

per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Recht
Worbentalstrasse 68
3063 Ittigen

Winterthur, 14. Dezember 2021

Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes Stellungnahme zu den Artikeln 22-24

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 8. September 2021 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes. Das Institut Konstruktives Entwerfen (IKE) an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) forscht seit mehreren Jahren intensiv zum Bauen und Wohnen an lärmbelasteten Lagen und setzt sich im Interesse der Baukultur für einen wirksamen, doch flexibleren und zukunftsfähigen Lärmschutz ein. Gerne nehmen wir deshalb die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen zu den Artikeln 22 bis 24 des Gesetzesentwurfs.

Vorbemerkungen

Lärmschutz treibt die Architektinnen und Architekten in der Schweiz um. Gerade an zentralen, gut erschlossenen Lagen ist der Schutz vor Aussenlärm zu einem prägenden Planungsparameter geworden. Mit Blick auf die störende und gesundheitsschädigende Wirkung von Lärm sind die Vorschriften zu Recht streng. Doch der Fokus auf bestimmte, für sämtliche Fenster von lärmempfindlichen Räumen gleichermassen anzuwendende Grenzwerte engt den Spielraum zur Entwicklung ganzheitlich qualitätsvoller Architektur stark ein. Zudem ist der Weg über die Ausnahmegewilligung heute vielerorts fast schon zur Regel geworden. Ein Wirrwarr an kantonal unterschiedlichen Ausnahmeregelungen und eine zunehmend rigorose Rechtsprechung verunsichern Planende und Bauherrschaften. All das führt zu unbefriedigenden Lösungen und bremst letztlich die Innovationskraft aus – besonders im Wohnungsbau. Dabei sind qualitätsvolle öffentliche Räume und ein attraktives, vielfältiges Wohnraumangebot für möglichst unterschiedliche Zielgruppen im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung nach innen gefragt denn je.

Das IKE begrüsst deshalb die vorgesehenen Gesetzesänderungen im Grundsatz. Die gewichtigste Verbesserung liegt unseres Erachtens darin, dass anstelle der bisherigen Ausnahmeregelungen künftig die Kriterien für die Erteilung von Baubewilligungen an lärmbelasteten Lagen im Gesetz klarer formuliert werden sollen.¹ Jedoch sollten die nachfolgenden Punkte aus Sicht des IKE noch präzisiert werden.

1. Zur Lüftungsfensterpraxis

Fenster erfüllen verschiedenste Zwecke. Nebst der Belüftung dienen sie der Belichtung von Räumen, schaffen Ausblicke und ermöglichen Kommunikation. Nicht zuletzt verleihen sie der Fassade – und letztlich der Stadt – ihr Gesicht.

Bei Wohnräumen soll man die Fenster öffnen können. Das gehört zu einer guten Wohnqualität (Belüftung, Kommunikation) und hat auch praktische Gründe (Reinigung). Zum Lüften allein reicht ein genügend grosses Fenster pro Raum, an dem die Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten werden (sog. Lüftungsfensterpraxis). Weitere Fenster mit überschrittenen IGW mögen sich zwar nicht zum ruhigen Lüften eignen. Aus den genannten Gründen tragen aber auch sie entscheidend zur Wohnqualität und zur Attraktivität des öffentlichen Raums bei. Fensterlose Fassaden führen zu einem unwirtlichen Stadtbild und begünstigen bei Dunkelheit die Entstehung von Angsträumen.

Die in Art. 22 Abs. 1 vorgeschlagene, grundsätzliche Forderung nach einer Einhaltung der IGW an sämtlichen Fenstern verbessert den Gesundheitsschutz im Vergleich zur Lüftungsfensterpraxis nicht. Sie kann jedoch die Wohnqualität und die architektonische Gestalt eines Gebäudes erheblich schmälern; dann nämlich, wenn sie zum Anreiz wird, auf bestimmte, aus den oben genannten Gründen gleichermassen wichtige Fenster zu verzichten. Konkret kann dies geschehen, wenn durch das Weglassen von Fenstern die zusätzlichen Anforderungen gemäss Art. 22 Abs. 2 umschifft werden können.

Antrag 1: Ergänzung von Art. 22 Abs. 1

[...] wenn die Immissionsgrenzwerte in jedem lärmempfindlichen Raum an mindestens einem Fenster eingehalten werden können.

2. Kompensation von Räumen mit überschrittenen IGW

Gemäss Art. 22 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs wäre künftig beispielsweise eine 3-Zimmerwohnung bewilligungsfähig, bei der zwei Zimmer die IGW teilweise (an mindestens einem Fenster) einhalten und ein Zimmer gar nicht – auch in einer ES III. In der Praxis wäre eine einseitige Ausrichtung einer solchen Wohnung auf die Lärmquelle durchaus denkbar. Zwei der drei Zimmer könnten beispielsweise über eine strassenseitige Loggia gelüftet werden, um den IGW am Fenster gerade noch einzuhalten. Bei einer solchen Lösung kann gesamthaft nicht von guter Wohnqualität gesprochen werden.

Art. 22 Abs. 2 lit. b sollte deshalb sicherstellen, dass jede Wohnung mit Grenzwertüberschreitungen auch Anschluss an eine ruhige Gebäudeseite hat. Dazu sollten Räume, in welchen die IGW an allen Fenstern überschritten sind, innerhalb der Wohneinheit mit einem ruhigen Raum und einem ruhigen Aussenraum kompensiert werden müssen.

Auf Verordnungsstufe als «ruhig» zu definieren wäre nach Ansicht des IKE für Innenräume die Einhaltung der IGW ES II am Lüftungsfenster, auch wenn das Gebäude in der ES III liegt. Für Aussenräume wäre die Einhaltung der IGW ES II ebenfalls angemessen, allerdings nur

¹ Bundesamt für Umwelt, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 24

tagsüber. Die Forderung nach der Einhaltung der Planungswerte am Tag (Gesetzesentwurf Art. 22 Abs. 2 lit. b) wäre zumindest in einer ES II überaus streng.

Antrag 2: Art. 22 USG, Änderung Abs. 2 lit. b

jede Wohneinheit, bei der die Immissionsgrenzwerte überschritten sind, mindestens einen ruhigen Raum und einen ruhigen Aussenraum mit direktem Bezug zur Wohneinheit besitzt.

3. Verschärfung des baulichen Mindestschutzes

Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. c des Gesetzesvorschlags soll bei Nichteinhaltung der IGW nicht nur der Mindestschutz vor Aussenlärm sondern auch derjenige vor Innenlärm verschärft werden. Die Verknüpfung von Aussenlärmbelastung mit Schutz vor Innenlärm ist aus Sicht des IKE weder nachvollziehbar noch zielführend. Die Anforderungen an den Schutz vor Innenlärm sind nach der SIA-Norm 181 sehr streng. Schon die Mindestanforderungen können insbesondere bei den Geschossdecken zu komplexen, teuren Konstruktionen und einem erheblichen Materialverbrauch führen. Die vorgesehene Verschärfung treibt sowohl die Kosten wie auch den Ressourcenverbrauch zusätzlich in die Höhe und trägt derweil nicht zum Schutz vor Aussenlärm bei.

Antrag 3: Art. 22 USG, Streichung in Abs. 2 lit. c

der bauliche Mindestschutz nach Artikel 21 gegen Aussenlärm und Innenlärm angemessen verschärft wird.

4. Lärmempfindliche Betriebsräume

Gemäss Erläuterungsbericht gilt für Gewerbebauten ohne Wohnanteil von den Anforderungen unter Art. 22 Abs. 2 nur der Buchstabe c.² Damit entfallen die Lärmschutzanforderungen für lärmempfindliche Betriebsräume fast vollumfänglich. Das IKE ist demgegenüber der Ansicht, dass auch bei lärmempfindlichen Betriebsräumen die IGW am Lüftungsfenster eingehalten werden sollten. Ist dies nicht möglich, kann hier eine mechanische Lüftung das offene Fenster ersetzen.

Antrag 4: Art. 22 USG, Einführung Abs. 2 lit. d

die betroffenen lärmempfindlichen Nichtwohnräume mechanisch belüftet werden.

5. Differenzierung bei wesentlichen Änderungen

Gemäss Erläuterungsbericht soll Art. 22 USG auch künftig nicht nur für Neubauten, sondern auch für wesentliche Änderungen gelten. Eine Änderung, so der Bericht, sei dann wesentlich, «wenn neue lärmempfindliche Räume oder solche mit höherer Lärmempfindlichkeit geschaffen werden».³ Als Beispiele werden Ausbauten von Dachgeschossen oder Umnutzungen von Gewerbe- in Wohnräume genannt. In diesen Fällen mag die Erfüllung der

² Bundesamt für Umwelt, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 53.

³ ebenda, S. 52.

Anforderungen gemäss Art. 22 sinnvoll und realistisch sein. Sollen aber im Zuge eines Umbauprojektes keine neuen, vom Bestand weitgehend unabhängigen Wohneinheiten erstellt, sondern bestehende Wohneinheiten umgebaut oder erweitert werden, ist der Spielraum zur Erfüllung dieser Anforderungen aufgrund der weitgehend vorgegebenen Bauvolumen und Grundrisse äusserst eng. Für derartige Fälle soll nach Ansicht des IKE deshalb einzig sichergestellt werden, dass sich die Situation für jede betroffene Wohneinheit insgesamt nicht verschlechtert.

Soll das wichtige Anliegen des Lärmschutzes nicht als Argument gegen den Erhalt bestehender Bausubstanz ausgespielt werden (ein aus ökologischer, sozialer und baukultureller Sicht ebenfalls zentrales Anliegen), ist ein differenzierterer Umgang mit Umbauten und eine Neuverhandlung des Begriffs der «wesentlichen Änderung» notwendig.

Antrag 5: Art. 22 USG, Einführung eines neuen Abs. 4

Baubewilligungen für wesentliche Änderungen an Gebäuden, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, werden erteilt, wenn sich der Lärmschutz der betroffenen Nutzungseinheiten insgesamt nicht verschlechtert und ihre Nutzung gleich bleibt.

6. Anforderungen an Bauzonen

Neue Bauzonen werden im Einklang mit dem Raumplanungsgesetz heute in der Regel nicht mehr auf der grünen Wiese geschaffen, sondern an zentralen, gut erschlossenen Lagen oder am Siedlungsrand. Diese Orte (z.B. ehemalige Bahn- oder Industrieareale) sind aufgrund ihrer Zentralität naturgemäss oft lärmbelastet.

Mit Art. 24 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs wird die Einzonung, respektive die qualitätsvolle Bebauung von solchen Gebieten mit überschrittenen Planungswerten stark erschwert. Um künftig eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen zu ermöglichen, soll nach der Meinung des IKE auch hier die Lüftungsfensterpraxis gelten.

Antrag 6: Art. 24 USG, Einführung eines neuen Abs. 2

Können die Planungswerte nicht eingehalten werden, ist anhand von Massnahmen an der Quelle, der Orientierung der Gebäude und / oder anhand von baulichen bzw. gestalterischen Massnahmen sicherzustellen, dass die Planungswerte bei jedem lärmempfindlichen Raum an mindestens einem Fenster eingehalten werden können.

7. Freiräume und akustische Qualität

Das IKE begrüsst die in Art. 24 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs zum Ausdruck gebrachte Absicht, die Bedeutung von Freiräumen und deren akustische Qualität zu stärken.

Die Formulierung unter Buchstaben a und die dazugehörigen Ausführungen im Erläuterungsbericht⁴ werfen jedoch im Hinblick auf die praktische Umsetzung Fragen auf: Zum einen ist eine Distanz von 500 Metern beispielsweise für Kinder oder Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung recht gross. Zum anderen können die Anforderungen an die Grösse und Qualität dieser Freiräume nicht pauschal formuliert werden, sondern müssen lokale Gegebenheiten, Bedürfnisse (des Quartiers, der Stadt) und künftige Entwicklungen angemessen berücksichtigen. Wer soll dies machen und anhand von welchen Kriterien? Es

⁴ ebenda S. 56.

stellen sich hier raumplanerische Fragen, die eine umfassende Betrachtung des jeweiligen Ortes erfordern und die nicht allein aufgrund von Lärmschutzanforderungen beantwortet werden sollten.

Den Buchstaben b betreffend scheint es willkürlich, dass nur im Rahmen von Nutzungsplanänderungen und bei überschrittenen IGW Massnahmen zur akustischen Verbesserung des Aussenraums beschlossen werden sollen. Die akustische Qualität des Aussenraums folgt keinen Immissionsgrenzwerten und sollte, genau wie die visuelle Qualität, grundsätzlich immer berücksichtigt werden – selbst wenn gar keine Grenzwertüberschreitung vorliegt. Nach Ansicht des IKE wäre es weitaus zielführender, zur Verbesserung der akustischen Qualität im Aussenraum generelle Anreize zu schaffen und Wissen zu vermitteln. Die punktuelle Einforderung von akustischer Qualität im Rahmen des Umweltschutzgesetzes erachten wir als wenig wirkungsvoll.

Antrag 7: Art. 24 Abs. 2 und 3 gem. Gesetzesentwurf sei ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Prof. Astrid Stauer
Co-Institutsleiterin IKE,
Forschungsleiterin

Deborah Fehlmann
Wissenschaftliche Mitarbeiterin IKE,
Leiterin Forschungsprojekte Lärmschutz