

Kurzfassung des Berichts

Lärmbekämpfung und Raumplanung

Grundlagen – Positionen – Stossrichtungen



Ausgangslage

Lärm ist ein Störfaktor und kann die Gesundheit schädigen. Die grösste Lärmquelle der Schweiz ist der Verkehr, vor allem der Strassenverkehr, aber auch der Eisenbahn- und der Flugverkehr. Dazu kommt seit einiger Zeit der Lärm der 24-Stunden-Gesellschaft, der eine immer grössere Rolle spielt, insbesondere an dicht besiedelten Standorten. An dicht besiedelten, verkehrsmässig gut erschlossenen Lagen sind tendenziell mehr Menschen Lärm ausgesetzt als anderswo.

Mit der Siedlungsentwicklung nach innen, die vom revidierten Raumplanungsgesetz gefordert wird, aber auch aufgrund der zunehmenden Mobilität und neuer Lebensgewohnheiten erhält der Lärmschutz eine neue Brisanz. Aus Sicht der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) und des Rats für Raumordnung (ROR) ist eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten der Lärmbekämpfung und der Raumplanung angezeigt, um für die Bevölkerung die bestmöglichen Resultate beim Lärmschutz und in der Siedlungsqualität zu erreichen.

Im Auftrag von EKLB und ROR hat die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN einen Bericht erstellt, um gemeinsame Aktivitäten vorzubereiten. Der Bericht «Lärmbekämpfung und Raumplanung» erläutert die Ziele, Grundsätze und Strategien der beiden Fachgebiete und zeigt auf, worin der Grundkonflikt besteht. Probleme mit dringendem Handlungsbedarf werden vertieft, und es gibt Hinweise auf gesellschaftliche Entwicklungen, die für die Lärmbekämpfung und die Raumplanung besonders relevant sind. Der Bericht mündet in gemeinsame Positionen und Stossrichtungen für das künftige Vorgehen. EKLB und ROR haben den Bericht im September 2015 verabschiedet.

Grundkonflikt

Die Lärmschutzgesetzgebung des Bundes erschwert das Bauen in lärmbelasteten Gebieten, was grundsätzlich auch im Interesse der Raumplanung ist. Die Ruhe beziehungsweise das Fehlen von störendem Lärm ist ein wichtiger Bestandteil der Wohn- und Siedlungsqualität.

Jedoch besteht ein Widerspruch zum raumplanerischen Postulat der Innenentwicklung. Das revidierte und vom Volk mit grossem Mehr gutgeheissene Raumplanungsgesetz verlangt, dass die Siedlungsentwicklung künftig nach innen gelenkt wird, statt das Baugebiet weiter auszudehnen. Die bestehenden Bauzonen sollen besser genutzt werden. Die Konzentration der Siedlungen ist zwar grundsätzlich auch im Interesse der Lärmbekämpfung, doch zugleich die Ursache für den Grundkonflikt zwischen den beiden Fachgebieten.

Die Reduktion der Bauzonen und deren Konzentration an Standorten mit guter Erreichbarkeit vermindern, gesamtheitlich und grossflächig betrachtet, den Lärm. An zentralen, gut erschlossenen Lagen nimmt der Lärm jedoch zu – der Verkehrslärm, vor allem aber der Alltagslärm als Folge des dichteren Zusammenlebens und neuer Lebensgewohnheiten (24-Stunden-Gesellschaft, Veranstaltungen im Freien, Strassencafés, etc.). Die Einhaltung der Lärmbelastungsgrenzwerte ist an zentralen Lagen oft schwierig. Können sie nicht eingehalten werden, gilt ein Bauverbot, was nicht im Sinne der Raumentwicklung ist.

Lösungsansätze

Nun gibt es zwar planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen, durch die das Bauen in lärmbelasteten Gebieten möglich ist. Jedoch sind diese Lösungen nicht immer unproblematisch – sowohl aus Sicht des Lärmschutzes wie auch aus städtebaulichen Gründen. Befriedigende Möglichkeiten und gute Beispiele sind hingegen wenig bekannt. Zur Eindämmung der grössten Lärmquelle, dem Verkehr, ist im Sinne des Umweltschutzgesetzes der Lärm vor allem an der Quelle zu begrenzen. Dies bedeutet beispielsweise, leisere Reifen und leises Rollmaterial einzusetzen.

Am schwierigsten ist die Handhabung des Alltags- und Freizeitlärm, der als Nebenprodukt der der 24-Stunden-Gesellschaft zunimmt und zu Nutzungskonflikten führt. Die Bedürfnisse der Wohnstadt stehen jenen der Ausgehstadt, die wirtschaftlich prosperiert, oft diametral gegenüber. Im Unterschied zum Verkehrslärm gibt es beim Alltags- und Freizeitlärm keine Grenzwerte in der Lärmschutzverordnung. Die Behörden müssen jeden Fall einzeln beurteilen. Raumplanerisch ist dieser Lärm nur beschränkt steuerbar. Nichtsdestotrotz werden in der Praxis Ansätze zum Lärm-Management entwickelt, etwa zur Steuerung des Lärms von Gastrobetrieben und Outdoor-Events.

Eine weitere Möglichkeit, die Siedlungs- und Lebensqualität in dicht besiedelten Gebieten zu erhöhen, bietet das noch junge Feld der «Klangraumgestaltung». Es umfasst gestalterische oder organisatorische Massnahmen in Aussen- und öffentlichen Räumen, welche deren akustische Qualität verbessern. Ebenfalls im Interesse von Lärmschutz und Raumplanung ist es, im dichten Siedlungsgebiet und in dessen Nähe Ruheorte mit hohem Erholungswert zu sichern oder zu schaffen.

Gemeinsame Positionen

Als Destillat dieser und weiterer Überlegungen im Bericht haben EKL und ROR zu folgenden gemeinsamen Positionen gefunden:

- 1. Die Raumplanung und die Lärmbekämpfung haben viele Gemeinsamkeiten und gleiche Ziele.** Beide sind bestrebt, Konflikte wegen Lärm zu verhindern (Vorsorgeprinzip) oder zumindest zu vermindern. Beide sehen Ruhe als einen wichtigen Bestandteil der Siedlungs- und Wohnqualität und als Beitrag an eine gute Gesundheit.
- 2. Die Lärmverminderung an der Quelle liegt im zentralen Interesse der Lärmbekämpfung und der Raumplanung und geniesst daher höchste Priorität.** Viele Lärmprobleme verlieren an Bedeutung, wenn es gelingt, den Lärm an der Quelle zu vermindern. Der Lärmbekämpfung an der Quelle ist daher politisch mehr Gewicht beizumessen. Zudem ist das Verursacherprinzip konsequenter anzuwenden, um Schutzmassnahmen zu finanzieren.
- 3. Die gesellschaftlichen Entwicklungen (Bevölkerungswachstum, 24-Stunden-Gesellschaft, Freizeitaktivitäten, Mobilität, etc.), welche Lärm auslösen, werden von der Lärmbekämpfung und der Raumplanung nur bedingt beeinflusst.** Die Möglichkeiten, die die Raumplanung hat, soll sie aber nutzen: Sie soll den Nutzungen die geeignetsten Standorte zuweisen, die «Stadt der kurzen Wege» fördern, Bauvorhaben und Nutzungen zwecks Konfliktvermeidung differenziert und transparent prüfen, und Bewilligungen mit Bedingungen und Auflagen versehen.
- 4. Zu einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen gehört es, den gesellschaftlichen Wandel zu antizipieren. Ruhebedürfnisse sind ebenso wie Lärm erzeugende Aktivitäten frühzeitig zu berücksichtigen und aufeinander abzustimmen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen der Städte und Gemeinden ist dabei unumgänglich.** Dichte führt an zentralen Lagen zu mehr Lärm. An bestimmten Orten ist Lärm erwünscht und Ausdruck des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens, an anderen, ebenfalls gut erreichbaren Orten, soll Ruhe zwecks Erholung herrschen. Ruhe- wie auch Lärm-Orte sowie die bewusste Klangraumgestaltung sind deshalb in die gross- und kleinräumige Planung einzubeziehen.

Gemeinsame Stossrichtungen

Gestützt auf obige Positionen verfolgen EKLB und ROR folgende drei Stossrichtungen:

1. Lärm soll gar nicht erst entstehen.
2. Es sind (neue) Wege zu suchen, um die Mobilitäts- und die Freizeitbedürfnisse einerseits und die Ruhebedürfnisse andererseits zu befriedigen.
3. Lärmbekämpfung und Raumplanung arbeiten zusammen und kommunizieren gemeinsam.

Massnahmenbündel

Den drei Stossrichtungen wurden Massnahmenbündel zugeordnet. Die Massnahmen konkretisieren die Stossrichtungen für die Praxis.

Stossrichtung 1

Es ist darauf hinzuwirken, dass Lärm gar nicht erst entsteht.

«Reduktion des Verkehrslärms»:

- **Technische Möglichkeiten ausschöpfen.** Das bedeutet etwa: lärmarme Strassenbeläge, leise Reifen, fristgerechte Umrüstung der ausländischen Transit-Güterwagen, sowie Forschung.
- **Geschwindigkeitsreduktionen einführen:** Tempo-30-Zonen verringern Lärmemissionen erheblich. Die Behörden und die Bevölkerung sind dafür zu sensibilisieren und die Verfahren zur Einführung solcher Zonen zu vereinfachen.
- **Attraktive Fuss- und Radwegnetze gestalten:** Sie bringen die Bevölkerung dazu, kurze Wege zu Fuss oder mit dem Velo statt mit dem Auto zurückzulegen. Der Langsamverkehr ist in räumlichen Entwicklungskonzepten, Siedlungsleitbildern oder kommunalen Richtplänen zu berücksichtigen und zu fördern.
- **Die Lärm-Ausgleichsnorm (LAN) unterstützen.** Gemäss LAN müssen die Inhaber lärmverursachender Anlagen die Lärmbetroffenen finanziell entschädigen, wenn bei der Sanierung oder Erstellung ihrer Anlagen Grenzwert-Überschreitungen zugelassen werden. Die LAN ist dadurch ein wirksames Anreizsystem zur Lärmvermeidung.

Massnahmenbündel «Frühzeitige Interessenabwägung, Entwicklungschancen»:

- **Lärmschutz in der Sach- und Richtplanung stufengerecht berücksichtigen.** Bei lärmverursachenden Vorhaben (z.B. Ausbau von Verkehrsanlagen) ist bereits in der Sachplanung des Bundes und in der Richtplanung der Kantone eine stufengerechte Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei ist zu prüfen, ob das Vorhaben wirklich notwendig ist, ob es Alternativen gibt und welche flankierenden Massnahmen nötig sind.
- **Akustik bei Entwicklungsschwerpunkten und Verdichtungsgebieten berücksichtigen.** Bei der Ausscheidung solcher Gebiete ist im kantonalen Richtplan auch die Akustik zu bedenken (Klangraumgestaltung, Ruhe-Orte). Allenfalls sind Gebiete mit hoher Lärmbelastung («Lärm-Orte») festzulegen.
- **Beim Verkehrsinfrastrukturausbauten «städtebauliche Begleitplanungen» durchführen.** Diese tragen dazu bei, die Verkehrsprojekte besser in den städtischen Kontext einzufügen und Chancen für eine erhöhte Siedlungsqualität zu nutzen. Der Lärmschutz und flankierende Massnahmen (z.B. Verkehrsberuhigung auf Entlastungsstrassen, Steuerung des Mehrverkehrs auf Zufahrtsstrassen) sind wichtige Elemente solcher Begleitplanungen.

«Steuerung des Alltags- und Freizeitlärms»:

- **Zonen mit hoher Lärmbelastung (ES IV) prüfen.** Die Ausscheidung solcher Zonen für die Ansiedlung von Freizeit- und Ausgehlokalen ist prüfenswert.
- **Baubewilligungsverfahren einzelfallgerecht durchführen.** Alltags- und Freizeitlärm muss differenziert und fallspezifisch beurteilt werden, wobei die Lärmempfindlichkeit der jeweiligen Anwohner und die Lärmvorbelastung zu berücksichtigen sind. Baubewilligungen sind mit Bedingungen und Auflagen zu versehen.
- **Informelle Lösungsansätze weiterentwickeln und anwenden.** Beispiele hierfür sind die Basler Beispielungspläne für Plätze und das Gastronomie-Sekundärlärm-Beurteilungsinstrument GASBI.
- **Gesprächs- und Verhandlungslösungen suchen,** etwa mit Aufsichtspersonen (z.B. «Lärm-Rangers») Mediationen, Vereinbarungen mit Club-Betreibern.
- **Erfahrungsaustausch fördern.** Eine Plattform hierfür ist das «Zentrum öffentlicher Raum ZORA»), die beim Schweizerischen Städteverband angesiedelt ist.

Stossrichtung 2

Es sind (neue) Wege zu suchen, um die Mobilitäts- und Freizeitbedürfnisse einerseits und die Ruhebedürfnisse andererseits zu befriedigen.

«Überprüfung, allenfalls Anpassung der Vorschriften zum Bauen in lärmbelasteten Gebieten»:

- **Vorschriften über die Einhaltung der Grenzwerte an offenen Fenstern überprüfen.** Die in vielen Kantonen praktizierte «Lüftungsfensterlösung», wonach es ausreicht, wenn die Immissionsgrenzwerte nur an einem Fenster pro Raum eingehalten werden, ist zu überprüfen. Diese Lüftungsfensterpraxis ist mit dem geltenden Recht, sofern sie nicht über Ausnahmegewilligungen erfolgt, unvereinbar. Ihre häufige Anwendung zeigt jedoch, dass ein Handlungsbedarf besteht.
- **Ein differenziertes Schutzkonzept in Verdichtungsgebieten prüfen.** In Gebieten mit Verdichtungspotenzial könnte unter Umständen erlaubt werden, den Lärmschutz des Aussenraums zu relativieren, wenn dafür der Schutz des Innenraums gewährleistet bleibt und der reduzierte Schutz des Aussenraums anderweitig kompensiert wird (z.B. durch nahe Ruhegebiete). Ein Schutzkonzept, das den Lärmschutz für gesamtgesellschaftliche Interessenabwägungen öffnen würde, muss diskutiert werden.

«Förderung der akustischen Qualität des Aussenraums»:

- **Akustische Qualität der Aussenräume verbessern.** Durch die Ausrichtung der Baukörper, lärm-dämpfende Fassaden oder Beläge, Grünräume und die Möblierung von Plätzen und Strassen kann die akustische Qualität der Aussenräume verbessert werden. Diesem Anliegen ist insbesondere in Sondernutzungsplanungen und im Baubewilligungsverfahren stärker Rechnung zu tragen.
- **Ruheorte und -gebiete erhalten, erweitern und neu schaffen.** Sie dienen als Ausgleich zur belärmten Umwelt. Dazu gehören (kleine) Ruhe-Inseln im Siedlungsgebiet, Naherholungsgebiete, sowie lärmarme Langsamverkehrswege abseits der Hauptachsen.
- **Relevante Akteure schulen.** Planungs- und Baubewilligungsbehörden, Grundeigentümer, Bauherren, Investoren und Architekten sind über Schulungen, Publikationen, Online-Informationen etc. für die Akustik und Klangraumgestaltung und deren Bedeutung für die Siedlungsqualität zu sensibilisieren.

Stossrichtung 3**Lärmbekämpfung und Raumplanung arbeiten zusammen und kommunizieren gemeinsam ihre Anliegen**

«Zusammenarbeit Lärmbekämpfung und Raumplanung»:

- **Neue Lösungen für den Lärmschutz suchen.** ROR und EKLB prüfen gemeinsam ein alternatives Lärmschutzkonzept für lärmbelastete Gebiete und erarbeiten einen Vorschlag für ein solches Konzept.
- **Fachleute weiterbilden.** Raumplanungsfachleute sollen in der Aus- und Weiterbildung mehr über den Lärmschutz erfahren, Lärmschutzfachleuten mehr über die Raumplanung. Gemeinsame Weiterbildungsveranstaltungen sind durchzuführen.

«Kommunikation und Sensibilisierung»:

- **Die Publikation «Raumplanung und Lärmschutz» überarbeiten.** Diese Vollzugshilfe aus dem Jahr 1988 ist zu aktualisieren und praxisnah und illustriert mit guten Beispielen ergänzen.
- **Beispiel-Sammlung zum Bauen in lärmbelasteten Gebieten erstellen.** Aus guten, aber auch aus mässigen oder schlechten Beispielen aus der Praxis kann man lernen. Aufzubereiten sind insbesondere auch Beispiele, welche eine hohe akustische Qualität städtischer Räume aufweisen. Eine Auswahl solcher Beispiele könnte in einer Publikation verarbeitet werden.