



schweizerischer ingenieur- und architektenverein  
société suisse des ingénieurs et des architectes  
società svizzera degli ingegneri e degli architetti  
swiss society of engineers and architects

Bundesamt für Umwelt BAFU  
Abteilung Recht  
3003 Bern

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

Claudia Schwalfenberg  
Leiterin Fachbereich Politik  
Verantwortliche Baukultur  
Mitglied des geschäftssteuernden Ausschusses  
claudia.schwalfenberg@sia.ch  
+41 44 283 15 94

Zürich, 23. Dezember 2021 / mm

## **Stellungnahme zum Entwurf der Teilrevision des Umweltschutzgesetzes (USG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum vorliegenden Entwurf der Teilrevision des Umweltschutzgesetzes (USG) Stellung zu nehmen.

Der SIA engagiert sich als massgebender Berufsverband der Bereiche Ingenieurbaukunst, Architektur, Technik und Umwelt für eine hohe Baukultur mit dem übergeordneten Ziel eines zukunftsfähigen und nachhaltig gestalteten Lebensraums von hoher Qualität. Der SIA beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf die Aspekte Lärmschutz, Bekämpfung des Lärms an der Quelle und Umweltstrafrecht.

## **A LÄRMSCHUTZ**

### **A.1 Vorbemerkungen**

Die geltende Regulierung zum Lärmschutz im USG und in der Lärmschutzverordnung (LSV) sowie die Rechtsprechung der Gerichte in den letzten Jahren führten zu Rechtsunsicherheit und letztlich zu Blockierungen der baulichen Entwicklung an bestimmten exponierten Lagen, vor allem in Städten und Agglomerationen. Einige kantonale Lärmschutzfachstellen erkannten das Problem schon vor längerer Zeit und versuchten, mit der sogenannten Lüftungsfensterpraxis sowie gezielten und gut begründeten Ausnahmen die Siedlungsentwicklung nach innen weiterhin zu ermöglichen. Die Motion Flach (16.3529) benennt dieses Dilemma deutlich, indem sie verlangt, «das Umweltschutzgesetz und/oder die Lärmschutzverordnung 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».

Im Rahmen des Vorverfahrens für die Entwicklung einer Neuregelung engagierten sich die Planerverbände in der Begleitgruppe des Bundesamts für Umwelt (BAFU) für eine praxisnahe Anpassung des USG (vgl. S. 33/34 im erläuternden Bericht). Der SIA begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der vorliegenden Anpassungen. Die Änderungen weisen in die richtige Richtung, sollten aber präzisiert werden. Wünschenswert wäre insbesondere, dass in vernünftiger Frist eine Harmonisierung der kantonalen Interpretationen des USG respektive der LSV erfolgt. Der kantonale Wildwuchs an Ausnahmeregelungen soll bei einer Neuregelung ersatzlos wegfallen.

## **A.2 Anmerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### **Lüftungsfensterpraxis (Art. 22 Abs. 1)**

Hinsichtlich Art. 22 Abs. 1 USG schliesst sich der SIA dem Antrag des Cercle Bruit Schweiz an. Die über viele Jahre in zahlreichen hervorragenden Bauprojekten bewährte Lüftungsfensterpraxis soll endlich legalisiert werden. Die Einteilung lärmempfindlicher Räume in grüne Räume (Immissionsgrenzwert IGW bei sämtlichen Fenstern eingehalten), gelbe Räume (IGW beim Lüftungsfenster eingehalten) und rote Räume (IGW bei keinem Fenster eingehalten) hat sich bewährt und erlaubt eine einfache Beurteilung. Diese Differenzierung wird deshalb in der vorliegenden Stellungnahme verwendet.

Gelbe Räume haben ein Lüftungsfenster unter dem IGW und sind grundsätzlich eine gute Lösung. Die sogenannten Zweitfenster sind sowohl aus städtebaulichen, architektonischen als auch aus wohnhygienischen Gründen notwendig und wertvoll. Ein Fenster erfüllt noch andere Aufgaben als nur die Belüftung. Werden die Fenster nicht differenziert, so kann es sein, dass Zweitfenster weggelassen, zugemauert oder festverglast werden, nur um Ausnahmen beim heutigen Regelungssystem zu vermeiden. Dies könnte auch mit der nun vorgeschlagenen Regelung passieren, weil mit dem Verzicht auf ein paar Zweitfenster über dem IGW, die Art. 22 Abs. 1 USG nicht einhalten, die nach Art. 22 Abs. 2 lit. b USG verlangten Aussenräume vermieden werden könnten. Der Verzicht auf solche strassenzugewandten Fenster führt zu unattraktiven, abweisenden Strassenfassaden, welche der von der Raumplanung angestrebten Aufwertung des Strassenraums zuwiderlaufen. Deshalb stellen wir den Antrag, dass die Lüftungsfensterpraxis in Art. 22 Abs. 1 USG legalisiert wird.

**Antrag 1:** Ergänzung Art. 22 Abs. 1 USG:

«..., wenn die Immissionsgrenzwerte **in jedem lärmempfindlichen Raum mindestens teilweise** eingehalten werden können.»

Dies würde allerdings bedeuten, dass weitergehende Massnahmen zur Einhaltung der IGW bei gelben Räumen nicht notwendig sind. Damit wird der Lärmschutz beim Gebäude nur minimal geschwächt. Dafür können für den Städtebau und den Ortsbildschutz schlechte Lösungen vermieden werden.

### **Kompensation / Aussenraum (Art. 22 Abs. 2)**

Ein zentraler Pfeiler der Diskussionen in der Begleitgruppe und im Vorschlag des Cercle Bruit Schweiz vom 09. Oktober 2019 ist die Kompensation roter Räume (s. oben) durch einen ruhigen Innenraum und einen ruhigen Aussenraum. Mit dem ruhigen, lärmabgewandten Raum (unter IGW Lärmempfindlichkeitsstufe ES II, unabhängig der geltenden ES) wird zum einen sichergestellt, dass die Wohneinheit eine ruhige Seite hat. Zum andern haben Wohneinheiten auch in der ES III zumindest einen ruhigen Raum und können nicht überall die eher lauten Grenzwerte der ES III einhalten. Mit der Definition des Aussenraums beim Gebäude und nicht bei der Wohneinheit ist dieser Raum nicht gewährleistet. Gemäss Vorschlag wird beim Aussenraum auch nur die Einhaltung des Grenzwerts am Tag gefordert.

**Antrag 2:** Ergänzung Art. 22 Abs. 2 USG als neuer Buchstabe b:

«b. ...für jede Wohneinheit ein ruhiger Raum vorhanden ist;»

### **Wesentliche Änderungen (Art. 22 Abs. 2)**

Wesentliche Änderungen kommen im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen häufig vor. Wohnungsgrundrisse mit ruhigen Räumen sind vielfach schwierig zu realisieren, und private Aussenräume sind nicht immer möglich – diesen Zielkonflikt zwischen dem raumplanerischen Paradigma der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Lärmschutz adressiert Beat Flachs Motion. Zu vermeiden ist jedoch eine zusätzliche Verschlechterung einer aktuell ungenügenden Situation.

Der SIA schliesst sich auch hier dem Cercle Bruit Schweiz an, der in seiner langjährigen Berufspraxis darauf achtete, dass keine Verschlechterung der aktuellen Situation erfolgt.

**Antrag 3:** Ergänzung Art. 22 Abs. 2 lit neu USG:

«...sich die Situation bei wesentlichen Änderungen und gleicher Nutzung insgesamt nicht verschlechtert.»

### **Sanierungspflicht der Anlageneigentümer**

Die neu vorgeschlagene Einhaltung des Planungswerts für definierte Aussenräume (örtliche Festlegung im Baubewilligungsverfahren) kann zu einer späteren Sanierungspflicht für Anlageneigentümer führen. Dies würde zu Mehrkosten aufgrund verschärfter und zusätzlicher Sanierungspflichten für Anlagebetreiber (Strassen, Industrie, Gewerbe usw.) führen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung darf nicht zu einer Problemverschiebung in Richtung sanierungspflichtige Anlageneigentümerinnen führen.

**Antrag 4:** «Eine Sanierungspflicht ist auszuschliessen.»

### **Ausscheidung neuer Bauzonen (Art. 24 Abs. 1)**

Neu eingezont werden heute oft Reservezonen mitten im Siedlungsgebiet: Bahnhofsareale, die aus eisenbahnrechtlichen Überlegungen nicht eingezont wurden oder Gebiete am Siedlungsrand zur Arrondierung. Diese Gebiete sind oft höheren Verkehrslärmbelastungen ausgesetzt, denn Einzonungen sollen gemäss Raumplanungsgesetz zwecks Siedlungsentwicklung nach innen an gut mit öffentlichem Verkehr erschlossenen Lagen erfolgen. Auf der ruhigen grünen Wiese dagegen soll und darf raumplanerisch beabsichtigt nicht mehr eingezont werden.

Die grundsätzlich auch früher schon geltende Vorgabe, dass die Planungswerte einzuhalten sind, konnte mit der Lüftungsfensterpraxis entschärft werden. Mit planerischen, gestalterischen und baulichen Massnahmen lassen sich die Planungswerte gemäss LSV am Lüftungsfenster einhalten. Seit dem Bundesgerichtsentscheid zur Lüftungsfensterpraxis waren solche Einzonungen nur noch möglich, indem im Planungsverfahren durch Vorschriften im Sondernutzungsplan bzw. Gestaltungsplan die Bedingungen für die Lüftungsfenster festgelegt wurden. Ohne diesen Vollzug in der Grauzone wären die städtebaulichen Ziele nicht zu erreichen gewesen. Oder aber die Zweitfenster wären weggelassen worden oder die grünen Räume wären mit wohnhygienisch fragwürdigen Festverglasungen erreicht worden. All dies sollte nun mit der Änderung des USG verbessert werden.

Mit der Einführung des Lüftungsfensters wird der Lärmschutz nicht verschlechtert, jedoch eine sinnvolle Entwicklung nach innen ermöglicht, ohne städtebaulich und wohnhygienisch unsinnige Lösungen zu provozieren.

**Antrag 5:** Art. 24 USG soll durch einen neuen Abs. 2 ergänzt werden:

**«Können die Planungswerte nicht eingehalten werden, sind Massnahmen an der Quelle, Orientierung der Gebäude und bauliche bzw. gestalterische Massnahmen umzusetzen, damit die Planungswerte bei jedem lärmempfindlichen Raum mindestens teilweise eingehalten werden können.»**

### **Freiraum (Art. 24 Abs. 2)**

Die neue Anforderung bei Ein- und Aufzonungen stärkt den Stellenwert des Freiraums – was vom SIA grundsätzlich begrüsst wird. Durch den Einbezug des Lärmschutzes wird die im Erläuterungsbericht auf den Seiten 30/31 genannte Argumentationskette für eine hohe Freiraumqualität (Gesundheitspolitische Strategie des Bundesrats, Landschaftskonzept, Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Strategie Biodiversität) zusätzlich verlängert.

Die Konkretisierung in Art. 24 Abs. 2 lit. a bzw. im Erläuterungsbericht auf Seite 56 führt aber zu einer beträchtlichen Verkomplizierung der Siedlungsentwicklung nach innen. Dieser Erschwernis will die Motion Flach entgegen treten. Die Nennung von Distanzen in Metern und von Richtwerten für eine angemessene Grösse des Freiraums pro Person ist deshalb zu vermeiden.

**Antrag 6: «Auf die konkrete Forderung nach Freiräumen bei Auf- und Umzonungen, bei denen zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird, ist zu verzichten.»**

### **A.3 Fazit Lärmschutz**

Die vorliegende Gesetzesvorlage ist für die Bau- und Planungspraxis in der Schweiz von zentraler Bedeutung. In der weiteren Entwicklung der Vorlage wäre es wünschenswert, dass bei der Konkretisierung der Gesetzesänderungen in der LSV die betroffenen Kreise wieder involviert werden. Das Ziel muss eine Lösung sein, die zu einer einheitlichen Praxis führt und die den Bedarf von kantonalen Ausnahmeregelungen obsolet werden lässt.

## **B BEKÄMPFUNG DES LÄRMS AN DER QUELLE**

Es besteht ein weitreichender Konsens darüber, dass Lärm bereits an der Quelle zu bekämpfen ist, damit nicht erst Aussenräume und Hausfassaden mit Lärmschutzmassnahmen nachgebessert werden müssen. Dies kann beispielsweise durch eine Stärkung des öffentlichen und des Langsamverkehrs, lärmarme Reifen und Strassenbeläge, oder – wenn möglich – durch Temporeduktionen im Quartier erreicht werden. Die Eindämmung des Lärms an der Quelle bietet unter allen Lärmschutzmassnahmen eines der günstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnisse, weil sich Lärm so gar nicht erst ausbreiten kann.

Wenn Lärm nicht an der Quelle eingedämmt werden kann, muss dies auf dem Ausbreitungsweg oder im ungünstigsten Fall an den lärmempfindlichen Bauten geschehen. Dies führt zu negativen Auswirkungen auf Ortsbilder, weil durchgehend geschlossene Strassenfassaden drohen. Solche «Lärmmauern» verfehlen das Ziel einer hohen Baukultur ebenso wie schmale Gebäudekörper mit komplizierten Wohnraumanordnungen. Die Ausrichtung lärmempfindlicher Räume auf die Innenhöfe kann soziale Spannungen verstärken. Zugleich fehlt der Sichtbezug zur Strasse und damit ein wichtiger Faktor für die Sicherheit und Attraktivität öffentlicher Räume. Der Entwurf optimaler Lebensräume wird über Gebühr eingeschränkt.

Der SIA unterstützt, dass unsere Städte leiser werden. Dies entspricht aktuellen Erkenntnissen in der Forschung, wonach Lärm eine der Hauptursachen für Stress und damit verbundene Erkrankungen darstellt, die sowohl das Gesundheitswesen als auch die Gesellschaft insgesamt stark belasten. Daher sollte vermieden werden, bei der Innenentwicklung Anreize zu setzen, welche de facto zu mehr Lärmbelastung führen, die nachträglich mit kostspieligen Massnahmen bekämpft oder kompensiert werden muss.

Eine qualitätsvolle Innenentwicklung ist integraler Bestandteil einer hohen Baukultur. Stadt- und Raumplanung sollen darauf ausgerichtet werden, dort zu verdichten, wo durch Konzentration vielfältiger Nutzungen die Mobilität reduziert werden kann, also in den und um die bestehenden Stadtzentren. Eine auf Suffizienz ausgerichtete Mobilität, wie vom SIA bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 gefordert, erzeugt weitere Synergieeffekte im Sinn des Klimaschutzes.

An peripheren Lagen führt auch eine verdichtete Bebauung meist zu höherem Verkehrsaufkommen und auch bei guter öffentlicher Erschliessung zu mehr Individualverkehr. Im Endeffekt kommt es damit auch zu mehr Lärm.

## **C UMWELTSTRAFRECHT**

Der SIA begrüsst die Verstärkung des Informationsaustauschs zwischen den Vollzugsbehörden, wodurch die Verfolgung der Umweltkriminalität sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene effektiver erfolgen kann. Ebenfalls erfreulich ist die Verschärfung des Umweltstrafrechts, namentlich die Hochstufung von Umweltvergehen zu Verbrechen im strafrechtlichen Sinn.


Hingegen wird den revidierten Artikeln zum Nebenstrafrecht im Umweltschutzgesetz – also Art. 60, 61 und 61a Abs. 1 erster Satz – und somit der Notwendigkeit, konkret Unternehmen als solche zu verfolgen und entsprechend ihrer Verantwortlichkeit und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sanktionieren zu können, nicht genügend Rechnung getragen. Das revidierte USG rechnet eine Tat vielmehr einer natürlichen Person zu, wodurch ein allfällig anwendbares Subsidiaritätsprinzip ausser Acht gelassen wird. Zur Gewährleistung eines effektiven Schutzes der Umwelt ist es indessen erforderlich, auch Unternehmen als solche für die Begehung von Umweldelikten aus ihrem Zuständigkeitsbereich heraus strafrechtlich zur Verantwortung ziehen zu können, und zwar nicht nur gemäss Art. 102 Strafgesetzbuch (StGB), sondern auch gemäss den nebenstrafrechtlichen Bundesgesetzen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Christoph Starck  
Geschäftsführer



Claudia Schwalfenberg  
Leiterin Fachbereich Politik