

22. Februar 2023

Positionspapier zum Vorschlag des Bundesrates zur Änderung des Art. 22 USG vom Dezember 2022

Ausgangslage

Im März 2018 wurde die Motion 16.3529, "Siedlungsentwicklung nach innen nicht durch unflexible Lärmmessmethoden behindern" (NR Beat Flach) vom Parlament angenommen. Diese forderte den Bundesrat auf, «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». Daraufhin entwickelte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) verschiedene Lösungsansätze, welche in einer Begleitgruppe bestehend aus kantonalen und städtischen Vertretern sowie Expertinnen und Experten aus der Raumplanung und dem Lärmschutz diskutiert wurden. Der Cercle Bruit nahm mit zwei kantonalen Fachspezialisten Einsitz in diese Begleitgruppe.

An der letzten Begleitgruppensitzung vom 13. November 2019 stellte der Cercle Bruit einen Umsetzungsvorschlag (Bauen im Lärm) vor, welcher von der Mehrheit der Begleitgruppe gestützt wurde.

Bis zum September 2021 arbeitete das BAFU die Änderungen des Umweltschutzgesetzes aus und gab diese zur Vernehmlassung frei. In seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2021 wies der Cercle Bruit auf gewisse Änderungen gegenüber seinem Vorschlag hin.

Am 16. Dezember 2022 hat nun der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG) überwiesen. Gemäss Botschaft sollen mit der vorliegenden Gesetzesänderung raumplanerische Zielsetzungen mit dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm besser abgestimmt werden. Die lärmrechtlichen Kriterien für Baubewilligungen sollen klarer formuliert und damit die Rechts- und Planungssicherheit erhöht werden.

Zur vorliegenden Gesetzesänderung und der dazugehörigen Botschaft

Neuregelung für Baubewilligung (Art. 22 USG)

In der Botschaft wird mehrfach darauf hingewiesen, die Neuregelung für Baubewilligungen (Art. 22 USG) orientiere sich am Vorschlag des Cercle Bruit Schweiz zum "Bauen im Lärm" vom 9. Oktober 2019 und dass dieser Vorschlag von den kantonalen und kommunalen Raumplanungs- und Lärmschutzexpertinnen und –experten gestützt werde.

Zu diesem Punkt weisen wir darauf hin, dass mit dem Verzicht auf ruhige Räume und einem ruhigen privaten Aussenraum wesentliche Elemente des Cercle Bruit Vorschlages nicht in die jetzt vorliegende Anpassung eingeflossen sind. Aus Sicht der kantonalen Lärmspezialistinnen und –spezialisten ist dadurch der Gesundheitsschutz beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten nicht mehr gewährleistet.

In den nachfolgenden Abschnitten finden sich detailliertere Erläuterungen dazu.

Forderung nach ruhigem Innenraum

In der Botschaft zur Gesetzesänderung wird ausgeführt, die zusätzliche Forderung nach einem ruhigen Innenraum sei nicht notwendig, da diese mit der Konzeption des "Lüftungsfensters" aufgrund der akustischen Gesetzmässigkeiten miterfüllt werde.

Auf der Grundlage unserer langjährigen Vollzugserfahrung weisen wir auf folgendes hin: Durch den Verzicht auf den ruhigen Innenraum werden in Zukunft ganze Wohneinheiten zur Lärmquelle hin orientiert. Nur die Hälfte der Räume sind über ein seitliches Fenster zu belüften, bei welchem der massgebende Immissionsgrenzwert allenfalls nur ganz knapp eingehalten ist. Bei der anderen Hälfte der Räume ist diese Lüftungsmöglichkeit nicht vorhanden – diese Räume sind komplett dem übermässigen Lärm ausgesetzt.

Der Cercle Bruit hat vorgeschlagen, Räume mit überschrittenen Immissionsgrenzwerten bei sämtlichen Fenstern nur zuzulassen, wenn die Wohneinheit auch über ruhige, lärmabgewandte Räume verfügt. Dadurch wäre sichergestellt, dass jede zum Lärm ausgerichtete Wohneinheit einen Anschluss zur ruhigen, komplett lärmabgewandten Fassadenseite aufweist.

Internationale Studien haben nachgewiesen, dass der Zugang zu einer ruhigen Seite die nachteiligen Effekte einer hohen Lärmbelastung an der lautesten Fassade zu verringern vermögen. Die wahrgenommene Belästigung durch Lärm, Schlafstörungen und Konzentrationsprobleme können dadurch wesentlich reduziert werden. Nur mit einer Verschiebung des Lüftungsfensters auf die Seitenfassade, womit in der Regel eine Reduktion der Lärmbelastung um 3 Dezibel (dB) erzielt wird, ist der Zugang zur ruhigen Seite leider noch nicht gewährleistet.

Forderung nach ruhigem privaten Aussenbereich

Anders als in der Botschaft wiedergegeben, dient unsere Forderung nach einem ruhigen privaten Aussenbereich nicht primär dem Schutz der Aussenräume. Mit dieser Vorgabe soll gezielt verhindert werden, dass Wohneinheiten erstellt werden, welche komplett zur Lärmquelle ausgerichtet sind und lediglich über eine akustisch wirksame Loggia oder einen Balkon belüftet werden. Auch bei solchen Wohneinheiten fehlt der nötige Anschluss an eine ruhige Fassadenseite und die Bewohnerinnen und Bewohner werden nicht vor übermässigem Lärm geschützt.

In der Botschaft wird ausgeführt, die Forderung nach einem Lüftungsfenster für mehr als die Hälfte der Räume bedinge, dass diese Räume über eine leise Gebäudefassade belüftet würden. Ab einer bestimmten Lärmbelastung reiche eine Reduktion des Pegels um 3 dB nicht mehr aus, um die Grenzwerte einzuhalten.

Mit der oben erwähnten akustisch wirksamen Loggia, ist es bis zu Fassadenpegeln von 68 dB(A) am Tag und 58 dB(A) in der Nacht möglich, in der Empfindlichkeitsstufe III eine Wohneinheit komplett zur Lärmquelle auszurichten. Eine Lüftungsmöglichkeit über die leise Gebäudefassade ist nicht erforderlich. Die für die Innenverdichtung erforderliche gute Wohnqualität ist bei komplett zur Lärmquelle ausgerichteten Wohneinheiten mit solch hohen Lärmbelastungen nicht gewährleistet.

Gesonderte Regelung für Änderungen von Gebäuden

In der Botschaft wird ausgeführt, eine gesonderte Regelung für Änderungen von Gebäuden sei nicht sachgerecht. Die akustische Wohnqualität und die Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner bemesse sich nicht daran, ob sich die Wohneinheit in einem von Grund auf neuen oder in einem wesentlich geänderten Gebäude befände. Dies ist sicherlich korrekt. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass bei bestehenden Gebäuden oft erheblich weniger Spielraum für Massnahmen vorhanden ist. Die Erfahrungen aus dem Vollzug zeigen, dass viele heute bewilligungsfähige Umbau-Vorhaben mit dieser Gesetzesänderung nicht mehr realisiert werden könnten. Die aktuelle Praxis des Cercle Bruit sieht heute vor, dass der Lärmschutz insgesamt nicht schlechter werden darf und dass keine Wohneinheiten bewilligungsfähig sind, bei denen bei sämtlichen Fenstern die Grenzwerte überschritten werden.

Auswirkungen auf die Umwelt

In der Botschaft wird zu den Auswirkungen auf die Umwelt ausgeführt, die Änderung gegenüber dem Wortlaut der heutigen Regelung bedeute formell eine leichte Aufweichung des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung vor Lärm. Allerdings sei in der Realität wohl keine negative Wirkung zu erwarten, weil die Neuregelung der heutigen Praxis vieler Kantone entspreche, bei der sehr viele Ausnahmen vom geltenden Recht gewährt würden. In Grossstädten (z.B. Zürich, Basel) bestehe bereits eine vergleichbare Praxis.

Es ist korrekt, in der heutigen Praxis müssen viele Ausnahmen gewährt werden. Die massgebenden Grenzwerte können trotz allfälliger lärmreduzierender Massnahmen an der Quelle oft nicht bei sämtlichen Fenstern von lärmempfindlichen Räumen eingehalten werden. Die Anforderungen an die Grundrissgestaltung, damit eine Ausnahme gewährt wird, gehen allerdings deutlich weiter als diejenigen des nun vorliegenden Vorschlags des Bundesrates (siehe dazu www.bauen-im-laerm.ch). Diese Anforderungen können auch in den Grossstädten Zürich und Basel erfüllt werden.

Die Aussage in der Botschaft, die Auswirkungen dieser Regelung auf den Lärmschutz seien neutral bis leicht positiv, können wir nicht nachvollziehen. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung wird eine deutliche Verschlechterung des Lärm- und damit des Gesundheitsschutzes beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten in Kauf genommen, ohne dass dies tatsächlich nötig wäre. Unsere Erfahrung aus dem Vollzug zeigt, dass mit den heutigen Anforderungen an eine lärmgerechte Grundrissgestaltung gute Lösungen gefunden werden.

Mit der Forderung nach ruhigen Innenräumen und einem ruhigen privaten Aussenraum, kann der nötige Schutz vor übermässiger Lärmbelastung gewährleistet werden, ohne dass das Bauen in lärmbelasteten Gebieten verunmöglicht wird.