



An die Gemeinden und Planungsverbände
des Kantons Zürich

Zürich, 31. August 2011

Raumplanung Flughafenregion – Anpassung der massgebenden Fluglärmkurven zur Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Kreisschreiben vom 28. Februar 2006 hat die Baudirektion über ihre Praxis bezüglich Planungsverfahren und Baubewilligungen bei Grenzwertüberschreitungen durch Fluglärm sowie über die massgebenden Fluglärmkurven im Einflussbereich des Flughafens Zürich informiert. Als massgebend im Sinne von Art. 36 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) galten gemäss diesem Kreisschreiben die Lärmkurven des vorläufigen Betriebsreglements des Flughafens Zürich (vBR) sowie – im Sinne einer Vorsorge – diejenigen der Belastungssituation im Jahr 2000. Diese Übergangsregelung ist inzwischen veraltet und aufgrund der Erkenntnisse aus den Verfahren zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und dem kantonalen Richtplan überholt. Der Regierungsrat hat deshalb mit Beschluss vom 30. März 2011 (Vorlage 4788) die Baudirektion damit beauftragt, die Übergangsregelung im Anschluss an die Überweisung der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», an den Kantonsrat anzupassen. Im Folgenden wird die von der Baudirektion aufgrund von Gerichtsentscheiden bereits seit einigen Jahren etablierte Praxis bezüglich der Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren dargelegt.

I. Rechtsfolgen von Grenzwertüberschreitungen

Die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen für die Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärmbelastung bilden das Bundesgesetz über den Umwelt-

schutz (USG, SR 814.01) sowie die LSV. Deren Rechtsfolgen knüpfen an das von der zuständigen Bundesstelle genehmigte Betriebsreglement und die damit verbundenen «zulässigen Lärmimmissionen» an (vgl. Art. 37a Abs. 1 LSV).

Im Rahmen der Ortsplanung dürfen keine neuen Bauzonen ausgeschieden oder erschlossen werden, wenn die Planungswerte (PW) überschritten werden (vgl. Art. 24 USG sowie Art. 29 und 30 LSV). Nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen gilt die Umzonung von bestehenden Bauzonen (Art. 24 Abs. 1 letzter Satz USG). In diesem Fall müssen die Planungswerte nicht eingehalten werden. Als bestehend gilt eine Bauzone, die vor dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 rechtskräftig festgesetzt worden ist. Das umzuzonende Land muss erschlossen sein. Soweit es eine zusätzliche Erschliessung benötigt, ist Art. 24 Abs. 2 USG massgebend: Die Planungswerte sind einzuhalten.

Bei Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte (IGW) – der gesetzlich definierten Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze – dürfen keine Baubewilligungen für Neu- und Umbauten von Gebäuden mit lärmempfindlichen Nutzungen erteilt werden (vgl. Art. 22 USG; Art. 31 LSV). Gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen dort, wo die Immissionsgrenzwerte überschritten sind, nur bewilligt werden, wenn diese Werte durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen, eingehalten werden können. Gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV darf, wenn die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Abs. 1 nicht eingehalten werden können, die Bewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.

Da Art. 31 Abs. 1 LSV infolge der Ausbreitungseigenschaften des Fluglärms nicht zur Anwendung kommt, ist bei Baubewilligungen in Gebieten mit Fluglärmbelastung zu prüfen, ob an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht. Insbesondere das Interesse an einer häuslicher Bodennutzung bzw. an der Schliessung von Baulücken im bereits überbauten Gebiet kann das Interesse am Lärmschutz überwiegen. Wird eine Ausnahmbewilligung erteilt, hat die Vollzugsbehörde die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile zu verschärfen (vgl. Art. 32 Abs. 2 und 3 LSV). Für gewerbliche Nutzungen bestehen grössere Handlungsspielräume.

II. Praxis der Baudirektion

a) Massgebende Fluglärmkurven

Für die Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren sind ab Juli 2011 nur noch die Lärmkurven des vBR massgebend (vgl. Art. 36 Abs. 1 LSV). Aufgrund des Bundesgerichtsscheids vom 22. Dezember 2010 (BGE 137 II 58) müssen diese vom BAZL noch einmal neu ermittelt werden, damit die im Verlauf des Rechtsmittelverfahrens zum vBR erfolgten Anpassungen berücksichtigt werden können. Die Konturen der Lärmkurve werden als Folge davon noch geringfügige Änderungen erfahren. Bis die Neuberechnungen fertiggestellt sind, stützt sich die Baudirektion auf die bisher verwendeten vBR-Lärmkurven aus dem Jahr 2004.

Auf den Bezug der Lärmkurven des Zustandes 2000 wird aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verzichtet (vgl. Urteil 1A.34/2006 vom 13. November 2006 [Eglisau]).

b) Planungswertüberschreitungen

Für die Beurteilung von Einzonungsbegehren sind die Planungswertkurven des vBR massgebend. Bestehende, aber nicht erschlossene Bauzonen für Gebäude mit lärmempfindlichen Nutzungen können nicht erschlossen werden, wenn die Planungswerte des vBR überschritten sind.

In Gebieten, wo Planungswertüberschreitungen durch das vBR bestehen oder aufgrund der SIL-Varianten in Zukunft mit Planungswertüberschreitungen zu rechnen ist, wird im kantonalen Richtplan kein neues Siedlungsgebiet ausgeschieden. Damit wird die gesetzlich geforderte Widerspruchsfreiheit zwischen SIL und dem kantonalen Richtplan gewährleistet (Art. 7 und Art. 13 RPG).

c) IGW-Überschreitungen

Wie erwähnt darf gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV die Bewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt. Dabei ist im Einzelfall eine Abwägung zwischen dem Interesse des/der Bauwilligen und dem gesetzlich geforderten Schutz vor Lärm vorzunehmen. Massgebend für die Beurteilung ist einerseits die Grösse des betreffenden Grundstücks sowie dessen Einbettung in den ortsbaulichen Kontext und andererseits der Grad der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte des vBR.

- Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können unüberbaute Gebiete bis zu einer Grösse von ungefähr 1 ha inmitten von überbautem Gebiet unter bestimmten Bedingungen als Baulücken bezeichnet werden (Urteil 1P.692/2001 vom 22. Januar 2002, E. 3.4.1 [Kölliken AG]). Eine Baulücke muss an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sie sinnvollerweise ihr raumplanerisches Schicksal teilt.
- Bei der Interessenabwägung spielt zudem eine Rolle, wie stark die Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Als Regel gilt, dass eine Ausnahmegewilligung umso weniger in Frage kommt, je höher die Überschreitung ist. Gegen ein überwiegendes Interesse spricht eine Überschreitung der IGW um 8 bis 9 dB (1. Nachtstunde) bzw. das Erreichen des Alarmwerts (Tag). Gemäss Bundesgericht ist eine IGW-Überschreitung von mehr als 6 dB nicht unbedeutend («... il est manifestement erroné de qualifier un tel dépassement [de 6 dB] de «faible»», Urteil 1A.108/2003 vom 9. September 2003 [Vernier]). Zudem werden im Rahmen der Interessenabwägung weitere Grundlagen, wie beispielsweise der Entwurf des SIL-Schlussberichts vom 16. August 2010, beigezogen.

d) Überschreitung der Alarmwerte

Die Überschreitung der Alarmwerte darf nur bei bestehenden Gebäuden in Kauf genommen werden und hat ein faktisches Neubauverbot für neue Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen zur Folge. In Gebieten mit Überschreitung der Alarmwerte kann keine Ausnahmegewilligung für neue Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen erteilt werden. Grundsätzlich soll jedoch die zeitgemässe Erneuerung der bestehenden Wohnbausubstanz ermöglicht werden, jedoch ohne dass zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden.

Ersatzneubauten sind deshalb zulässig, sofern keine zusätzlichen Wohneinheiten geschaffen werden.

e) Anforderungen an die Schalldämmung

Im Einflussbereich des Flughafens Zürich bestehen gemäss Art. 32 Abs. 1 LSV erhöhte Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenhülle eines Gebäudes. Für lärmempfindliche Wohnräume gelten die erhöhten Anforderungen nach SIA-Norm 181:2006 bei Pegeln über 60 dB am Tag oder über 55 dB in der Nacht. Bei Pegeln über 65 dB am Tag oder über 60 dB in der Nacht sind neue Wohneinheiten zusätzlich mit einer mechanischen Komfortlüftung mit Wärmetauscher auszustatten. Diese muss alle

lärmempfindlichen Räume mechanisch belüften. Reine Zuluft- oder Abluftanlagen sowie Einzelraum-
lüftungsgeräte entsprechen für Neubauten nicht dem Stand der Technik und sind nicht zulässig.

Freundliche Grüsse

Baudirektion Kanton Zürich



Markus Kägi, Regierungsrat