

9. Dezember 2021

Vernehmlassung Anpassungen Art. 22 - 24 USG

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zu den geplanten Anpassungen der Artikel 22 bis 24 des Umweltschutzgesetzes (USG) Stellung zu nehmen.

Vorbemerkung

In der Begleitgruppe haben wir uns dafür eingesetzt, dass die Lüftungsfensterpraxis legalisiert wird, dass aber darüberhinausgehende Ausnahmen (in ca. 5 – 10% der Fälle nötig) nach wie vor eine kantonale Zustimmung brauchen (Angepasste Nullvariante im Erläuterungsbericht). Mit diesem Vorgehen wäre sichergestellt, dass auch in stark lärmbelasteten Gebieten eine situationsbezogene Optimierung der Gebäude (Lage, Grösse der Parzelle, etc.) stattfindet und die Grundrisse lärmoptimiert konzipiert werden. Weitgehende Ausnahmen von der Einhaltung der IGW müssten nur noch sehr wenige zugestanden werden, um an gut erschlossenen Lagen die geforderte Siedlungsverdichtung zu ermöglichen. Dieses Vorgehen hat sich im alltäglichen Vollzug bereits bewährt.

Obwohl wir die vom Parlament gewollte Regelung ohne Ausnahmen als problematisch für den Lärmschutz und die alltägliche Vollzugsarbeit erachten, haben wir uns bemüht, Ansätze und Lösungen zu finden bei denen der Lärmschutz am Gebäude weiter bestmöglich beibehalten werden kann. Im Vergleich zu den heutigen Bestimmungen kommt es allerdings zu einer Verschlechterung des Lärmschutzes, da nicht mehr situativ und im Einzelfall die optimale Lösung für den Lärmschutz entwickelt werden kann und Ausnahmen nur dort gewährt werden, wo sie unumgänglich sind.

In den intensiv geführten Diskussionen im Cercle Bruit hat sich gezeigt, dass nicht alle Kantone hinter den von der Fachgruppe Kapitel 5 LSV vorgeschlagenen Anpassungen stehen können. Differenzen gibt es vor allem in der Westschweiz und bei kleineren Kantonen, die teils die heutige Regelung bevorzugen.

Einleitung zur vorliegenden USG-Anpassung

Ziel und Zweck der vorgesehenen Änderungen sind u.a. «das Umweltschutzgesetz und/oder die Lärmschutz-Verordnung so zu ändern, dass in lärmbelasteten Gebieten die raumplanerisch geforderte Siedlungsverdichtung nach innen möglich wird und dabei dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm angemessen Rechnung getragen wird». Die gewählte Lösung bezüglich Baubewilligungen (Art. 22 USG) orientiert sich am Vorschlag des Cercle Bruit Schweiz vom 9. Oktober 2019 zuhanden der Begleitgruppe, welche für die Entwicklung der Neuregelung ins Leben gerufen wurde. Dieser Bezug wird im erläuternden Bericht mehrfach erwähnt. Aber leider wurden wesentliche Teile der Vollzugspraxis nicht übernommen und darunter leidet nun die Konsistenz des Vorschlages und somit der Lärmschutz.

A Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten (Art. 22 USG)

Differenzierung der Räume und Fenster, Legalisierung der Lüftungsfensterpraxis

Die Einteilung lärmempfindlicher Räume in grüne (IGW bei sämtlichen Fenstern eingehalten), gelbe (IGW beim Lüftungsfenster eingehalten) und rote (IGW bei keinem Fenster eingehalten) hat sich sehr bewährt und erlaubt eine einfache Beurteilung. Deshalb verwenden wir diese Differenzierung der Räume in der vorliegenden Stellungnahme.

Gelbe Räume haben ein Lüftungsfenster unter dem IGW und sind grundsätzlich eine gute Lösung. Die sogenannten Zweitfenster sind sowohl aus städtebaulichen, architektonischen und wohngygienischen Gründen notwendig und wertvoll. Ein Fenster erfüllt noch andere Aufgaben als nur die Belüftung. Werden die Fenster nicht differenziert, so kann es sein, dass Zweitfenster weggelassen, zugemauert oder festverglast werden, nur um Ausnahmen beim heutigen Regelungssystem zu vermeiden. Dies kann auch mit der neuen Regelung passieren, indem mit dem Verzicht auf ein paar Zweitfenster über dem IGW, welche Art. 22 Abs. 1 USG nicht einhalten, die nach Art. 22 Abs. 2 lit. b USG verlangten Aussenräume vermieden werden können. In der vorgesehenen Regelung braucht es diesen Aussenraum, sobald ein Fenster über dem IGW belastet ist. Dies wäre eine Verschärfung unseres bisherigen Vollzuges und kann zu einem Verzicht von strassenseitigen Fenstern führen, welche den Lärmschutz nicht verbessern, aber den Städtebau verschlechtern.

Der Verzicht auf strassenzugewandte Fenster führt nämlich zu unattraktiven, abweisenden Strassenfassaden, welche der von der Raumplanung angestrebten Aufwertung des Strassenraumes zuwiderlaufen. Deshalb stellen wir den Antrag, eine dreistufige Regelung einzuführen.

Antrag 1: Art. 22 USG ist wie folgt zu ändern:

¹ Baubewilligungen für die Erstellung von Gebäuden, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, werden unter Vorbehalt von Absatz 2 und 3 nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können.

² Können die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn:

a. bei jedem lärmempfindlichen Raum die Immissionsgrenzwerte mindestens teilweise eingehalten sind; und

b. der bauliche Mindestschutz nach Artikel 21 gegen Aussen- und Innenlärm angemessen verschärft wird.

³ Können die Immissionsgrenzwerte nicht bei jedem lärmempfindlichen Raum mindestens teilweise eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn:

a. jede Wohneinheit über einen genügenden Anteil lärmempfindlicher Räume verfügt, bei denen die Immissionsgrenzwerte mindestens teilweise eingehalten sind;

b. und bei jeder Wohneinheit, bei der die Immissionsgrenzwerte nicht bei jedem lärmempfindlichen Raum mindestens teilweise eingehalten werden können, ein ruhiger Raum vorhanden ist und ein ruhiger Aussenraum beim Gebäude zur Verfügung steht.

⁴ Der Bundesrat regelt:

- a. den Anteil lärmempfindlicher Räume nach Absatz 3 Buchstabe a, und **die Anforderungen an den ruhigen Raum und den ruhigen Aussenraum** nach Absatz 3 Buchstabe b;
- b. bei Fluglärm Ausnahmen von den Anforderungen nach Absatz 3 Buchstaben a, b und c; die Alarmwerte müssen eingehalten werden.

Grundsatz der Kompensation

Ein zentraler Pfeiler des Vorschlags des Cercle Bruit Schweiz vom 9. Oktober 2019 ist die Kompensation roter Räume durch einen ruhigen Raum und einen ruhigen Aussenraum. Mit dem ruhigen lärmabgewandten Raum (unter IGW ES II, unabhängig der geltenden ES) wird zum einen sichergestellt, dass die Wohneinheit eine ruhige Seite hat. Zum andern haben Wohneinheiten auch in der ES III zumindest einen ruhigen Raum und können nicht überall gerade die eher lauten Grenzwerte der ES III einhalten. Mit der Definition des Aussenraums beim Gebäude und nicht bei der Wohneinheit ist dieser Raum nicht gewährleistet. Gemäss Vorschlag wird beim Aussenraum auch nur die Einhaltung des Grenzwertes am Tag gefordert. Dies kann vor allem beim Bahnlärm, wo teilweise gleich hohe Lärmbelastungen am Tag wie in der Nacht auftreten, dazu führen, dass selbst wenn beim Aussenraum die PW am Tag eingehalten sind, beim dahinterliegenden Raum die IGW in der Nacht überschritten sind. Somit garantiert die Anforderung des ruhigen Aussenraumes noch nicht, dass auch ruhige Innenräume bei jeder Wohneinheit vorhanden sind.

Im Erläuterungsbericht wird die ruhige Gebäudefassade auch thematisiert. Es wird dort ausgeführt, dass der Ansatz, wonach jede Wohnung an eine ruhige Fassade angrenzen soll, bei Gebäuden mit vielen kleinen Wohnungen an lauten Lagen aufgrund der kleinteiligen Grundrisse an Grenzen stösst. Unsere Erfahrung im Vollzug zeigt allerdings, dass auch an solchen Lagen, nachhaltige Lösungen gefunden werden.

Zu den Aussenräumen

Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b USG muss nur ein Aussenraum beim Gebäude zur Verfügung stehen. Im Erläuterungsbericht auf Seite 53 heisst es: «Möglich sind direkt an die Wohnung angrenzende Balkone, Loggien oder Terrassen sowie zum Gebäude gehörende Aussenräume wie Innenhöfe oder gemeinschaftlich genutzte Dachterrassen, die von der jeweiligen Wohnung genutzt werden können». Dies garantiert noch nicht, dass Wohnungen mit roten Räumen eine ruhige Seite erhalten. Deshalb unsere Forderung nach einem ruhigen Raum (siehe Antrag 1).

Für die Aussenräume wird auf Stufe USG die Einhaltung der Planungswerte verlangt. Nach heutiger Praxis gilt sowohl für ES II als auch für ES III der IGW ES II am Tag (60 dB). Mit der Festlegung des PW würde in der ES II eine Verschärfung erfolgen. Zudem scheint uns die Anforderung von 55 dB in der ES II sehr hoch und unsere Erfahrung zeigt, dass hier Probleme auftreten würden. Aus unserer Sicht wäre es denkbar, im USG von ruhigen Aussenräumen zu sprechen. Dies gilt ebenfalls für das ruhige Zimmer. Die Konkretisierung der Anforderungen an die Kompensationsmassnahmen für rote Räume könnte auf Stufe Verordnung erfolgen, was den Vorteil mit sich bringen würde, dass man sich auf die Empfindlichkeitsstufen beziehen könnte.

Umgang mit wesentlichen Änderungen

Gemäss den Erläuterungen gilt Artikel 22 USG auch bei wesentlichen Änderungen bestehender Gebäude. Artikel 31 Absatz 1 LSV bringt dies heute zum Ausdruck. Eine Änderung ist dann wesentlich, wenn neue lärmempfindliche Räume oder solche mit höherer Lärmempfindlichkeit geschaffen werden. Beispiele sind der Ausbau eines Dachgeschosses für Wohnungen oder die Umnutzung von Gewerberäumen zu Wohnräumen. Wesentliche Änderungen sind im Zusammenhang mit der Entwicklung nach innen sehr häufige Fälle. Die klassische Verdichtung bedeutet in der Regel optimale Ausnutzung bestehender Bausubstanz oder Aufstockung.

In unserem Vorschlag vom 9. Oktober 2019 haben wir zwischen dem Erstellen neuer Wohneinheiten (z.B. Aufstockung mit neuen Wohnungen, Umnutzung eines Gewerbebaus zu Wohnen) und dem Anbau, Ausbau und Umbau bestehender Wohneinheiten oder der Aufteilung grosser Wohnungen in kleinere Einheiten unterschieden. Für die zweitgenannten lärmschutzrelevanten Bauvorhaben besteht häufig erheblich weniger Spielraum für Massnahmen. Was ist z.B., wenn eine bestehende Wohnung aus lauter roten Räumen besteht und nun noch ein grünes Zimmer hinzukommen soll? Dies wäre gemäss der vorliegenden Formulierung nicht bewilligungsfähig, obwohl insgesamt eine Verbesserung der Wohnqualität erreicht würde. Wohnungsgrundrisse mit ruhigen Räumen sind vielfach schwierig zu realisieren und private Aussenräume sind nicht möglich. Hier beschränkt sich die Vollzugspraxis des Cercle Bruit darauf, keine Verschlechterung der heutigen Situation zu schaffen. Eine Wohnung die heute eine ruhige Seite aufweist, darf bspw. nicht in 2 Wohnungen, d.h. eine ruhige und eine laute Wohnung aufgeteilt werden. Zudem sollen keine Wohneinheiten bewilligungsfähig sein, bei denen kein Fenster den Grenzwert einhält.

Antrag 2: Ergänzung Art. 22 Abs. 3 lit neu USG: ***sich die Situation bei wesentlichen Änderungen und gleicher Nutzung insgesamt nicht verschlechtert.***

Zudem müssen die wesentlichen Änderungen in den Erläuterungen ausführlicher thematisiert und dann in der Lärmschutz-Verordnung detailliert geregelt werden.

Umgang mit lärmempfindlichen Betriebsräumen

Mit der Formulierung «die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen» gilt Art. 22 USG für Wohnräume und auch für lärmempfindliche Betriebsräume. In Abs. 2 kommt nun eine Differenzierung und es werden Anforderungen nur für Wohnen festgelegt. Gemäss den Erläuterungen (S. 53) gilt für Gewerbebauten mit lärmempfindlichen Nutzungen, aber ohne Wohneinheiten, nur Buchstabe c. Damit würde der bisherige Lärmschutz für Betriebsräume entfallen. Bisher bestand ein Konsens, dass Betriebsräume zumindest am Lüftungsfenster die IGW einhalten oder aber mechanisch belüftet werden müssen.

Antrag 3: Ergänzung des Art. 22 Abs. 3 USG mit lit. neu USG, in dem für alle lärmempfindlichen Nichtwohnräume (Betriebsräume, Schulräume, Spitalzimmer, klassische Hotelzimmer) die Einhaltung der IGW ebenfalls mindestens teilweise vorgeschrieben wird oder aber die Installation einer mechanischen Belüftung notwendig ist.

Zu der Sanierungspflicht der Anlageeigentümer

Neu soll die Einhaltung des Planungswertes für definierte Aussenräume gelten. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung ist unklar, ob diese in einem Baubewilligungsverfahren

festgesetzten Aussenräume zu einer (späteren) Sanierungspflicht von Anlageeigentümern führen könnte. Der Bundesrat soll diese Sanierungszuständigkeit klar ausschliessen.

Antrag 4: Eine Sanierungspflicht gegenüber Aussenräume soll ausgeschlossen werden.

B Anforderungen an Bauzonen (Art. 24 USG)

Wir begrüssen es, wenn nun neben Einzonungen auch Aufzonungen und Umzonungen thematisiert werden. Im Zusammenhang mit der Innenentwicklung stehen diese Planungsverfahren im Fokus.

Ausscheidung neuer Bauzonen (Art. 24 Abs. 1 USG)

Nach Art. 24 Abs. 1 USG und dem Bundesgerichtsentscheid zur Lüftungsfensterpraxis müssen die PW bei sämtlichen Fenstern von lärmempfindlichen Räumen eingehalten werden, also ohne Spielraum «Lüftungsfenster». Neu eingezont werden heute oft Reservezonen mitten im Siedlungsgebiet, Bahnhofareale, welche aus eisenbahnrechtlichen Überlegungen nicht eingezont wurden, Landwirtschaftsbetriebe mitten in Wohngebieten, die aufgegeben oder ausgesiedelt wurden oder Gebiete am Siedlungsrand zur Arrondierung. Diese Gebiete sind oft höheren Verkehrslärmbelastungen ausgesetzt, denn Einzonungen sollen gemäss RPG an gut mit ÖV erschlossenen Lagen erfolgen. Auf der ruhigen grünen Wiese soll und darf raumplanerisch beabsichtigt nicht mehr eingezont werden (Verdichtung nach Innen).

Die grundsätzlich auch früher schon geltende Vorgabe, dass die Planungswerte einzuhalten sind, konnte mit der Lüftungsfensterpraxis entschärft werden. Mit planerischen, gestalterischen und baulichen Massnahmen lassen sich die PW am Lüftungsfenster einhalten. Seit dem Bundesgerichtsentscheid zur Lüftungsfensterpraxis waren solche Einzonungen nur noch möglich, indem im Planungsverfahren (Vorschriften im Sondernutzungsplan bzw. Gestaltungsplan) nur die Bedingungen für die Lüftungsfenster festgelegt wurden. Ohne diesen Vollzug in der Grauzone wären die städtebaulichen Ziele nicht zu erreichen gewesen. Oder aber die Zweitfenster wären weggelassen worden oder man hätte die grünen Räume mit den wohnhygienisch fragwürdigen Festverglasungen erreicht. Dies alles sollte nun u.E. mit der Änderung des USG verbessert werden. Es könnte der Vorwurf aufkommen, dass hier mit Lärmschutz Raumplanung betrieben werde. Was übrigens auch zu falschen Resultaten führen würde - siehe oben.

Mit der Einführung des Lüftungsfensters wird der Lärmschutz nicht verschlechtert, jedoch eine sinnvolle Entwicklung nach innen ermöglicht, ohne städtebaulich und wohnhygienisch unsinnige Lösungen zu provozieren.

Antrag 5: Art. 24 USG soll durch einen neuen Abs. 2 ergänzt werde: ***Können die Planungswerte nicht eingehalten werden, sind Massnahmen an der Quelle, Orientierung der Gebäude und bauliche bzw. gestalterische Massnahmen umzusetzen, damit die Planungswerte bei jedem lärmempfindlichen Raum mindestens teilweise eingehalten werden können.***

Die Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 USG gelten sowohl für Wohnräume als auch für Betriebsräume. Bei den Betriebsräumen, Schulzimmern und klassischen Hotelzimmern sind

wir allerdings der Meinung, dass analog zu unserem Antrag bei Art. 22 USG eine mechanische Belüftung reicht, falls die PW selbst bei den Lüftungsfenstern nicht eingehalten werden können.

Antrag 6: In der LSV ist zu ergänzen, dass bei Betriebsräumen, Schulzimmern, Spitalzimmern und klassischen Hotelzimmern die Anforderung entfällt, wenn die Räume über eine mechanische Belüftung verfügen.

Freiraum (Art. 24 Abs. 2 lit. a USG)

Wir begrüssen es sehr, dass mit der geplanten Anpassung von Art. 24 Abs. 2 lit. a USG bestehende Freiräume gesichert und somit erhalten bleiben und z.T. auch neue attraktive Freiräume geschaffen werden müssen. Die Einzelheiten wie z.B. welche Qualitäten diese Freiräume aufweisen müssen, wie sie langfristig gesichert werden können etc. müssen klar geregelt werden. Wir gehen davon aus, dass zumindest bezüglich der nötigen Qualität gewisse Präzisierungen in der Lärmschutz-Verordnung vorgenommen werden, dass die Details allerdings in einer Vollzugshilfe geregelt werden müssen.

Gemäss Erläuterungsbericht können die Freiräume ausserhalb der Bauzone liegen, sollen aber weniger als 500 m vom Wohnort entfernt sein. Diese Distanz scheint uns eher gross. Legt man den 500 m-Radius auf kleine und mittlere Gemeinden, so ist man auch mit berücksichtigtem Wegnetz stets am Siedlungsrand, oft schon am Waldrand. Sogar in städtischen Situationen wird man immer etwas Passendes finden. Zudem sind 500 m sehr weit – man denke auch an Kinder oder Gehbehinderte. Wir schlagen vor, die Distanz eher auf 200 bis 300 m zu verkürzen.

Antrag 7: In der Lärmschutz-Verordnung sollen gewisse Vorgaben zur Qualität, der Dimension und der Erreichbarkeit der nötigen Freiräume gemacht werden. Die Distanz sollte eher auf 200 bis 300 m verkürzt werden.

Antrag 8: Die genauen Details zu den Freiräumen (Qualität, langfristige Sicherung, Unterhalt etc.) sollen in einer Vollzugshilfe festgelegt werden.

Akustische Massnahmen zur angemessenen Wohnqualität (Art. 24 Abs. 2 lit. b USG)

Wir begrüssen es sehr, dass mit der geplanten Anpassung von Art. 24 Abs. 2 lit. b USG eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, um auch im Aussenraum Massnahmen zur Verbesserung der akustischen Qualität dieser Räume einzufordern. Es braucht allerdings noch diverse Grundlagen um die nötige Qualität dann auch einzufordern zu können. Wir sind hier auch gerne bereit aktiv bei der Erarbeitung dieser Grundlagen mitzuarbeiten und hoffen in diesen Prozess auch eingebunden zu werden.

C Weitere Bemerkungen und Anträge

Zur Tabelle mit den Konkretisierungen von Art. 22 Abs. 2 lit. a (Erläuterungsbericht S. 53):

Wohnungsgrössen: Neue Wohnungen haben fast immer halbe Zimmer. Nur im Altbau gibt es noch ganzzahlige Wohnungen.

Antrag 9: Ganzzahlige Wohnungsgrössen mit halben Zimmern ergänzen (z.B. 3 / 3 ½).

Begriff «ruhige lärmempfindliche Räume»: Wohnräume, bei denen gerade der IGW der ES III mit 65 dB am Tag und 55 dB in der Nacht in einem Fenster eingehalten sind, können nicht als ruhig bezeichnet werden.

Antrag 10: Begriff *ruhige lärmempfindliche Räume* durch *Räume mit einem Fenster unter dem IGW* ersetzen.

Resultierender Anteil in Prozent: Die Anforderungen sind etwas weniger streng als die aus dem Vorschlag des Cercle Bruit Schweiz vom 9. Oktober 2019. Dieser verlangt für $\frac{2}{3}$ der Räume die Einhaltung der IGW am Lüftungsfenster. Der Unterschied betrifft nur die 5 resp. 5 ½ Zimmerwohnung. Folgendes Beispiel zeigt die Problematik solcher Wohnungen: Eine 5 ½ Zimmerwohnung in der ES III, welche über zwei rote und drei gelbe Zimmer verfügt wäre ohne Optimierung bewilligungsfähig. Im schlimmsten Fall werden an den Lüftungsfenstern der gelben Zimmer gerade die IGW der ES III eingehalten (ggf. sogar nur mit lärmreduzierenden Massnahmen wie Balkone/Loggien). Eine solche Wohnung hat keine Qualität und sollte schon auf Stufe Gesetz ausgeschlossen werden. Auf allen Fassaden sind höchstens gerade die IGW ES III eingehalten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass hier aufgrund der geringen Anzahl solcher Wohnungen eine gute Qualität mit nur einem roten Raum möglich ist. Zudem sollte gemäss unserem Vorschlag vom 9. Oktober 2019 mindestens ein ruhiger Raum als Kompensation vorhanden sein (siehe oben).

Aus unserer Sicht führen die in Tabelle 1 des Erläuterungsberichts ausgewiesenen Prozentangaben zu mehr Diskussionen als die einfach handhabbare Drittelsregelung, welche in unserem Vollzug noch nie in Frage gestellt wurde.

Antrag 11: Drittelsregelung mit Ausnahmen für 2 und 2 ½ Zimmer-Wohnungen gemäss nachfolgender Tabelle.

Wohnung		
Anzahl Zimmer	Räume total	Max. Anzahl Räume Raumtyp rot
1 bis 1.5	1	0
2 bis 2.5	2	1
3 bis 3.5	3	1
4 bis 4.5	4	1
5 bis 5.5	5	1
6 bis 6.5	6	2

Schlussbemerkungen

Wir sind uns bewusst, dass unsere Stellungnahme sehr detailliert und mit diversen Anträgen ausgefallen ist. Dies ist der Komplexität des Themas geschuldet und widerspiegelt die vielfältigen Erfahrungen, die wir im Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung und der Lärm-schutz-Verordnung gemacht haben.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen auf eine wohlwollende Prüfung unserer Anträge. Zur Beantwortung allfälliger Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Markus Chastonay

Präsident Cercle Bruit Schweiz