplanung entwickelt worden.

6.2. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat mit Entscheid vom 29. März 2005 ein vorläufiges Betriebsreglement (VBR 2005) genehmigt. Die entsprechenden Lärmkurven sind von den deutschen Einschränkungen im Süddeutschen Luftraum geprägt und sehen 350 000 Flugzeugbewegungen pro Jahr und eine siebenstündige Nachtruhe von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr vor (vgl. hierzu Kreisschreiben der Baudirektion Kanton Zürich vom 28. Februar 2006). Diese Fluglärmrechnung berücksichtigt die erfolgte Verschiebung der Warteräume über Schweizer Boden und die Anpassung der Flugrouten.

Gemäss dem Kreisschreiben der Baudirektion vom 28. Februar 2006, auf welches die Baudirektion ihren Entscheid abstützt, ist allerdings bei der Beurteilung von Ortsplanungen und Bauvorhaben im fluglärmbelasteten Gebiet auch der Flughafenpolitik des Regierungsrates Rechnung zu tragen. So soll das Verkehrsaufkommen künftig wieder schwergewichtig mit einer Nordausrichtung bewältigt werden. Diese Politik würde mehr oder weniger zu einer Situation führen, wie sie vor den deutschen Einschränkungen bestand. Die Lärmbelastung des Jahres 2000, welche auf 326 000 Flugbewegungen basiert, wobei die Einführung einer siebenstündigen Nachtruhe berücksichtigt wird, ist daher nach der Auffassung der Baudirektion als für ihre Beurteilung massgebliche Prognose anzusehen.

6.3. Das VBR 2005 soll so lange Gültigkeit haben, bis nach Abschluss des im Jahr 2004 wieder angestossenen Koordinationsprozesses für den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) ein definitives Betriebsreglement erlassen werden kann. Wie der Betrieb des Flughafens Zürich langfristig aussehen soll, soll bis Ende 2007 definiert werden. Darin sollen auch die Ergebnisse der Gespräche über eine ausgewogene Verteilung der An- und Abflüge zwischen den Verkehrsministern der Schweiz und Deutschland einfließen. Die Flughafenpolitik des Regierungsrates des Kantons Zürich und damit die erwünschte Raumsicherung für die Zukunft hängt von der Kooperation des Nachbarstaates Deutschland ab. Dass diese Gespräche ein im regierungsrätlichen Sinne weiterführendes Ergebnis gezeitigt hätten, ist indessen

nicht bekannt. Anhaltspunkte dafür, dass Deutschland gewillt sei, von seiner eigenen Verordnung im nennenswerten Umfang abzurücken, sind jedenfalls nicht publik geworden.

Das ausstehende definitive Betriebsreglement, welches Grundlage für ein neues Schallschutzkonzept bilden wird, ist somit derzeit völlig offen. Im Rahmen des neuen SIL-Prozesses sollen alle technisch möglichen Betriebsvarianten zur Sprache kommen.

6.4. Diese Ungewissheit genügt nicht, generell alle baulichen Massnahmen und/oder Erschliessungsmassnahmen in der näheren und weiteren Umgebung des Flughafens gestützt auf Art. 22 bzw. 24 USG zu verbieten. Der blosser Umstand, dass irgendeine künftige Betriebsvariante nicht auszuschliessen ist, macht diese noch nicht beachtlich. Angesichts der einschneidenden Folgen eines Bau- bzw. Erschliessungsverbotes muss vielmehr verlangt werden, dass eine bevorstehende Änderung der Lärmbelastung einigermaßen konkretisiert ist und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch realisiert werden wird. Art. 36 Abs. 2 LSV verlangt zwar nicht zwingend bereits das Vorliegen einer Bewilligung oder einer öffentlichen Auflage, sondern zählt diese Möglichkeiten nur mit dem Zusatz «insbesondere» illustrierend auf. Nach dem Sinn der Bestimmung muss die Änderung aber dennoch mit einer hinreichenden Gewissheit bevorstehen (zum Ganzen: Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2005.00031 [= BEZ 2006 Nr. 27], bestätigt mit Urteil des Bundesgerichts BGr 1A.34/2006 vom 13. November 2006).

Von einer hinreichenden Gewissheit, dass der Nordanflug wieder eingeführt und das Baugrundstück durch diese Änderung des Flugbetriebs künftig stärker lärmbelastet werde, kann vorliegend nicht gesprochen werden. Vielmehr ist gerade diese Frage noch im Ungewissen. Die vom Regierungsrat erwünschte zukünftige Entwicklung des Flugbetriebes kann daher bei der Lärmermittlung mangels Konkretisierung nicht berücksichtigt werden. Demgemäss ist zurzeit weiterhin einzig auf die Lärmkurven gemäss VBR 2005 abzustellen. (...)

Klarzustellen ist sodann, dass dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) der Betreiber der lärmemittierenden Anlage und nicht der von den Immissionen Betroffene Rechnung zu tragen hat. Es ist daher nicht richtig, wenn die Baudirektion «im Sinne der Vorsorge» die NOM 2000 angewendet haben will. Sie visiert mit dieser «Vorsorge» in Wirklichkeit eine Sicherungsmassnahme an. Eine solche scheidet indessen – wie bereits dargelegt – an der mangelnden Konkretisierung des künftigen Betriebsreglements.

(Diese Erwägungen führten zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich.)