

Der Bauvorstand der Gemeinde X hat in einer späteren «Ergänzungsbewilligung» zur Baubewilligung für 27 Reiheneinfamilienhäuser Folgendes statuiert:

«Im Einflussbereich des Flughafens Zürich-Kloten gelten die erhöhten Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenhülle nach SIA-Norm 181 <Schallschutz im Hochbau>. Zum Schutz der lärmempfindlichen Räume gegen den (...) Fluglärm ist die Aussenhülle (z.B. Fenster, Aussenwände, Aussentüren, Dachkonstruktionen) auf eine Standardschallpegeldifferenz gemäss folgenden Anforderungen zu dimensionieren:

- Häuser 13, 20 und 27: Zimmer 1 im Obergeschoss und Zimmer im Dachgeschoss: $D_{nT,w} \geq 43$ dB.
- Haus 6: Zimmer im Dachgeschoss: $D_{nT,w} \geq 43$ dB.
- alle übrigen lärmempfindlichen Räume: $D_{nT,w} \geq 40$ dB.»

Zuvor, am 2. September 2002, hatte die Baudirektion Kanton Zürich eine identische Auflage verfügt und angeordnet, die fraglichen Auflage sei durch die örtliche Baubehörde in die Baubewilligung aufzunehmen. Die Bauherrschaft focht die Auflagen beider Behörden an. Die Baudirektion, nicht aber auch die kommunale Baubehörde, beantragte die Abweisung des Rekurses.

Strittig ist, ob bei Einhaltung der Planungswerte durch den Fluglärm die erhöhten Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenhülle gemäss der SIA-Norm 181 gestellt werden können. Die Baugrundstücke sind allesamt der Wohnzone W3 mit Gewerbeerleichterung und der Empfindlichkeitsstufe III zugeteilt. Gemäss dem massgebenden Anhang 5 der Lärmschutzverordnung gilt damit auf den Baugrundstücken ein Planungswert von 60dB(A) für den Tag (6-22 Uhr) und von 50 dB(A) für die Nacht (erste, zweite und letzte Nachtstunde). Gemäss der Verfügung der Baudirektion betragen die Lärmimmissionen auf dem Bauareal am Tag 60 dB(A) und in allen drei Nachtstunden weniger als 45 dB(A). Die Planungswerte werden damit eingehalten. Demgegenüber werden die Werte, wie sie nach der Praxis der Baudirektion gelten, am Tag um 5 dB(A) überschritten.

Aus den Erwägungen:

3.2. Der Schallschutz an neuen Gebäuden ist in Art. 21 des Umweltschutzgesetzes (USG) geregelt. Wer ein Gebäude erstellen will, das dem längeren Aufenthalt von Personen dienen soll, muss einen angemessenen baulichen Schutz gegen Aussen- und Innenlärm sowie gegen Erschütterungen vorsehen (Abs. 1). Der Bundesrat bestimmt durch Verordnung den Mindestschutz (Abs. 2). Gestützt hierauf hat der Bundesrat Art. 32 LSV erlassen. Nach dem hier interessierenden Abs. 1 dieser Bestimmung sorgt der Bauherr eines neuen Gebäudes dafür, dass der Schallschutz bei Aussenbauteilen und Trennbauteilen lärmempfindlicher Räume sowie bei Treppen und haustechnischen Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde entspricht. Als solche gelten beim Lärm der zivilen Flugplätze mit Verkehr von Grossflugzeugen die erhöhten Anforderungen und beim Lärm der übrigen ortsfesten Anlagen insbesondere die Mindestanforderungen nach der SIA-Norm 181.

Zu prüfen ist, ob die streitbetroffenen Grundstücke unter dem Aspekt der dargelegten Flugbelärmung unter diese Vorschrift fallen. Unbestritten ist, dass diesfalls die Schalldämmung im Sinne der angefochtenen Auflagen verbessert werden müsste, während andernfalls die projektierte bzw. realisierte Schalldämmung genügt.

3.3. Die Vorinstanz beruft sich auf ein Schreiben vom 26. Oktober 2000, mit welchem die Abteilung Lärmbekämpfung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) auf entsprechende Anfrage der Fachstelle Lärmschutz der Baudirektion des Kantons Zürich Folgendes mitteilte:

Eine spürbare Störung der Bevölkerung durch Fluglärm setze bereits bei Belastungen um die Planungswerte ein. Die raumplanerischen Wirkungen der Lärmschutzverordnung griffen ebenfalls ab den Planungswerten. Bei diesen Belastungen seien die erhöhten Schallschutzanforderungen deshalb auf jeden Fall zu verlangen. Dabei genüge es, wenn entweder die Tages- oder die Nachtgrenzwerte überschritten seien. Grundsätzlich erachte das Bundesamt indes eine Anwendung der erhöhten Schallschutzanforderungen im Sinne der Vorsorge auch unterhalb der Planungswerte als sinnvoll, da speziell für den Bereich Fluglärm «klassische» Lärmbekämpfungsmassnahmen kaum angewendet werden könnten und ein wirksamer Lärmschutz im Einflussbereich von expandierenden Flughäfen nur Vorteile für die Bewohner mit sich bringe.

3.4.1. Das Erfordernis, im Bereich von Zivilflughäfen mit Grossflugzeugverkehr die erhöhten Schallschutzanforderungen gemäss SIA-Norm 181 zu stellen, wurde mit der Revision vom 12. April 2000 in Art. 32 LSV aufgenommen. Diese Revision beinhaltete Verschiedenes. Unter anderem wurden für alle zivilen Flugplätze Lärmbelastungsgrenzwerte eingeführt und in den bestehenden Anhang 5 der Lärmschutzverordnung integriert (erneut revidiert am 31. Mai 2001). Die Lärmzonen des Luftfahrtrechtes, die bisher als raumplanerisches Steuerungsinstrument gedient hatten, wurden zu Gunsten der Lärmbelastungskataster der Lärmschutzverordnung aufgehoben. Schliesslich wurden die bisher im Luftfahrtrecht aufgeführten fluglärmspezifischen Schallschutznormen mit dem besagten Verweis auf die SIA-Norm 181 in die Lärmschutzverordnung überführt. Im Zuge dieser Änderungen wurden die Art. 40-47 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL) und die Verordnung über die Lärmzonen der Flugplätze Basel-Mulhouse, Genf-Cointrin und Zürich vom 23. November 1973 aufgehoben (Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

[UVEK] vom 11. Februar 2000 über die Änderung der Lärmschutzverordnung, Ziffern 211 und 23; vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 4 LSV in der Fassung vom 15. Dezember 1986).

3.4.2. Gemäss dem Erläuternden Bericht des UVEK vom 25. Juni 1999 zu den Änderungen der Lärmschutzverordnung und der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt war mit der neuen Festschreibung der Schallschutzanforderung in Art. 32 Abs. 1 LSV keine materielle Verschärfung derselben vorgesehen. Eine materielle Verschärfung ergab die fragliche Rechtsänderung hingegen mit Bezug auf die raumplanerischen Auswirkungen im Umfeld der Landesflughäfen. Mit der Anwendung des Umweltschutzgesetzes wurde der von den raumplanerischen Einschränkungen betroffene Raum grösser als mit den bisherigen Lärmzonen, indem diese Einschränkungen bereits ab den Lärmbelastungen über den Planungswerten beginnen; deren Einhaltung bildet nämlich Voraussetzung für die Festsetzung und Erschliessung neuer Bauzonen für Wohngebäude (Art. 24 USG). Das Erstellen von Wohnbauten in belärmten Gebieten sollte nicht zu künftigen Konfliktgebieten führen und sollte deshalb vorsorglich eingeschränkt oder verhindert werden (Erläuternder Bericht des UVEK über die Änderung der Lärmschutzverordnung, Ziffer 3).

3.5. Aus dieser Entstehungsgeschichte von Art. 32 Abs. 1 LSV in der heute geltenden Fassung ergibt sich keinerlei Stütze für die Praxis der Baudirektion. Die Schallschutzanforderungen sollten nach dem Willen des Ordnungsgebers wie gesagt nicht strenger werden. Die gesetzgeberisch gewollte Ausweitung des von den raumplanerischen Einschränkungen betroffenen Raumes kann klarerweise nicht als Argument dafür gebraucht werden, hernach auch dort erhöhte Schallschutzanforderungen zu stellen, wo die nunmehr strengeren raumplanerischen Anforderungen erfüllt sind. Solches kann namentlich auch nicht gestützt auf das Vorsorgeprinzip verlangt werden. Dieses fordert, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig sind, frühzeitig zu begrenzen sind (Art. 1 Abs. 2 USG). In der Formulierung von Art. 11 USG lautet das Vorsorgeprinzip: Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emission im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Ein Instrument der (Lärm-)vorsorge bilden alsdann die Planungswerte. Als Schutz vor neuen ortsfesten Anlagen konkretisieren sie (als zusätzliches Vorsorgekriterium) das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip. Indem ihre Einhaltung Voraussetzung für die Festsetzung bzw. die Erschliessung von Bauzonen bildet, konkretisieren sie zudem gleichermassen auch den raumplanerischen vorsorglichen Immissionsschutz.

Die der Vorsorge zuzurechnenden gesetzlichen Regelungen zielen demnach allesamt auf eine Reduktion der Emissionen bzw. auf eine Berücksichtigung der vorbestehenden Belastungen in der Raumplanung, keineswegs aber auch auf erhöhte Anforderungen an den Schallschutz an neuen Gebäuden ab. Hinzu kommt, dass die besagten Funktionen der Planungswerte klar schliessen lassen, dass bei deren Einhaltung eine ungestörte Nutzung lärmempfindlicher Räume vollumfänglich gewährleistet ist, und zwar unbeschrieben der Art der Lärmquelle. Damit kann ohne weiteres auch gesagt werden, dass bei Einhaltung der Planungswerte auch durch Fluglärm keine erhöhten Schallschutzanforderungen gemäss SIA-Norm 181 zu verlangen sind.

Im Übrigen können allfällige künftige Entwicklungen der Fluglärmsituation rund um den Flughafen Zürich-Kloten hier von vornherein keine Rolle spielen, da sie, wie die Baudirektion selber einräumt, in beide Richtungen gänzlich unbestimmt sind.

(Mit dieser Begründung heisst die Baurekurskommission I die Rekurse gut; auf die übrigen Streitpunkte, nämlich die Verletzung des Koordinationsprinzipes, des Vertrauensschutzes und des Verhältnismässigkeitsprinzipes, nimmt die Baurekurskommission I nicht mehr Bezug.)