

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00086 vom 17. Juni 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-06-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2008.00086](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00086)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00086 du 17 juin 2009

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00086 del 17 giugno 2009

## Regeste

Verweigerung der lärmschutzrechtlichen Bewilligung | Keine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV bei Überschreitung des Alarmwerts auf Baugrundstücken in fluglärmvorbelastetem Gebiet. Bei der Ermittlung der Fluglärmimmissionen ist grundsätzlich auf Berechnungen, die einen längeren Prognosehorizont im Auge haben, abzustellen und nicht auf konkrete Einzelmessungen, welche vorab kurzfristige Schwankungen der Lärmbelastung je nach aktuellem - und nicht dem massgeblichen zugelassenen - Flugbetrieb wiedergeben (E. 4). Der Alarmwert wird im überwiegenden Teil der Baugrundstücke in der ersten Nachtstunde um 1 dB überschritten. Es ist von einer erheblichen Überschreitung der Belastungsgrenzwerte auszugehen. Die Praxis, nach welcher bei der Überschreitung des Alarmwerts das Interesse am Lärmschutz private oder öffentliche Interessen an der Errichtung des Gebäudes überwiegt, ist nicht zu beanstanden (E. 5). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 02 an der C-Strasse in Kloten zwei zusammengebaute Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 32 Wohnungen, 47 unterirdischen sowie 8 oberirdischen Fahrzeugabstellplätzen zu erstellen. Die Bauparzellen befinden sich gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Kloten in der zweigeschossigen Wohnzone (Zone W2/50) und sind in Bezug auf die Lärmbelastung der Empfindlichkeitsstufe II zugewiesen. Sie sind erschlossen, aber noch unüberbaut, und liegen in mehrheitlich überbautem Gebiet. Das Bauareal grenzt im Nordosten an die D-Strasse und im Westen an die C-Strasse bzw. an den Kehrplatz, über welche es erschlossen wird. Es befindet sich im Einflussbereich des Flughafens Zürich-Kloten.

### E. 2

Streitig ist vorliegend die Frage, ob dem Bauvorhaben lärmrechtliche Hindernisse entgegenstehen. Im Kanton Zürich ist für diesen Entscheid die Baudirektion zuständig (Art. 31 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV]; § 7 in Verbindung mit Ziff. 3.2 des Anhangs der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV]). Demgemäss ist der angefochtene Entscheid – wie von der Beschwerdeführerin beantragt – nur insoweit zu überprüfen, als damit die Verfügung der Baudirektion vom 5. Januar 2007 gestützt wurde. Im Übrigen ist er in Rechtskraft erwachsen.

### E. 3.1

Sind die Immissionsgrenzwerte der Lärmbelastung in einem Gebiet überschritten, so dürfen neue Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn es gelingt, die Lärmbelastung an den Fenstern dieser Räume mit geeigneten Massnahmen (Anordnung der Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes bzw. bauliche oder gestalterische Massnahmen) bis auf die Immissionsgrenzwerte zu senken (Art. 22 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG], Art. 31 Abs. 1 LSV). Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen der genannten Art nicht eingehalten werden, darf eine Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde der Ausnahme zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV).

### **E. 3.2**

Die Baugrundstücke liegen in einer Wohnzone, welcher die Empfindlichkeitsstufe II gemäss Art. 43 LSV zugeordnet ist. Es gelten hier die folgenden Immissionsgrenzwerte und Alarmwerte für den Lärm ziviler Flugplätze (Anhang 5 zur LSV, Ziff. 221 und 222):  
Tageszeit 06–22 h 22–23 h 23–24 h 05–06 h Immissionsgrenzwert 60 dB(A) 55 dB(A) 50 dB(A) 50 dB(A) Alarmwert 65 dB(A) 65 dB(A) 60 dB(A) 60 dB(A)  
Das Ausmass der Lärmbelastung wird bei Fluglärmimmissionen grundsätzlich durch Berechnungen ermittelt (Art. 38 Abs. 2 LSV). Die Baudirektion des Kantons Zürich hat in einem Kreisschreiben vom 28. Februar 2006 (einsehbar unter [www.kantonalplanung.zh.ch](http://www.kantonalplanung.zh.ch), Rubrik "Flughafenregion") dargelegt, auf welche Grundlagen nach ihrem Dafürhalten bei der Berechnung der Fluglärmimmissionen abzustellen sei, nämlich einerseits auf den zu erwartenden Flugverkehr gemäss dem vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 29. März 2005 genehmigten vorläufigen Betriebsreglement (VBR 2005), andererseits auf die tatsächliche, "nominelle" Belastung des Jahres 2000 (NOM 2000). Die Baudirektion ging gestützt auf die beiden erwähnten Berechnungsgrundlagen von folgender Fluglärmbelastung auf den Baugrundstücken aus: 63 dB(A) am Tag (6–22 h) und 66 dB(A) in der ersten Nachtstunde (22–23 Uhr). Demgemäss nahm sie eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte am Tag um 3 dB(A) und in der ersten Nachtstunde um 11 dB(A) sowie des Alarmwerts in der ersten Nachtstunde um 1 dB(A) an. Zum gleichen Ergebnis gelangte die Vorinstanz allein gestützt auf die Berechnungsgrundlage VBR 2005, auch wenn in ihrem Entscheid offenkundig versehentlich von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts in der ersten Nachtstunde von 6 dB(A) die Rede ist. Sie präzisierte die Alarmwertüberschreitung um 1 dB(A) dahingehend, dass diese in einem Teilbereich festzustellen sei, wohingegen für die Baudirektion offenbar für das ganze Gebiet die jeweils höchste Grenzwertüberschreitung ausschlaggebend ist. Nachdem die Baudirektion und die Vorinstanz nach beiden Ermittlungsgrundlagen zu den gleichen Grenzwertüberschreitungen auf den Bauparzellen gelangt sind, ist die Aufschlüsselung gemäss den beiden Ermittlungsgrundlagen vorliegend nicht von Bedeutung.

### **E. 3.3**

Die Vorinstanz erwog, dass aufgrund der Überschreitung der Alarmwerte eine Baubewilligung a priori nicht erteilt werden könne, da es sich vorliegend um ein Gesamtprojekt handle. Die Frage einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 LSV stelle sich demzufolge überhaupt nicht. Offen sei zwar die Frage, ob es möglich sei, mit geeigneten Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu erreichen, sodass die Erteilung eines Dispenses im Sinn von Art. 31 Abs. 2 LSV in Frage kommen könnte. Dass diese Möglichkeit vorliegend bestehe, sei

aus den Baugesuchsunterlagen nicht ersichtlich. Den entsprechenden Nachweis zu erbringen, sei jedenfalls Sache der Bauherrschaft. Die Baudirektion erwog in ihrer Verfügung vom 5. Januar 2007, angesichts der ermittelten Grenzwertüberschreitungen auf den Baugrundstücken würden die Interessen des Lärmschutzes diejenigen der Raumplanung überwiegen, weshalb keine (Ausnahme-)Bewilligung in Aussicht gestellt werden könne.

#### **E. 3.4**

Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, weder aus Art. 31 LSV noch aus einer anderen Norm des Lärmschutzrechts ergebe sich, dass eine Überschreitung des Alarmwerts in jedem Fall zu einer Bauverweigerung führen müsse und damit ein faktisches Bauverbot zur Folge habe. Vielmehr sei zwingend – wie das auch die Baudirektion getan habe – eine Interessenabwägung vorzunehmen. Eine materielle Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV möglich sei, könne auch deshalb nicht unterbleiben, weil der Alarmwert einzig in einem Teilbereich der Bauparzellen in der ersten Nachtstunde geringfügig um 1 dB(A) überschritten werde. Bei derartigen Verhältnissen sei der von der Vorinstanz grundsätzlich ausgesprochene Verzicht auf die Prüfung der Dispensfähigkeit des Bauvorhabens mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip offensichtlich nicht vereinbar. Dies umso mehr, als die behauptete Überschreitung der Alarmwerte nur auf einer hypothetischen, mit erheblichen Unschärfen behafteten Grundlage (Betriebsvarianten) beruhe und die tatsächliche Fluglärmbelastung im Bereich der Baugrundstücke nie individuell konkret untersucht worden sei. Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, beim streitigen Projekt dürfte es ohne Weiteres möglich sein, wenigstens die geringfügige Überschreitung des Alarmwerts durch Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV zu beheben. Dann sei wiederum zu prüfen, ob ein Dispens gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV möglich sei.

#### **E. 4**

Wie bereits ausgeführt, werden Fluglärmimmissionen grundsätzlich durch Berechnungen ermittelt (Art. 38 Abs. 2 LSV). Soweit die Beschwerdeführerin rügt, das faktische Bauverbot stütze sich einzig auf abstrakte Berechnungen und die tatsächliche Lärmbelastung auf den fraglichen Baugrundstücken sei nie durch konkrete Messungen ermittelt worden, verkennt sie, dass Fluglärm-berechnungen in der Regel auf umfangreichen Messungen beruhen und eine mathematische Ausformulierung gesammelter Erfahrung darstellen, die vielfach mehr Vertrauen als Einzelmessungen verdienen (zum Ganzen Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 14. April 2003, Z-2001-148, URP 2003, S. 838 ff., E. 12.2, mit Hinweisen). Wie das Tiefbauamt in seinem Mitbericht zur Beschwerdeantwort vom 23. März 2009 zutreffend ausführte, würden konkrete Einzelmessungen auf den betroffenen Grundstücken nur den Ist-Zustand abbilden und müssten anschliessend noch auf einen jahresdurchschnittlichen (Flug-)Verkehr und einen Prognosehorizont hochgerechnet werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Bau von Wohnungen und anderen lärmempfindlichen Räumen eine langfristige Investition ist, die nicht von kurzfristigen Schwankungen der Lärmbelastung abhängig gemacht werden darf. Bei der Ermittlung der Lärmbelastung ist vielmehr auf die mit dem VBR 2005 zugelassene Nutzung abzustellen (VGr, 17. Juni 2009, VB.2008.00053, E. 5.3, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Das Gesagte schliesst nicht aus, dass die berechneten Werte durch Messungen ergänzt bzw. überprüft werden, wie dies offenbar bei den Landesflughäfen der Fall ist. Die von der Unique (Flughafen Zürich AG) im Internet publizierten Lärm-messungen der Jahre

1999–2007 (Unique, "Lärm gestern und heute", [www.unique.ch](http://www.unique.ch)) zeigen, dass an den meisten Messstellen – so auch an der Messstelle Kloten – eine leichte Reduktion der Belastung bis zum Jahr 2005 zu verzeichnen ist, diese sich jedoch seither nicht fortsetzt. Demnach rechtfertigt es sich weiterhin, auf die Werte gemäss VBR 2005, welche auch der hier streitigen Bewilligungsverweigerung zugrunde liegen, abzustellen (vgl. VGr, 17. Juni 2009, VB.2008.00053, E. 5.3, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

## **E. 5**

zur LSV, Ziff. 222). Nach dem Gesagten überwiegt vorliegend das Interesse am Schutz der Bewohner vor übermässigem Lärm und hat die Baudirektion die Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 LSV zu Recht verweigert.

### **E. 5.1**

Beim streitigen Bauvorhaben werden die Immissionsgrenzwerte am Tag um 3 dB(A) und in der ersten Nachtstunde um 11 dB(A) überschritten. Der Alarmwert ist in der ersten Nachtstunde im überwiegenden Teil der Bauparzellen um 1 dB(A) überschritten. Massnahmen im Sinn von Art. 22 Abs. 2 USG bzw. Art. 31 Abs. 1 LSV müssen gewährleisten, dass die Immissionsgrenzwerte an den offenen Fenstern der lärmempfindlichen Räume nicht überschritten werden (Art. 39 Abs. 1 LSV; BGr, 13. Januar 2009, 1C\_196/2008, E. 2.4, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); BGE 117 Ib 125 E. 3a). Es ist Sache des Bauwilligen, entsprechende Vorschläge für die Ausgestaltung seines Projekts zu machen und das Baugesuch dahingehend zu konkretisieren (VGr, 17. Juni 2009, VB.2008.00053, E. 5.4.3, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Keine ausreichende Massnahme für die Einhaltung der Grenzwerte ist die Schalldämmung der Aussenhülle eines Gebäudes durch Schallschutzfenster und ähnliche Vorkehrungen, weil damit lediglich der Lärm nur im Innern bei geschlossenen Fenstern reduziert wird. Deshalb ist auch die künstliche Belüftung von Wohnbauten, auf die sich die Beschwerdeführerin vorliegend einzig beruft, keine gangbare Lösung für die Erstellung von Wohnbauten in Gebieten mit übermässiger Lärmbelastung (zum Ganzen Robert Wolf in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich Mai 2000, Art. 22 N. 31 und 40). Die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte mit Massnahmen im Sinn von Art. 22 Abs. 2 USG bzw. Art. 31 Abs. 1 LSV erscheint aufgrund der Charakteristik des Fluglärms und der sehr erheblichen Lärmbelastung beim hier zu beurteilenden Bauvorhaben ohnehin als kaum realisierbar. Demnach ist vorliegend davon auszugehen, dass die Immissionsgrenzwerte nicht durch Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV eingehalten werden können. Das Bauvorhaben kann somit aus lärmschutzrechtlicher Sicht nur bewilligt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse im Sinn von Art. 31 Abs. 2 LSV besteht.

### **E. 5.2**

Der Entscheid über die Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 LSV verlangt eine Interessenabwägung (BGr, 13. Januar 2009, 1C\_196/2008, E. 2.5, [www.bger.ch](http://www.bger.ch), mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Dabei kann das Interesse an der Erstellung des Gebäudes ein öffentliches oder privates sein; das Interesse des Eigentümers, seine Parzelle zonengemäss zu nutzen, genügt jedoch nicht, da sonst die Bewilligung in allen Fällen erteilt werden müsste. Auf der andern Seite steht das Interesse der künftigen Bewohner und Benützer des Gebäudes am Schutz gegen übermässigen Aussenlärm. Zu berücksichtigen sind bei der Interessenabwägung unter anderem die Nutzweise der betroffenen Bauzone und das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte. Insbesondere sind die

Alarmwerte einzuhalten (vgl. auch BGr, 26. August 1998, 1A.59/1998, URP 1999, S. 419 ff., E. 3b). Daneben können zugunsten der Baubewilligung raumplanerische Überlegungen in Betracht fallen, insbesondere dann, wenn das betreffende Gebiet eine Baulücke in einem bereits überbauten Gebiet darstellt. Zu berücksichtigen ist ferner die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe im Sinn von Art. 43 Abs. 2 LSV zuzuordnen. In der Lehre und der Verwaltungspraxis besteht heute, soweit ersichtlich, Einigkeit darüber, dass das Interesse am Lärmschutz dort überwiegt, wo der Alarmwert überschritten ist. Dieses entspricht auch der heutigen Praxis der Baudirektion (vgl. Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 28. Februar 2006, S. 2).

### **E. 5.3**

Ob ein überwiegendes Interesse an der Ausführung des Bauvorhabens auf den fraglichen Bauparzellen eine Ausnahme im Sinn von Art. 31 Abs. 2 LSV rechtfertigt, ist eine Rechtsfrage, welche das Verwaltungsgericht grundsätzlich überprüfen kann (§ 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Der kantonalen Behörde steht beim Entscheid über die Zustimmung zu einer Ausnahme indes ein erheblicher Ermessensspielraum zur Verfügung, den die Rechtsmittelinstanzen zu respektieren haben (BGr, 13. Januar 2009, 1C\_196/2008, E. 2.6, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); vgl. auch BGr, 26. August 1998, 1A.59/1998, URP 1999, S. 419 ff., E. 3b).

### **E. 5.4**

Wie bereits ausgeführt, ist vorliegend der Immissionsgrenzwert am Tag um 3 dB(A) und in der ersten Nachtstunde der Immissionsgrenzwert um 11 dB(A) sowie der Alarmwert im überwiegenden Teil der Bauparzellen um 1 dB(A) überschritten. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann bei Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte – je nach Tages- bzw. Nachtstunde – von 6 dB(A) (BGr, 9. September 2003, 1A.108/2003, URP 2003, S. 832 ff., insbes. E. 2.3) bzw. von 5–8 dB(A) und des Erreichens des Alarmwerts auf einem kleinen Teil des Baugrundstücks (BGr, 13. Januar 2009, 1C\_196/2008, E. 2.6, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)) nicht mehr von unbedeutenden Grenzwertüberschreitungen die Rede sein. Umso mehr sind auch die vorliegenden Überschreitungen als erheblich zu qualifizieren. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass der Alarmwert über dem Immissionsgrenzwert liegt (Art. 19 USG), und zwar vorliegend in der massgeblichen ersten Nachtstunde um 10 dB(A). Auch wenn der Alarmwert nur um 1 dB(A) überschritten ist, liegt nach wie vor eine erhebliche Überschreitung der Immissionsgrenzwerte vor. Zum anderen ist die erste Nachtstunde für das Ruhebedürfnis der Bewohner von besonderer Bedeutung. Das Interesse am Schutz der künftigen Bewohner vor übermässigem Lärm ist demnach erheblich. Entsprechend rechtfertigt es sich ohne Weiteres, bei einer Überschreitung des Alarmwerts, insbesondere wenn dies in der ersten Nachtstunde der Fall ist, das überwiegende Interesse an einer projektierten Wohnüberbauung zu verneinen, selbst wenn raumplanungsrechtliche Kriterien, wie das Schliessen einer Baulücke, für eine Ausnahme sprächen. Demnach kann die hier ebenfalls strittige Frage, ob es sich bei den Baugrundstücken um eine Baulücke handelt, offengelassen werden. Eine Aufstufung in die Empfindlichkeitsstufe III brächte hier keinen Vorteil, würde für die hier massgebliche erste Nachtstunde doch derselbe Immissionsgrenz- und Alarmwert wie in der Empfindlichkeitsstufe II gelten (Anhang

### **E. 6**

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Baudirektion habe in vergleichbaren Fällen, in denen ebenfalls die Alarmwerte überschritten waren, schon wiederholt Bewilligungen nach Art. 31 Abs. 2 LSV erteilt. Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass es eine entsprechende Praxis gebe, wonach bei knapper Überschreitung des Alarmwerts lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen erteilt würden. Der von der Beschwerdeführerin vorab angeführte Fall ist mit dem vorliegenden insofern nicht vergleichbar, als es dort um eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte während des Tages um ca. 5,5 dB(A) ging und eine Zuordnung des Baugrundstücks in eine höhere Empfindlichkeitsstufe einen Vorteil gebracht hätte (BRK I, 19. August 2005, BEZ 2005 Nr. 44). Inwieweit die weiteren von der Beschwerdeführerin angeführten Fälle – eine Wohnüberbauung in E bzw. die Wohnüberbauung an der F-Strasse in Kloten – mit dem vorliegenden vergleichbar sind, wird nicht substantiiert dargelegt. Es ist nicht Sache der Rechtsmittelinstanzen, entsprechende Abklärungen zu treffen und jeder für die Beschwerdeführerin allenfalls günstigen Tatsache nachzugehen. Die Beschwerdegegnerin führt jedenfalls aus, dass bei der Wohnüberbauung an der F-Strasse keine Überschreitung des Alarmwerts vorliege und dass es auch sonst im Kanton Zürich keinen vergleichbaren Fall gebe, bei welchem trotz Überschreitung des Alarmwerts in der ersten Nachtstunde entgegen dem Interesse des Lärmschutzes entschieden worden sei; bei Überschreitung des Alarmwerts würden für Neubauten keine Ausnahmegewilligungen gewährt. Diese Praxis ist im Licht der angeführten Rechtsprechung und Lehrmeinungen (oben Erw. 5.2) nicht zu beanstanden. Selbst wenn die Baudirektion – wie die Beschwerdeführerin gelten macht – mit Bezug auf die Gewährung von Ausnahmegewilligungen bei Überschreitung des Alarmwerts eine Praxisänderung vorgenommen hätte, wäre ihr das nicht verwehrt, sofern sie die neue Praxis konsequent anwendet (vgl. VGr, 17. Juni 2009, VB.2008.00053, E. 5.5.8, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Demnach erweist sich auch die Rüge der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung, soweit hinreichend substantiiert, als unbegründet.

#### **E. 7**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG) und steht ihr kein Anspruch auf eine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Es gibt bei diesem Verfahrensausgang auch keinen Anlass, die Kosten- und Entschädigungsfolge des Rekursverfahrens zu ändern. Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.