



Elektronisch verschickt an:  
recht@bafu.admin.ch

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
CH-3003 Bern



**Lärm Liga  
Schweiz**

Geschäftsstelle  
Kanzleistrasse 126  
8004 Zürich  
043 443 10 00  
info@laermliga.ch  
www.laermliga.ch

besser leiser unterwegs

Zürich, 16. Dezember 2021

## **Stellungnahme der Lärm Liga Schweiz zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz), zum Lärmschutz (Art. 22-24 USG, Vernehmlassung 2021/93)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf das eingangs erwähnte Vernehmlassungsverfahren reichen wir Ihnen nachstehend die Stellungnahme der Lärm Liga Schweiz zum Bereich Lärm ein.

### **Allgemeines**

#### **Ausgangspunkte für die Vernehmlassungsvorlage**

Der Erläuternde Bericht bezieht sich bei der Umschreibung des Auftrags (Ziff. 1.1.1.1) korrekt auf den Nationalen Massnahmenplan des Bundesrats zur Verringerung der Lärmbelastung (2015), das Positionspapier von ROR und EKLB zu einer besseren Abstimmung raumplanerischer und lärmbezogener Umwelt- und Gesundheitsziele (2015) sowie die Motion Flach (16.3529). Lärmbekämpfung an der Quelle steht im Nationalen Massnahmenplan an oberster Stelle:

*«Um den Schutz der Bevölkerung vor Lärm zu verstärken, müssen in jedem Fall die Lärmpegel in der Schweiz, insbesondere bei Wohngebieten, weiter gesenkt werden. Um die Bevölkerung wirksam und flächendeckend vor übermässigem Lärm zu schützen, muss sich die Lärmbekämpfung in Zukunft deshalb wesentlich stärker auf die Vermeidung von Lärm an den Quellen konzentrieren. Nur so kann die Entstehung von Lärm wirksam vermieden werden. Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg, namentlich Lärmschutzwände, sollen damit stärker als heute in den Hintergrund treten und der Bedarf an Ersatzmassnahmen wie Schallschutzfenster so weit wie möglich reduziert werden. Die Stärkung der Massnahmen an der Quelle kann je nach Lärmart mit verschiedenen Mitteln erfolgen. Dabei wird nach Möglichkeit immer das im USG verankerte Verursacherprinzip berücksichtigt. Mittels Massnahmen zur Internalisierung der negativen externen Effekte von Lärm kann ein Anreiz zur Reduktion des Lärms an der Quelle geschaffen werden.» (Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung, Bericht des Bundesrats in Erfüllung*



*des Postulats 15.3840 Barazzone vom 14. September 2015, S. 22, Hervorhebung hinzugefügt)*

Auch das Positionspapier von ROR und EKLB streicht diese Notwendigkeit deutlich hervor, dies wiederum in der – aus Sicht des Umweltrechts wichtigen – Verbindung mit dem Verursacherprinzip sowie dem Vorsorgeprinzip:

*«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 bei der Finanzierung von Schutzmassnahmen das Verursacherprinzip konsequenter anzuwenden. Stark zu gewichten ist auch das Vorsorgeprinzip. Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung, das heisst auch dann, wenn die Belastungsgrenzwerte nicht überschritten werden, sind Emissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.» (Rat für Raumordnung ROR Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung EKLB, Lärmbekämpfung und Raumplanung, Grundlagen – Positionen – Stossrichtungen, Bern 2015, S. 62, Hervorhebung hinzugefügt)*

Dies stellt auch der Motionär Flach nicht in Frage, wies er doch klar darauf hin, dass es

*«(n)atürlich ... im Interesse einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und des Gesundheitsschutzes (ist), darauf hinzuwirken, dass Lärm gar nicht erst entsteht. Lärm ist primär an seiner Quelle zu bekämpfen.»*

Zusammenfassend besteht damit Konsens, dass die gesetzlich priorisierte Strategie einer Lärmbekämpfung an der Quelle bisher – in den über 36 Jahren seit Inkrafttreten des USG – völlig ungenügend umgesetzt wurde. Konsens besteht weiter auch darüber, dass Massnahmen an der Quelle in Zukunft das Mittel der Wahl sein müssen, weil es dazu keine Alternativen gibt, um Betroffene wirksam zu schützen. Dies gilt umso mehr, als allein schon aufgrund der prognostizierten Bevölkerungszunahme von einer weiteren Zunahme der Verkehrsleistung auszugehen ist<sup>1</sup>. Zugleich ist seit Publikation der Grenzwert-Empfehlungen der EKLB erstellt, dass die geltenden IGW für Strassen-, Bahn- und Fluglärm viel zu hoch sind<sup>2</sup>.

### **Zur Zusammensetzung der Expertengruppe**

Das BAFU zog für die Erarbeitung der Revisionsvorlage kantonale und kommunale Vollzugsbehörden der Lärmbekämpfung bei. Das sind jene Stellen, die unter dem Druck lange bestehender (heute aber stark verminderter) politischer Sachzwänge die Lüftungsfensterpraxis entwickelt hatten. Ein Teil der Kantone praktizierte diese generell, ein anderer Teil, wie z.B. Zürich, arbeitete damit von Fall zu Fall, namentlich indem

---

<sup>1</sup> Gemäss Bundesamt für Raumentwicklung ARE ist selbst im konservativen Basisszenario bis 2050 gegenüber dem Referenzjahr 2017 von einer Zunahme der Verkehrsleistung des Personenverkehrs um 11% und beim der Güterverkehr um 31% auszugehen; vgl. ARE, Schweizerische Verkehrsperspektiven 2050, Schlussbericht vom 16. November 2021, passim.

<sup>2</sup> Vgl. die Übersicht der vielfältigen Empfehlungen auf S. 73 ff. mit einer Gegenüberstellung der geltenden und empfohlenen Grenzwerte auf S. 79 (Tagperiode) und S. 80 (Nachtperiode).



sie mit Bauwilligen vor Baueingabe einen Austausch über mögliche beidseits akzeptable Lösungen führten. Die Lüftungsfensterpraxis wurde vom Bundesgericht bekanntlich als rechtswidrig bezeichnet. Eine Reihe von Baubewilligungen, die noch Lüftungsfenster beinhalteten, wurde seither von den Gerichten aufgehoben.

Bei diesen Vollzugsbehörden müssen die Entscheide des Bundesgerichts zur Lüftungsfensterpraxis wie ein Angriff auf ihren Vollzug gewirkt haben. Sie konnten sich nicht vorstellen, im Rahmen von Baubewilligungsverfahren an stark belasteten Lagen mit den Mitteln der Quellenlärmbekämpfung selbst zur Einhaltung der IGW oder wenigstens zur Verminderung des Lärms beitragen zu müssen. Dass dann das Bundesgericht im Entscheid Rüslikon und weiteren Entscheiden den sektorübergreifenden Charakter der immissionsschutzrechtlichen Grundsätze des USG dazu benutzte, Hochbauvorhaben zum Auslöser für Massnahmen der Quellenlärmbekämpfung zu machen und die Korrektur von Scheinsanierungen zu verlangen, erschütterte das sektorielle Denken kantonaler Vollzugsbehörden zusätzlich. Im kantonalen Vollzug etablierte unterschiedlichen Zuständigkeiten wurden damit eingerissen.

Mit der vorliegenden Vorlage soll nun nicht bloss die alte Lüftungsfensterpraxis zur Regel erhoben und zugunsten der Bauwilligen gar noch weiter verwässert werden; die Zuständigkeit für Bewilligungen wird zudem ganz in die Hände der kommunalen Baubewilligungsbehörden gelegt und auf Zustimmung der kantonalen Vollzugsbehörde verzichtet. Dabei zeigt die Erfahrung, dass kommunalen Behörden mit Ausnahme derjenigen in grösseren Städten vom Lärmschutzrecht völlig überfordert sind.

Aufgrund der erwähnten Zusammensetzung der Expertengruppe konnte weder eine ausgewogene Vorlage noch eine solche entstehen, welche den Gesundheitsschutz der Strassenanwohnenden angemessen berücksichtigt. Schon aus diesem Grunde lehnen wir die Vorlage ab und verlangen die Überarbeitung durch ein ausgewogenes Team von Sachverständigen.

### **Der Vorlage mangelt es an einer Gesamtschau und am Blick auf die Fakten**

Die Lärmliiga Schweiz befasst sich bekanntlich seit ihrer Gründung intensiv mit akustischen und rechtlichen Fragen des Lärms. Da Strassenverkehrslärm aufgrund der grossen Zahl Betroffener in der Schweiz bei weitem das grösste Lärmproblem darstellt, hat die Lärmliiga Schweiz in den letzten 10 Jahren darauf einen Fokus ihrer Tätigkeit gelegt. Zuletzt hat sie sich mit ihrer Stellungnahme vom 11. Juni 2020 eingehend zur geplanten Änderung der Lärmschutz-Verordnung (LSV) «im Rahmen des Verordnungspakets Umwelt Frühling 2021» (Referenz: 8392-1579) geäussert. Bereits dort hat sie auf die fehlende Gesamtschau der vorgesehenen Massnahmen hingewiesen, die die Möglichkeiten lärmindernder Massnahmen an Strassen (v.a. lärmarme Beläge), betrieblicher Einschränkungen (v.a. Tempoherabsetzungen) sowie strengerer Vorschriften für Fahrzeuge (Motoren und Reifen), aber auch einer Steuerung über finanzielle Anreize zugunsten der Lärmverursacher und der Strasseninhaber (Verursacherprinzip) ausschöpft.



Auch die nun vorgeschlagene Änderung des USG lässt eine Gesamtschau auf die Ursachen und Wirkungen von Verkehrslärm, ebenso wie auf die Möglichkeiten einer wirksamen Bekämpfung vermissen.

- Die Gesundheitsschädlichkeit von Verkehrslärm wird 4 Jahre nach Publikationsbeginn der massgeblichen SiRENE-Studie nicht ansatzweise thematisiert.
- Die am 9. Dezember 2021 publizierten Grenzwert-Empfehlungen der EKL, die den Verfassern der Vorlage bekannt sein mussten, blieben aussen vor. Mehr noch: Mit der Vernehmlassung zur vorliegenden Revisionsvorlage wurde - keine drei Monate vor der lange erwarteten Publikation der EKL - der erste Schritt des Rechtssetzungsverfahrens eröffnet, obwohl jeder Lärmfachperson klar ist, dass diese den Gesundheitsschutz der Anwohnenden ausgerechnet an stark belasteten Verkehrsanlagen massgeblich schwächt.
- Studien zum Verhalten von Anwohnenden von Verkehrsanlagen, die mit sog. Lüftungsfenstern leben, wurden nicht veranlasst. Bisher weiss niemand, ob sie überhaupt etwas - und wenn ja wieviel - zum Lärmschutz im Inneren von Wohnungen beitragen. Wie steht es z.B. mit dem Schlafen bei offenem Fenster? Und wenn das Schlafzimmer nur lärmexponierte Fenster hat, nehmen dann die Bewohnenden in der kalten Jahreszeit in Kauf, dass die ganze Wohnung auskühlt. Diese Frage akzentuiert sich mit den Revisionsvorschlägen, welche sich ja mit deutlich weniger als einem Lüftungsfenster pro Raum begnügen wollen. Macht es einen Unterschied bei der Benützung von Fenstern, ob das Gebäude mit einer kontrollierten Lüftung ausgestattet ist? Bevor solche und weitere ähnliche Fragen geklärt sind, kann und darf man nicht legislieren, ausser man stellt sich auf den freilich verfassungswidrigen Standpunkt, dass die Gesundheit der Anwohnenden von Verkehrsanlagen egal ist.
- Erhebungen fehlen auch zu den Fragen, welche Massnahmen an der Quelle bezogen auf die verschiedenen Verkehrsarten in welchem Umfang noch nicht ausgeschöpft sind und wie sich die Vollzugssituation verbessern lässt. Ob es die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen überhaupt braucht, ist damit offen.

Rechtsetzung ohne Abklärungen zur faktischen Notwendigkeit des beabsichtigten Regelungsgegenstandes geht ins Leere. Auch aus diesem Grunde ist auf die Vorlage nicht einzutreten.

Es kommt nun hinzu, dass die Art. 11-25 USG zum Immissionsschutz und insbesondere zum Lärmschutz in der Konzeption von 1985 ein zwar von vielen Ausnahmebestimmungen zugunsten der Lärmverursacher durchlöcherteres aber insgesamt doch austariertes Gebilde waren. Den Angelpunkt darin bilden nebst den Emissionsbegrenzungen (Art. 12 USG)<sup>3</sup> die Immissionsgrenzwerte (Art. 13-15 USG). Der Bericht der EKL zu den Grenzwerten bestätigt das, was wir aus der SiRENE-, aber auch aus einer Vielzahl ähnlicher ausländischer Studien seit etwa 2012 wissen: Die heutigen Grenzwerte sind viel zu hoch angesetzt, um einen akzeptablen Gesundheitsschutz der Anwohnenden

---

<sup>3</sup> Die Möglichkeiten des Erlasses insbesondere von Bau- und Ausrüstungsvorschriften i.S. v. Art. 12 Abs. 1 Bst. b USG wurde in den 1990er-Jahren mit dem THG wesentlich eingeschränkt.



von Verkehrsanlagen zu gewährleisten. Zudem funktioniert die zur Regel gewordene Aufstufung von Wohnzonen im Bereich von terrestrischen Verkehrsanlagen in die Empfindlichkeitsstufe III nach Art. 43 LSV nicht mehr, weil sich der Organismus nicht an Lärmvorbelastungen gewöhnt. Das bedeutet nichts anderes, als dass der Lärmschutz im USG nach dem vernichtenden Befund der EKLK *gesamthaft und aus der von uns geforderten Gesamtschau* neu aufgegleist werden muss.

Es ist daher im Lichte von Art. 10 und 74 BV nicht zu verantworten, eine Teilrevision zugunsten des Bauens im Lärmgebiet durchzuziehen, welche den bereits heute absolut ungenügenden Schutz der Gesundheit in Lärmgebieten noch zusätzlich verschlechtert und dafür sorgt, dass neue Wohngebäude an solche Lagen gestellt werden, ohne dass die Möglichkeiten der Lärmarchitektur und der Quellenlärmbekämpfung ausgeschöpft werden müssen. Den vom Bundesgericht mit überzeugender rechtlicher Begründung aufgebaute Druck zugunsten echter Lärmsanierungen aufzulösen, geht auf einer ganz grundsätzlichen Ebene in die falsche Richtung.

Die Vorlage ist daher insgesamt zurückzuweisen. Eine allfällige Berücksichtigung legitimer Interessen der Immobilienbranche<sup>4</sup> muss im Rahmen der geforderten Gesamtschau erfolgen, die gleichzeitig den am 9. Dezember 2021 veröffentlichten neuen Grenzwert-Empfehlungen der EKLK Rechnung trägt.

### **Paradigmenwechsel beim Lärmschutz: Neuer Ermittlungsort für die Lärmbelastung**

Vor dem Hintergrund der von BV und USG klar verfolgten Priorisierung von Massnahmen an der Quelle schlägt die EKLK in ihren Grenzwert-Empfehlungen eine Änderung des massgeblichen Ermittlungsorts vor. Die Lärmbeurteilung soll neu

*«am lautesten Punkt auf der Gebäudehülle der Nutzungseinheit mit lärmempfindlichen Räumen vorzunehmen, wobei ggf. unmittelbar vor diesem Punkt befestigte auskragende Anbauten wie Balkone, Brüstungen und Blenden etc. so behandelt werden, als wären sie nicht da.» (EKLK (Hrsg.) 2021, Grenzwerte für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung EKLK, Bern, S. 48)*

Sie begründet dies unter anderem damit, dass die bisherige Methode der Ermittlung in der Mitte der offenen Fenster falsche Anreize für «pro-forma» Lärmschutzmassnahmen am Gebäude statt an der Quelle gebe und führt aus:

*«Als Konsequenz dieser Entwicklung entfällt der Druck, die Lärmemissionen an der Quelle weiter zu senken. Massnahmen am Gebäude bzw. an einer Nutzungseinheit selbst zielen nur auf einen Schutz des Gebäudeinnern ab. Solche Massnahmen können zwar Sinn ergeben, wenn dadurch ein besserer Schutz des Innenraumes erzielt wird. Analog zum Einbau eines Schallschutzfensters sind sie aber nur als*

---

<sup>4</sup> Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass Lärm auch ökonomische Interessen der Immobilienwirtschaft tangiert, führt doch allein der Strassenlärm in der Schweiz nach Berechnungen der ZKB zu Mietpreisabschlägen in der Höhe von jährlich 320 Millionen Franken. Zürcher Kantonalbank, Immobilien aktuell, «Viel Lärm um Lärm», Ausgabe November 2021, S. 9 ff.



*Ersatzmassnahme zu werten und erfüllen die zusätzliche Anforderung des Schutzes des unmittelbaren Aussenraums vor Lärm nicht.» (a.a.O.)*

Wie die frühere Lüftungsfensterpraxis ermöglicht auch die Vernehmlassungsvorlage Lösungen, die eine Einhaltung der IGW an einem der am wenigsten belasteten Punkte der Gebäudehülle gewährleisten. Dieser Punkt befindet sich entweder auf der lärmabgewandten Gebäudeseite oder an einem Ort, bei dem durch bauliche Vorkehrungen (Balkone, Brüstungen und Blenden etc.) eine Einhaltung erreicht werden konnte.

Lüftungsfenster sind nichts anderes als ein Mittel zur Umgehung eines wirksamen Lärmschutzes. Sie sind lediglich eine Ersatzmassnahme, da sie den vom Lärmschutzrecht ebenfalls bezweckten Schutz des unmittelbaren Aussenraums vor Lärm nicht erfüllen. Der Ansatz des Vernehmlassungsentwurfs steht damit in diametralen Widerspruch zur Empfehlung der EKLK, als Ermittlungsort den lautesten Punkt auf der Gebäudehülle zu wählen.

Auch dieser sehr grundlegende konzeptionelle Widerspruch der Vernehmlassungsvorlage und der neuen Empfehlungen der EKLK lässt es erforderlich erscheinen, das vorliegende Rechtsetzungsverfahren punkto Lärm abubrechen und unter Berücksichtigung der Empfehlungen der EKLK eine neue Vorlage auszuarbeiten.

### **Lärm muss an der Quelle, Strassenlärm insbesondere durch Tempoherabsetzungen sowie lärmarme Beläge und Reifen bekämpft werden.**

Im öffentlichen Diskurs seit dem bundesgerichtlichen Präjudiz in BGE 142 II 100 (Niederlenz) kaum beachtet blieb der an sich unmissverständliche Hinweis des Bundesgerichts, dass auch im Anwendungsbereich von Art. 22 USG i.V.m. Art. 31 LSV Lärmbekämpfung nicht primär Pflicht der Bauwilligen ist, sondern den Verursachern, also im Fall von Strassenlärm primär den Strasseninhabern zufällt. Sie haben es in der Hand, der Konzeption des USG entsprechend den Lärm an der Quelle zu vermindern. Damit hat das Bundesgericht zugleich klar gemacht, dass Quellenlärmbekämpfung nicht ausschliesslich im Bereich des Lärmsanierungsrechts (Art. 16 ff. USG; Art. 13 ff. LSV) zu priorisieren ist, sondern als tragender Grundsatz des Immissionsschutzrechts (Art. 11 Abs. 1 USG) auch bei Bauen in lärmbelasteten Gebieten zum Tragen kommen muss. Damit hat es nichts anderes getan, als auch der klaren Stossrichtung des bundesrätlichen Nationalen Massnahmenplans sowie des Positionspapiers von ROR und EKLK Nachachtung zu verschaffen, wo übereinstimmend vermehrt Massnahmen zur Vermeidung von Lärm an der Quelle gefordert werden.

Am Beispiel des Strassenlärms hätten es Strasseninhaber in der Hand, im Rahmen einer verhältnismässigen Lärmschutzpolitik einen wesentlichen Beitrag zur quellenseitigen Verminderung des Strassenlärms zu leisten und damit auch die rechtlichen Anforderungen an das Bauen in lärmbelasteten Gebieten für Bauwillige zu entschärfen.



Beispielhaft zu erwähnen sind Beschlüsse der Städte Zürich<sup>5</sup>, Winterthur<sup>6</sup> und Lausanne<sup>7</sup>, aus Lärmschutzgründen Tempo 30 grundsätzlich auf dem gesamten Stadtgebiet einzuführen, im Fall von Lausanne beschränkt auf die Nachtzeit. Andere Kantone, z.B. der Kanton Aargau, setzen derzeit noch primär auf den Einsatz lärmarmen Beläge.

Aber auch abgesehen von solchen Grundsatzentscheiden der politischen Behörden auf kommunaler Stufe steht es Strasseninhabern bei der Beurteilung konkreter Bauvorhaben offen, lärmindernde Massnahmen an der Quelle, also primär Tempoherabsetzungen und/oder der Einbau lärmarmen Beläge, zu prüfen und umzusetzen. Verhältnismässig erscheint dies insbesondere in Situationen, bei denen Baubewilligungsverfahren für grössere Überbauungen zu beurteilen sind. Dasselbe muss aber auch dann gelten, wenn die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens zu beurteilen ist, das sich an einem Strassenabschnitt befindet, an dem Anwohnende von IGW- oder gar AW-Überschreitungen betroffen sind. Eine besondere Dringlichkeit besteht dabei bei Strassenabschnitten, die – in Missachtung der längst abgelaufenen Sanierungsfrist gemäss Art. 17 Abs. 4 Bst. b LSV – immer noch nicht lärmsaniert sind oder bei denen ohne effektive Prüfung möglicher Massnahmen an der Quelle Erleichterungen i.S.v. Art. 17 USG i.V.m. Art. 14 LSV gewährt wurden (Schein- bzw. Papiersanierungen). Gerade in solchen Fällen erscheint es stossend, Bauwillige dazu zu verpflichten, die Einhaltung der Belastungsgrenzwerte ausschliesslich durch bauliche und architektonische Massnahmen zu gewährleisten.

In solchen Situationen darf auch ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit für das Baubewilligungsverfahren einerseits und die Anordnung lärmindernder Massnahmen an der Quelle andererseits kein Hinderungsgrund für die Anordnung wirksamer Massnahmen zum Schutz der Betroffenen darstellen<sup>8</sup>.

Davon abgesehen verfügt auch der Bund über Möglichkeiten, wirksame Quellenlärmbekämpfung zu betreiben, am Beispiel des Strassenlärms namentlich durch Erlass strengerer Emissionsgrenzwerte für Reifen und Fahrzeuge. Die Schweiz verfügt gestützt auf umwelt- und gesundheitspolitische Gründe durchaus über Möglichkeiten, trotz Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) und wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen an solche Produkte strengere Anforderungen als nach dem Recht anderer Staaten zu stellen<sup>9</sup>. Soweit bekannt wurde vom Bund bisher

---

<sup>5</sup> Vgl. die Hinweise unter [https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/das\\_departement/medien/medienmitteilung/2021/juli/210714a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilung/2021/juli/210714a.html) [zuletzt besucht am 6. Dezember 2021].

<sup>6</sup> Vgl. die Hinweise unter <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/verkehr-mobilitaet/strategien-konzepte/zielbild-temporegime> [zuletzt besucht am 6. Dezember 2021].

<sup>7</sup> Vgl. die Hinweise unter [https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index.php?actu\\_id=62400](https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index.php?actu_id=62400) [zuletzt besucht am 6. Dezember 2021].

<sup>8</sup> **Wo nötig und verfahrensrechtlich möglich, sind die entsprechenden Verfahren unterschiedlicher Behörden i.S.v. Art. 25a RPG zu koordinieren**, vgl. BGer-Urteil 1C\_350/2019 E. 4.2 (Rümlang).

<sup>9</sup> Vgl. zu analogen Anforderungen im Bereich der Luftreinhaltung BRUNNER/LOOSER, Rechtsfragen zu verschiedenen Anlagentypen im Zusammenhang mit dem Erlass lufthygienischer Emissionsbegrenzungen für Maschinen und Fahrzeuge, Rechtsgutachten zuhanden des BAFU, Zürich 2010/2013, S. 64 ff.



in diese Richtung nichts unternommen, wie erwähnt ein weiteres Versäumnis der Lärmbekämpfungspolitik in der Schweiz.

### **Konsequenzen der strengen Bundesgerichtspraxis und Anlass für die Vernehmlassungsvorlage**

Anlass für die Motion Flach und den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf im Bereich Lärm gab die neuere Praxis des Bundesgerichts, die der von Vollzugsbehörden verschiedener Kantone etablierten Lüftungsfensterpraxis einen Riegel schob. Es folgte damit der langjährigen Kritik der Lehre<sup>10</sup>. Die durch die Bundesgerichtspraxis ausgelöste Diskussion in den Medien und in der Baubranche zog von allem Anfang an die falschen Schlüsse. Eine Detailanalyse der einschlägigen Bundesgerichtsurteile zeigt nämlich dreierlei:

(1) Die vom Bundesgericht in BGE 142 II 100 (Niederlenz) und seither beurteilten Fälle betrafen überwiegend Baugesuche, in denen die Anforderungen von Art. 22 USG und Art. 31 LSV nicht oder kaum beachtet worden waren. Die Projekte liessen nicht nur weitgehend verhältnismässige bauliche und gestalterische Massnahmen vermissen, sondern auch eine nachvollziehbare Darlegung der vorgenommenen Prüfung möglicher Alternativen. Das Ausmass der Missachtung lärmrechtlicher Grundsätze illustriert der folgende Auszug aus dem erwähnten Präjudiz:

*«Die unerwünschten Auswirkungen der "Lüftungsfensterpraxis" illustriert der vorliegende Fall: Gewöhnliche Einfamilienhäuser sollen in unmittelbarer Nähe einer Fabrik erstellt werden, die rund um die Uhr (24-Stunden-Betrieb) und an 7 Tagen der Woche Immissionen erzeugt, die erheblich (bis zu 10 dB) über dem Immissionsgrenzwert liegen. Weder wurden Massnahmen zur Emissionsbegrenzung an der Quelle (Lärmsanierung der Fabrik) oder auf dem Übertragungsweg (z.B. Lärmschutzwälle, Schutz der Wohnbauten durch vorgelagerte Gewerbebauten) ergriffen, noch eine spezielle, auf die Lärmsituation zugeschnittene Überbauung verlangt. Eine erhöhte Schalldämmung der Fassade wurde erst vom BVU im Beschwerdeverfahren angeordnet, und zwar nur deshalb, weil Lüftungsfenster im ersten Obergeschoss fehlen .... Würde die geplante Überbauung realisiert, hätte dies zur Folge, dass die Bewohner Tag und Nacht, unter der Woche und am Wochenende, gesundheitsschädlichem Lärm ausgesetzt wären, sofern sie nicht die Fenster auf drei von vier Fassadenseiten verschlossen hielten und auf die Nutzung ihrer Aussenanlagen (Sitzplätze, Garten) verzichteten.» (BGE 142 II 100 E. 4.5<sup>11</sup>)*

---

<sup>10</sup> Vgl. GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband, 2011, N. 5 zu Art. 22 USG; ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, 2015, S. 119; CHRISTOPH JÄGER, Bauen in lärmbelastetem Gebiet, Raum und Umwelt 4/2009, S. 10 ff.

<sup>11</sup> Vgl. im Weiteren BGE 146 II 187 E. 4.5.2 (Tivoli Lausanne; u.a. sehr hohe Überschreitung der IGW nachts, Fehlen eines Nachweises der Ausschöpfung verhältnismässiger Lärmschutzmassnahmen); BGer-Urteil 1C\_106/2018 E. 4.6 (Räbmatt; Fehlen eines Lärmschutzkonzepts, keine Prüfung gestalterischer Massnahmen erfolgt); 1C\_91/2020 E. 5.3 (Rüschlikon; hohe Überschreitung der IGW, keine ausreichende Prüfung von Lärmschutzmassnahmen); 1C\_244/2019 E. 3.4.4 (Baar; IGW-Überschreitung bei der Mehrheit der geplanten Wohneinheiten);





Dass solche, das Lärmschutzrecht in krasser Weise missachtende Baugesuche überhaupt gestellt wurden, kann nur als Folge einer willfährigen Bewilligungspraxis verstanden werden, die die Gewährung von Ausnahmen zur Regel machte. In solchen Konstellationen wurde Lärm nicht bekämpft, sondern verwaltet. Zu Recht wies das Bundesgericht darauf hin, dass durch eine solche Praxis «das wichtige öffentliche Interesse am Schutz der Bevölkerung vor übermässigem Lärm geradezu ausgehöhlt» würde<sup>12</sup>. Dass das Bundesgericht bei der ersten sich bietenden Gelegenheit ordnend eingriff und diesem schematischen «Schleifenlassen» ein Ende setzte, ist daher – vor dem Hintergrund des gesetzlich geforderten Gesundheitsschutzes – nicht erstaunlich.

(2) Bereits in seinem diesbezüglichen leading case BGE 142 II 100 (Niederlenz) machte das Bundesgericht zugleich mit aller Deutlichkeit klar, dass es mit seiner Praxis nicht allein Bauherrschaften in die Pflicht nimmt, sondern auch das Gemeinwesen:

*«Wenn es genügt, Lüftungsfenster auf der lärmabgewandten Seite vorzuschreiben, um die Zonenplanung zu realisieren, sinkt der Druck auf das Gemeinwesen, Massnahmen zur Bekämpfung von schädlichen oder lästigen Lärmimmissionen an der Quelle anzuordnen, obwohl diese nach Art. 11 Abs. 1 USG Vorrang geniessen.»  
(BGE 142 II 100 E. 4.4)*

Dies gilt selbstverständlich auch für Strassenlärm, wie das Bundesgericht unlängst bestätigte:

*«Nach der gesetzlichen Konzeption ist derartiger Lärm primär durch Massnahmen bei der Quelle (der Seestrasse) zu begrenzen.» (BGer-Urteil 1C\_91/2020 E. 5.5 – Rüschtikon)*

(3) Die bundesgerichtliche Praxis bedeutet jedoch klarerweise kein Ende der gesetzlichen vorgesehenen Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmebewilligungen i.S.v. Art. 22 USG i.V.m. Art. 31 LSV. Der gesetzlichen Konzeption entsprechend sind an die Gewährung von Erleichterungen jedoch hohe Anforderungen zu stellen. Eine ausreichende Begründung und die Ausschöpfung lärmindernder Massnahmen vorausgesetzt, bleibt die Erteilung von Ausnahmen gestützt auf die geltenden Bestimmungen von Art. 22 USG i.V.m. Art. 31 LSV insbesondere aus Gründen den von Gesetzgeber ebenfalls gewollten Verdichtung nach Innen möglich<sup>13</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist die dargestellte Praxis des Bundesgerichts als wichtiger Impuls in Richtung des von Verfassung und Gesetz geforderten Gesundheitsschutzes

---

ungenügender Nachweis der Prüfung lärmindernder Massnahmen). Aus der kantonalen Praxis: VGer-Urteil ZH VB 2020.00677 E. 3.4.4 und 3.4.6 (hohe Überschreitung der IGW, Fehlen einer nachvollziehbaren Begründung für die Anordnung lärmempfindlicher Räume auf die Strasse, keine Dokumentierung der Prüfung von Alternativen); VGer-Urteil ZH VB.2019.00394 E. 5.1. und 5.3.4 (sehr grosse Zahl lärmempfindlicher Räume mit nächtlichen IGW-Überschreitungen, keine nachvollziehbare Begründung der geprüften Alternativen); VGer-Urteil ZH VB.2019.00654 E. 5.3 (grosse Zahl lärmempfindlicher Räume mit IGW-Überschreitungen tags und nachts, keinerlei nachvollziehbare Prüfung möglicher Alternativen).

<sup>12</sup> BGer-Urteil 1C\_91/2020 E. 5.5 (Rüschtikon).

<sup>13</sup> BGE 145 II 189 E. 8 (PALM Lausanne-Morges); aus der älteren Praxis bereits BGer-Urteil 1C\_40/2009 E. 4.2.3 (Patumbah-Park); aus der kantonalen Praxis BauD SG, Nr. 30/2020 vom 21. April 2020, E. 7.3.2.



zu werten, den die Bewilligungspraxis in verschiedenen Kantonen aus den Augen verloren hatten. Bauen in lärmbelasteten Gebieten und Verdichtung nach Innen werden damit nicht verunmöglicht. Vielmehr sind Bauvorhaben in solchen Konstellationen ihrer lärmässig exponierten Lage entsprechend besonders sorgfältig zu planen und mögliche Schutzmassnahmen im Interesse der Gesundheit auszuschöpfen<sup>14</sup>.

Dies vorausgesetzt bleibt die Erteilung von Ausnahmegewilligungen möglich. Hingegen muss es zur Selbstverständlichkeit werden, dass beim Bauen an solchen Lagen die Gesundheit der späteren Bewohnerinnen und Bewohner ins Zentrum gestellt wird. Entsprechend sind hohe rechtliche Anforderungen an das Bauen in lärmbelasteten Gebieten für die Zielerreichung unverzichtbar. Denn insbesondere für institutionelle Investoren steht eine strikt an der Rendite orientierte Planung klar im Vordergrund. Planungen, die die Rendite potenziell vermindern, und sei es nur um wenige Prozent, werden sie nur dann umsetzen, wenn sie dazu von Gesetzes wegen verpflichtet sind. Analoges gilt für die Architekturbranche, die sich von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>15</sup> noch kaum ernsthaft mit Lärmarchitektur und ihrem Potenzial auseinandergesetzt hat. Dasselbe gilt für die Architekturstudiengänge. Auch diesbezüglich ist die erwähnte Bundesgerichtspraxis geeignet, wichtige Impulse zu setzen.

### **Zu den rechtlichen Grundlagen der Bundesgerichtspraxis**

Während die Verdikte des Bundesgerichts zu den zur Regel mutierten Ausnahmegewilligungen keines weiteren Kommentars bedürfen, sind seine wiederholten Hinweise, «derartiger Lärm (sei) primär durch Massnahmen bei der Quelle [...], d.h. bei der Verkehrsanlage) zu begrenzen», gewöhnungsbedürftig.

Im Fall Niederlenz, in welchem offenbar eine noch unüberbaute Wohnbau- an eine Industriezone angrenzte, was häufig einem Planungsfehler gleichzusetzen ist, waren die zuständigen Behörden gehalten, den rechtmässigen Zustand herzustellen, sobald die Wohnzone ihrer gesetzlichen Bestimmung zugeführt und überbaut wurde. D.h. sie hätten dafür sorgen müssen, dass die lärmige Industrieanlage, die bezüglich Emissionen keinen Bestandesschutz genießt, saniert wird. Das dafür zur Verfügung stehende Instrument ist, wie vom Bundesgericht zitiert Art. 11 USG.

Natürlich lässt sich Art. 11 USG auch auf den Fall Rüslikon<sup>16</sup> oder die weiteren Fälle in Zürich<sup>17</sup> anwenden. Ungewohnt ist dabei allerdings, dass bei dieser Argumentation ein privates, zonenkonformes Bauvorhaben eine Lärmsanierung einer Verkehrsanlage auslöst und damit unterschiedliche kantonale oder im Falle von Eisenbahnen oder

---

<sup>14</sup> Dass Bauen selbst an lärmexponiertesten Lagen auch bei den geltenden Bestimmungen von Art. 22 USG und Art. 31 LSV möglich bleibt, illustriert z.B. der Bau eines Wohnhauses an der Rosengartenstrasse in Zürich, vgl. Daniela Meyer, Stille an der lautesten Strasse Zürichs – Ein neues Wohnhaus an der Rosengartenstrasse zeigt, wie kluge Architektur vor Lärm schützen und gleichzeitig vielfältige Räume erzeugen kann, in: SonntagsZeitung vom 14. November 2021.

<sup>15</sup> Vgl. den Hinweis in FN 14.

<sup>16</sup> BGer-Urteil 1C\_91/2020 (Rüslikon).

<sup>17</sup> VGer-Urteil ZH VB 2020.00677; VB.2019.00394; VB.2019.00654.



Nationalstrassen gar Zuständigkeiten des Bundes involviert werden. Der Rückgriff auf die konstante Rechtsprechung zur Verfahrenskoordination führt zu keinem befriedigenden Resultat. Denn diese dient bei Projekten, die mehrerer Bewilligungen unterschiedlicher Behörden bedürfen, der Zusammenfassung dieser Bewilligungen in einem Leitverfahren und der Eröffnung eines einzigen Rechtsmittelwegs für dieses. Vorliegend lassen sich das Baubewilligungsverfahren und die Lärmsanierung einer Verkehrsanlage nicht auf dieselbe Art zusammenfassen. Denn das Bauvorhaben bedarf keiner Sanierungsverfügung für die Anlage, sondern hängt lediglich indirekt an dieser. Ohne Sanierung der Anlage fehlt die Reife, um es zu verwirklichen, genauso, wie eingezontes Bauland erst baureif ist, wenn es im Sinne von Art. 19 RPG erschlossen ist. Allerdings erwähnt Art. 19 RPG eine zur Überbaubarkeit erforderliche Lärmsanierung der Verkehrsanlage nicht in seinem Anforderungskatalog an die Erschliessung. Diese ist denn auch nicht raumplanungsrechtlich zu begründen, sondern dadurch, dass der Anlageninhaber, der eine Sanierung noch nicht anhand genommen oder eine blosse Scheinsanierung durch Gewährung von Erleichterungen für den Lärm durchgeführt hat, sich seit 2018 in einem rechtswidrigen Zustand befindet. Die Ausrede einer künftigen Sanierung, wie sie während noch laufenden Sanierungsfristen möglich war, steht ihm nicht mehr zur Verfügung. Da derselbe Anlageninhaber auf die Richtpläne aller Stufen zufolge deren Behördenverbindlichkeit verpflichtet ist (Art. 9 RPG), hat er dafür zu sorgen, dass die dadurch ermöglichten privaten Bauvorhaben (insbesondere Art. 8a RPG) nicht vereitelt oder verzögert werden.

### **Umsetzung dieser Vorgaben durch die Revisionsvorlage und Bestimmungen von Art. 22-24 E-USG im Einzelnen**

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage wird der durch die geltenden Art. 22 USG i.V.m. Art. 31 LSV auf die Lärmverursacher indirekt ausgeübte Druck, Massnahmen zur Lärmbekämpfung an der Quelle zu ergreifen, weggenommen. Dies ist umso problematischer, als die geltenden Belastungsgrenzwerte der LSV überholt, nämlich aus Sicht des nach Art. 13 und 15 USG gebotenen Gesundheitsschutzes deutlich zu hoch sind und daher Betroffene nur ungenügend schützen<sup>18</sup>.

#### **Art. 22**

Art. 22 E-USG führt den eigentlichen Spagat vor, der in der Vorlage angelegt ist:

**Art. 22 Abs. 1** von Art. 22 stellt mit Ausnahmevorbehalt von Abs. 2 wie bisher die Regel auf, dass Baubewilligungen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte voraussetzen.

---

<sup>18</sup> Seit Veröffentlichung der neuen Grenzwert-Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKL) am 9. Dezember 2021, die sich unter anderem auf die Erkenntnisse der umfangreichen SiRENE-Studie stützt, steht dies definitiv und mit aller wünschbaren Klarheit fest. Neben der empfohlenen Herabsetzung der IGW bis zu 11 dB(A) wirkt sich insbesondere die verlangte Gleichsetzung der IGW der ES III mit jener der ES II besonders stark auf die Beurteilung der Lärmbelastung an lärmbelasteten Gebieten aus; vgl. EKL (Hrsg.) 2021, Grenzwerte für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung EKL, Bern, passim.



Dem kann im Prinzip vorbehaltlos zugestimmt werden, wobei es natürlich auf den nachfolgenden Ausnahmeverbehalt ankommt.

**Art. 22 Abs. 2** von Art. 22 ist die Kapitulationserklärung vor jenem Teil der Bauwirtschaft, der von der Gewinnmaximierung getrieben unsere schöne Schweiz mit architektonischer Dutzendware verschandelt. Statt auf eine möglichst weitgehende Einhaltung der Belastungsgrenzwerte in lärmempfindlichen Räumen hinzuwirken, wie es der bisherige Abs. 2 von Art. 22 durch qualitative, allerdings rudimentäre, Anforderungen an die Lärmarchitektur selber wenigstens versuchte, soll nun ein gesetzliches Ausnahmeregime im Sinne der bisherigen Lüftungsfensterpraxis verankert werden.

Wir anerkennen, dass der zu diesem Zweck aufgestellte Ausnahmekatalog wenigstens abschliessend formuliert ist. Er hat es aber auch so in sich:

**Art. 22 Abs. 2 Bst. a.:** Dabei ist gemäss dem vorgeschlagenen Modell (Vernehmlassungsentwurf, S. 52) je nach Anzahl Zimmer einer Wohnung nicht einmal erforderlich, dass die Einhaltung der IGW mit Lüftungsfenstern in allen lärmempfindlichen Räumen gewährleistet wird. Der Vorschlag verlangt lediglich einen «genügenden Anteil lärmempfindlicher Räume, bei denen die IGW mindestens teilweise eingehalten werden» (sic!). Die vorgespurte Konkretisierung auf Verordnungsstufe begnügt sich, abhängig von der Wohnungsgrösse, mit einer Einhaltung der IGW in 50 bis 75% der lärmempfindlichen Räume<sup>19</sup>.

Darüber hinaus legt der Vorschlag auch nicht fest, wie stark die Grenzwerte maximal überschritten werden dürften. Damit geht er sogar weit über eine Legalisierung der früheren Lärmschutzfensterpraxis hinaus. Im Ergebnis ist damit nicht einmal gefordert, dass in allen lärmempfindlichen Räumen die sehr hohen Alarmwerte eingehalten werden; Bauwillige hätten aufgrund des vorgesehenen Schematismus selbst in solchen Situationen einen Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung.

Die Vorlage legalisiert damit nicht nur das aus Sicht des Gesundheitsschutzes problematische Instrument der Lüftungsfenster (dazu eingehend weiter hinten), sondern verzichtet schematisch für einen wesentlichen Teil lärmempfindlicher Räume auch auf die Einhaltung der heute geltenden – anerkanntermassen deutlich zu hohen – IGW. Wird diese Lösung zum Gesetz, nimmt die revidierte Fassung von Art. 22 USG den Gehalt von Art. 11 ff. USG zu einem wesentlichen Teil zurück und führt damit zu einer systematischen Schwächung des Lärmschutzes. Der vorgesehene Schematismus, der für Ausnahmen von der geforderten Einhaltung der IGW auf eine strenge Einzelfallprüfung verzichtet, wirkt daher als Kapitulation vor den Forderungen aus der Baubranche. Dies – wie aufgezeigt – ohne dass die Möglichkeiten der Lärmbekämpfung an der Quelle ausgeschöpft würden.

Ob dieser Verzicht auf die Einzelfallprüfung auch gerichtlich standhalten würde, kann die Vorlage allerdings nicht garantieren. Denn bezüglich von Bauprojekten, bei welchen nicht einmal im Ansatz versucht wurde, die IGW einzuhalten, und bei welchen somit nicht feststeht, ob sie mit Lärmarchitektur *lege artis* eingehalten werden könnten, ist Abs. 1 von Art. 22 verletzt. Auf diese Idee wird zwar im ordentlichen

---

<sup>19</sup> Eine Einhaltung zu 100% ist lediglich bei Einzimmerwohnungen vorgesehen, vgl. Vernehmlassungsentwurf, S. 52.



Baubewilligungsverfahren keine Behörde kommen, in Streitfällen ist sie aber durchaus chancenreich. Das bedeutet nichts anderes, als dass das gewählte Konzept von Art. 22 *keine Rechtssicherheit gewährleistet* und einem *Zweiklassenrecht* Vorschub leistet: Hier das schlank rechtswidrig abgewickelte Bewilligungsverfahren, dort im Einzelfall die gerichtlich erzwungene Nachbesserung, samt dem Inhaber der lärmigen Anlage auferlegten Massnahmen an der Quelle.

Zudem schwächt der Verzicht auf ein Lüftungsfenster pro lärmempfindlichen Wohnraum dessen Benutzung zusätzlich (vgl. dazu auch die eingangs in der «Gesamt-schau» gerügten mangelnden Sachverhaltsermittlungen dazu). Als Beispiel diene eine Wohnung mit einem sehr grossen Wohn- und drei Schlafräumen. Davon profitieren nur gerade der auf die lärmabgewandte Seite orientierte Wohnraum sowie ein Schlafraum von einem Lüftungsfenster. Es ist absolut unrealistisch anzunehmen, dass eine Wohngemeinschaft oder eine Familie mit pubertären Kindern die nicht mit Lüftungsfenstern versehenen Schlafräume nachts gegen den Wohnraum offenhalten und damit die Privatsphäre der Betroffenen aufheben wird. Und wie geht man mit dem Auskühlen mehrerer Räume um, wenn man nachts mit gekipptem Lüftungsfenster schlafen will? Es spricht somit alles dafür, dass die mit der Vorlage präsentierte Lösung den Praxistest nicht besteht und dass viele Räume zur dem Lärm zugewandten Seite hin gelüftet werden - mit entsprechenden Folgen für den Gesundheitsschutz der Bewohnenden.

**Art. 22 Abs. 2 Bst. b:** Statt, wie von Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV und Art. 11 Abs. 1 USG an prominenter Stelle verlangt, Lärm durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen und Betroffene damit wirksam vor gesundheitsschädlichen Auswirkungen des Lärms zu schützen, versucht die Vorlage ihren verfassungswidrigen Angriff auf den Lärmschutz abzufedern mit der Schaffung von ruhigen, zur Wohnung gehörenden Aussenräumen.

Zwar begrüssen wir Bestrebungen uneingeschränkt, die Wohn- und Siedlungsqualität durch ruhige Aussenräume sowie durch siedlungsnahe Freiräume zu erhöhen. Diese Anliegen bilden wichtige Bestandteile einer qualitativ hochwertigen Verdichtung nach Innen. Sie sind jedoch nicht als kompensatorische Massnahmen für die von Verfassung und Gesetz geforderte aber in der Vorlage ausgehebelte Lärmbekämpfung an der Quelle zu konzipieren, sondern als komplementäre Instrumente zur Verbesserung der Siedlungsqualität einzusetzen (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG).

Solche Vorgaben verbessern somit zwar das erweiterte Wohnumfeld, hingegen nur wenig die eigentliche Wohnqualität. Zu beachten ist dabei, dass ruhige Aussenräume keine Alternative zu ruhigen Innenräumen darstellen. So sehr es wünschenswert ist, dass man sich in ruhigen Aussenräumen aufhalten und erholen kann, so wenig ist damit für den Aufenthalt in Innenräumen getan. Ein Ausweichen vom übermässig belasteten Innenraum in den ruhigen Aussenraum ist insbesondere für eine aus Gesundheitssicht besonders wichtige ungestörte Nachtruhe nicht möglich. Auch am Tag stellt dies nur zu den wärmeren Jahreszeiten und bei guter Witterung eine mögliche Alternative dar. Dass das Leben aber auch bei besten Witterungsverhältnissen nicht einfach in den Aussenraum verlegt werden kann, braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden.



**Art. 22 Abs. 2 Bst. c:** Dass der bauliche Mindestschutz gegen Aussen- und Innenlärm verschärft werden soll, ist erneut das absolute Minimum für entsprechende kompensatorische Forderungen. Wir fordern *eventualiter*, sofern wider Erwarten auf die Vorlage eingetreten würde, zusätzliche erhöhte Anforderungen, namentlich das Vorhandensein einer kontrollierten Lüftung oder von gleichwertigen Lösungen. Der für Flughäfen geltende Art. 31a Abs. 1 Bst. c LSV liefert dafür weitere brauchbare Ansätze.

**Art. 22 Abs. 3 Bst. a:** Wir lehnen diese weitergehenden Abstriche bei den lärmempfindlichen Räumen ab; vgl. Abs. 2 Bst. a. Deshalb ist dem Bundesrat nicht die Kompetenz zu erteilen, diesbezüglich etwas festzusetzen. Dass der Bundesrat auch noch die Mindestgrösse der Aussenräume (Gartensitzplatz, Balkone und Loggien) regulieren soll, läuft auf eine Überregulierung hinaus. Allein daran würde die Vorlage aus unserer Sicht jedoch nicht scheitern.

**Art. 22 Abs. 3 Bst. b:** Auch mit Bezug auf Fluglärm lässt die Vernehmlassungsvorlage jeden Ansatz einer Lärmbekämpfung an der Quelle vermissen. Gemäss erläuterndem Bericht soll bei Fluglärm an der Interessenabwägung im Einzelfall festgehalten werden. Die vorgeschlagene Lösung vermindert hingegen auch bei Fluglärm den Schutz noch weitergehend. Zugelassen werden - hier immerhin unter Vorbehalt der Einhaltung der Alarmwerte<sup>20</sup> - Ausnahmen von bereits äusserst schwachen Schutz gemäss Abs. 2 Bst. a, der es bei einem «genügenden Anteil lärmempfindlicher Räume» bewenden lässt, «bei denen die Immissionsgrenzwerte mindestens teilweise eingehalten sind». Inwiefern bei dieser Kumulation von Ausnahmetatbeständen Lärmbetroffene überhaupt noch geschützt werden, ist fraglich.

Zu fordern ist auch in diesem Bereich die Ausschöpfung von Massnahmen an der Quelle. In Frage kommen Massnahmen wie

- a) der strikte Schutz der Nachtruhe von mindestens 8 Stunden für alle Flughäfen in der Schweiz,
- b) die wirksame Erhöhung der lärmabhängigen Start- und Landegebühren, um den Einsatz leiserer Flugzeuge fördern,
- c) die Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf andere Verkehrsmittel,
- d) die Förderung von Innovationen, die die Lärmbelastigung durch den Luftverkehr verringern.

## Art. 23

**Art. 23 Abs. 1 Bst. a und b:** Geltendes Recht, unverändert.

**Art. 23 Abs. 2 Bst. c, Gestaltung von Freiräumen:** Wir haben nichts gegen Freiräume im Bereich von (ggf. auch unterhalb der IGW) mit Lärm belasteten Wohngebieten, namentlich bei Auf- und Umzonungen. Diese Bestimmung darf aber nicht kompensatorisch sein. Solange sie es bleibt, dient sie im Ergebnis dazu, die geltenden lärmrechtlichen Anforderungen an Wohngebäude – und mittelbar den Druck auf die Strasseninhaber – zu reduzieren. Damit vermindert auch dieser Teil der Vorlage den Druck für

---

<sup>20</sup> Sie sind viel zu hoch, wie seit der Publikation der Grenzwert-Empfehlungen der EKLB seit dem 9. Dezember 2021 definitiv feststeht.



eine lärmoptimierte Planung und entlastet zugleich die Lärmverursacher. Sie geht damit in die falsche Richtung.

### **Finanzielle Anreize zur Förderung von Massnahmen an der Quelle**

Losgelöst von der vorstehenden Kritik an einzelnen Aspekten der Vernehmlassungsvorlage sind Möglichkeiten auszuloten, die Anreize für eine verstärkte Umsetzung von Massnahmen an der Quelle schaffen. Dies zumal nicht nur Verfassung und Gesetz solche Massnahmen priorisieren, sondern bei allen relevanten Stakeholdern Einigkeit darüber besteht, dass Massnahmen an der Quelle das Mittel der Wahl sind (vgl. die Hinweise vorne, S. 1 f.).

So könnte die Bewilligung neuer bzw. die wesentliche Änderungen bestehender Wohngebäuden sowie Einzonungen davon abhängig gemacht werden, dass auch an der lärmemittierenden Anlage, die zu IGW- bzw. zu PW-überschreitungen führen, gleichzeitig alle verhältnismässigen lärmindernden Massnahmen an der Quelle getroffen werden müssen.

Für den Fall, dass die Baubewilligung aufgrund dieser Voraussetzungen nicht erteilt werden kann, weil vom Verursacher die lärmquellenseitigen Massnahmen nicht ergriffen werden, wäre dieser zu verpflichten, den Baugesuchsteller angemessen für seinen Nachteile zu entschädigen und zwar so lange, bis die Baubewilligung erteilt wird.

Zürich, 16.12.2021

Gabriela Suter, Nationalrätin, Präsidentin

Peter Mohler, Vorstand

Martin Looser, Vorstand

Thomas Graf, Geschäftsleiter