

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

elektronisch an: recht@bafu.admin.ch

Bern, 29. November 2021
damian.jerjen@espacesuisse.ch

Teilrevision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben EspaceSuisse eingeladen, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem sämtliche Kantone, gut die Hälfte der Schweizer Städte und Gemeinden sowie zahlreiche weitere Akteure der Raumplanung angehören, nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu äussern.

1. Einleitende Bemerkungen

Die grösste Lärmquelle der Schweiz ist der Verkehr, vor allem der Strassenverkehr, aber auch der Eisenbahn- und der Luftverkehr. Dazu kommt seit einiger Zeit der Lärm der 24-Stunden-Gesellschaft, der eine immer grössere Rolle spielt. Bereits auf der Stufe Nutzungsplanung ist es deshalb zentral, den Lärm- und Ruheschutz als Bestandteil der Raumplanung zu verstehen.

Das USG und die darauf gestützte Lärmschutzverordnung (LSV) schützen die Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Lärm, indem sie in erster Linie Lärmemissionen an den Quellen begrenzen. Um den nötigen Schutz zu gewährleisten, steht zudem ein System mit Grenzwerten zur Verfügung, die bei den verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten, beispielsweise bei Einzonungen oder bei der Erteilung von Baubewilligungen, zur Anwendung gelangen.

An dicht besiedelten, verkehrsmässig gut erschlossenen Lagen sind mehr Menschen hohen Lärmbelastungen ausgesetzt als anderswo. Die spätestens seit dem 1. Mai 2014 (als die Teilrevision des RPG von 2012 in Kraft trat) geforderte Innenentwicklung soll jedoch vor allem in solch zentral gelegenen Gebieten mit gutem Anschluss an den öffentlichen Verkehr erfolgen. Die wichtigste Herausforderung aus räumlicher Sicht besteht in der Abstimmung zwischen lärmrelevanten und räumlichen Anliegen, wie es schon das gemeinsame Positionspapier des Rates für Raumordnung (ROR) und der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) vom 24. September 2015 feststellte. In der Praxis wurden Lösungen gefunden (Lüftungsfensterpraxis, Schallschutzwände), welche es ermöglichten, trotz Lärm zu bauen. Diese Lösungen wurden jedoch je nach Kanton sehr unterschiedlich gehandhabt und führten zu einem nicht einheitlichen Vollzug. Zudem bringen Lärmschutzmassnahmen oftmals erhebliche Qualitätseinbussen in den Orten mit sich.

2. Allgemeine Würdigung

Die vorliegende Änderung des USG ermöglicht das Bauen in lärmbelasteten Gebieten grosszügiger als die heute geltende Regelung und verspricht einen einheitlicheren Umgang miteinander. Die Handhabung der Problematik in allen Kantonen. Sie erlaubt kreativere Lösungen für das Bauen in lärmbelasteten Gebieten. So kann Wohnraum, dort wo er wirklich nachgefragt ist, auch gebaut werden, ohne dass ganze Strassenzüge verunstaltet werden müssen. Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen deshalb lärmempfindliche Gebäude bzw. Räume – unter Wahrung gewisser Rahmenbedingungen – auch dort gebaut werden können, wo das heutige Gesetz dies im Regelfall nicht erlaubt – beziehungsweise wo die Kantone regelmässig zu Ausnahmeregelungen greifen mussten, um das Bauen an diesen Lagen trotzdem zu ermöglichen.

Die vorgesehene Anpassung des Umweltschutzgesetzes schwächt jedoch den Schutz der Bevölkerung vor Lärm, was aus Sicht des Gesundheitsschutzes ein Rückschritt ist. Dieser Rückschritt muss durch die neue Grenzwertfestlegung, durch die Überarbeitung des Regelungskonzeptes und mittels der drei Stossrichtungen des oben genannten gemeinsamen Positionspapier des Rates für Raumordnung (ROR) und der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) aufgefangen werden.

In Zukunft soll vermehrt darauf hingewirkt werden, dass

1. Lärm gar nicht erst entsteht
2. Wege gesucht werden, um die Mobilitäts- und Freizeitbedürfnisse einerseits und die Ruhebedürfnisse andererseits zu befriedigen
3. Lärmbekämpfung und Raumplanung zusammen arbeiten.

Bei den Umsetzungsarbeiten der Grenzwerte und des Regelungskonzeptes muss die Raumplanung eng miteinbezogen werden.

Nur wenn oben erwähnten Bestrebungen auch umgesetzt werden, können wir die vorgeschlagene Änderungen unterstützen.

3. Zu den einzelnen Artikeln

Baubewilligungen

Artikel 22

Grundsätzlich begrüssen wir es, dass Artikel 22 USG neu abschliessend regelt, in welchen Fällen eine Baubewilligung erteilt werden kann, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden können. Diese Regelung schiebt den unterschiedlichen kantonalen Ausnahmeregelungen in der Praxis einen Riegel und verspricht eine einheitlichere Herangehensweise. Die Buchstaben a. bis c. geben vor, welche Voraussetzungen aus lärmschutzrechtlicher Sicht für die Erteilung einer Baubewilligung in jedem Fall einzuhalten sind. Sie grenzen den Interpretationsspielraum ein, entgegen der früheren kantonalen Ausnahmeregelungen. Die Recht- und Planungssicherheit wird dadurch erhöht. Die raumplanerische Interessenabwägung der vorgelagerten Planungsstufen ist dadurch nicht betroffen und muss weiterhin stufengerecht durchgeführt werden.

Art. 22 Abs. 2 Bst. a: die «teilweise» Einhaltung der Grenzwerte ist missverständlich. Ein Grenzwert muss entweder eingehalten werden oder nicht. Es sollte im Gesetz und nicht erst auf Verordnungsebene präzisiert werden, was damit gemeint ist. Ein Grundsatz genügt, wie zum Beispiel: «Die Immissionsgrenzwerte sollen mindestens in 60% der lärmempfindlichen Räume einer Wohnung an mindestens einem Fenster eingehalten werden können» (erläuternder Bericht S. 53).

In Absatz 3 Bst. a. wird die Definition konkreter Anforderungen an die Verordnung delegiert. Zumindest die wichtigsten der in den Erläuterungen erwähnten Anforderungen sollte das Gesetz selber bestimmen.

Planungen

Art. 24

Aus Sicht der Raumplanung begrüssen wir es, dass schon im Planungsprozess das Bewusstsein für allfällige Auswirkungen von Lärm geschaffen wird. Der Fokus auf ruhige Freiräume verbessert generell die Lebensqualität in den Siedlungen und generiert Synergieeffekte bei der Freiraumplanung, der Klimaanpassung und der Biodiversität. Die Definitionen und Anforderungen an Freiräume und an eine "aus akustischer Hinsicht angemessene Wohnqualität" gemäss Art. 24 Absatz 2a und 2b benötigen trotz den Ausführungen im erläuternden Bericht noch einer gewissen Konkretisierung. Wie steht es zum Beispiel mit der zulässigen Lärmbelastung in Freiräumen? Wie sollen die Kantone und Gemeinden vorgehen, wenn die Freiräume rege benutzt werden, aber dadurch die Erholungsfunktion aufgrund des Alltagslärms etwas leidet? Freiräume können ihre Erholungsfunktion nur erfüllen, wenn sie nicht lärmbelastet sind, zum Beispiel auch hinsichtlich Alltagslärm. So könnte beispielsweise verlangt werden, dass diese Freiräume die Planungswerte einer ES I einhalten.

Als Mitglied der EKLB unterstützen wir zudem deren Antrag zu Art. 20 USG

Abschliessend möchten wir zusätzlich anregen, die vorliegende Revision des Umweltschutzgesetzes dazu zu nutzen, eine störende Lücke im Lärmschutzrecht zu schliessen. Gemäss Art. 20 USG müssen Schallschutzfenster erst ab Überschreitung der Alarmwerte eingebaut und vom Verursacher des Lärms finanziert werden, wenn es sich um bestehende Anlagen handelt. Anders ist dies bei neuen Lärm erzeugenden Anlagen; dort müssen die Schallschutzfenster bereits ab Überschreiten der Immissionsgrenzwerte eingebaut werden. Aus Sicht des Gesundheitsschutzes ist die Schwelle des Immissionsgrenzwertes klar begründbar. Demgegenüber wurden die Alarmwerte nicht aufgrund einer lärmwirkungsbezogenen Begründung festgelegt und sollten deshalb auch nicht verwendet werden, wenn es um Schutzmassnahmen geht.

Aus unserer Sicht sollte der Einsatz von Schallschutzfenstern in allen Situationen, bei welchen die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden können, geprüft und die Lärmverursacher grundsätzlich bereits ab Immissionsgrenzwert zur Übernahme der Kosten verpflichtet werden. Eine solche Änderung erscheint im Sinne des Verursacherprinzips nötig und sinnvoll.

Für die Berücksichtigung unserer Anträge und für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Teilrevision des Umweltschutzgesetzes Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens. Für eine allfällige Besprechung unserer Anträge stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

EspaceSuisse



Jean-François Steiert
Präsident



Damian Jerjen
Direktor