

# Bauen in lärmbelasteten Gebieten: fünf hartnäckige Narrative

Im Rahmen der hängigen Revision des Umweltschutzgesetzes ist der Gesetzgeber daran, den Lärmschutz beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten drastisch zu reduzieren. Zu diesem Thema pflegen Politik und Medien hartnäckig mehrere Narrative, die einer näheren Betrachtung jedoch nicht standhalten.

— *Narrativ Nr. 1:* «Das Bundesgericht hat 2016 seine Praxis verschärft.» Dies wiederholte etwa Ständerat Martin Schmid in der Ratsdebatte vom 7. Dezember 2023, wobei der Jurist nicht vergass, das Wort «unverständlicherweise» beizufügen (AB 2023 S 1089). Das Bundesgericht hat in seinem Urteil Niederlenz von 2016 (BGE 142 II 100) jedoch lediglich eine offensichtlich bundesrechtswidrige Behördenpraxis – die sog. Lüftungsfensterpraxis – korrigiert. Wenn Vollzugsbehörden, die eigentlich das geltende Recht anwenden sollten, eine rechtswidrige Praxis etablieren, müssen sie sich nicht wundern, wenn es eines Tages «chlöpft» und die Gerichte korrigierend eingreifen. Auf die Bundesrechtswidrigkeit der Lüftungsfensterpraxis war in der juristischen Fachliteratur schon lange hingewiesen worden; man hätte es also durchaus wissen können.

— *Narrativ Nr. 2:* «Um bauen zu können, müssen heute bei allen offenen Fenstern die Immissionsgrenzwerte eingehalten sein» (so z. B. die SRF-Tagesschau vom 7. Dezember 2023). Das ist schlicht falsch. Die Messung des Lärms an den offenen Fenstern lärmempfindlicher Räume dient dazu, deren Immissionsexposition festzustellen. Werden die so ermittelten Immissionsgrenzwerte (IGW) überschritten, ist zunächst zu versuchen, sie durch eine bessere Anordnung der lärmempfindlichen Räume oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen einzuhalten. Selbst wenn dies nicht gelingt, kann immer noch eine Baubewilligung erteilt werden, falls an der Realisierung des Bauvorhabens ein überwiegendes Interesse besteht. Nach dem Willen von Bundesrat und Parlament soll ein überwiegendes Interesse am Bauvorhaben in Zukunft jedoch nicht mehr nötig sein. – In der Ständeratsdebatte fragte Kommissionssprecher und Jurist Daniel Fässler (AB 2023 S 1090): «Ist es sinnvoll, dass Fenster oder zumindest ein Fenster pro Raum grundsätzlich 24 Stunden am Tag offen sein kann und dann bei diesem Fenster der Immissionsgrenzwert eingehalten werden muss?» Diese Frage war rhetorisch geschickt und verfehlte gewiss nicht die beabsichtigte Wirkung. Sie stellt sich so aber nicht, da es nicht darum geht, die Fenster oder zumindest

ein Fenster ständig offenzuhalten, sondern wie gesagt darum, festzustellen, ob die IGW eingehalten werden oder ob besondere Massnahmen bzw. eine Interessenabwägung nötig sind.

— *Narrativ Nr. 3:* «Wegen den Lärmschutzvorschriften kann man nicht mehr bauen.» Dieses Narrativ ist in den Köpfen vieler zur unumstösslichen Wahrheit geworden, trifft jedoch ebenfalls nicht zu. Das Bundesgericht verlangt lediglich, dass der Lärmschutz von Anfang an seriös in die Projektplanung einbezogen, optimiert und nachvollziehbar dokumentiert wird. Ein Lärmschutzkonzept muss darlegen, welche Massnahmen aus welchen Gründen getroffen bzw. verworfen werden. Die meisten der in den letzten Jahren gescheiterten Bauprojekte hätten die Rekurse wohl überstanden, wenn die Bauherrschaften in einer bundesrechtskonformen bzw. mit der Rechtsprechung übereinstimmenden Weise beraten worden wären. Die Erstellung und Beurteilung eines Lärmschutzkonzepts, wie vom Bundesgericht verlangt, ist zwar aufwendiger als die Prüfung anhand eines Schemas, aber machbar.

— *Narrativ Nr. 4:* «Zurzeit sind mehr als 10 000 Wohnungen blockiert.» So äusserte sich im Ständerat auch Berichterstatter Fässler (AB 2023 S 1088), obwohl er im vorangehenden Satz einräumen musste, dass sich die genaue Zahl «nur erahnen» lasse – was ihn freilich nicht daran hinderte, die eingängige Zahl «10 000» weiter zu kolportieren. Unabhängig von Zahlen: Rechtlich blockiert ist, von hängigen Rechtsmittelverfahren abgesehen, keine einzige Wohnung. Niemand hindert die Grundeigentümer daran, ein bewilligungsfähiges, auf einem tauglichen Lärmschutzkonzept beruhendes Bauprojekt auszuarbeiten. Sie warten aber wohl lieber die laufende Gesetzesrevision ab. Letztlich ist es also diese, die (faktisch) blockierend wirkt, nicht das geltende Recht. Den Beweis hat die Arealüberbauung Brunaupark in Zürich erbracht: Nachdem ein erstes Projekt mit 497 Wohnungen an den Lärmschutzvorschriften gescheitert war, ist zwar auch das zweite Projekt mit 512 Wohnungen noch nicht über der Ziellinie. Das Zürcher Verwaltungsgericht hob die Bewilligungen einstweilen auf, weil noch geprüft werden muss, ob ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) erforderlich ist, und die Bauherrschaft überdies aufzeigen muss, wie das Projekt die hohen Anforderungen an die Umgebungsgestaltung erfüllt (Urteil VB.2023.00209 vom 21. Dezember 2023). Die lärmschutzrechtlichen Anforderungen konnten jedoch eingehalten werden (vgl. dazu das vorinstanzliche Urteil BRGE I Nr. 0056/2023 vom 17. März 2023, E. 17).

— *Narrativ Nr. 5:* «Die Lärmschutzvorschriften behindern die Siedlungsentwicklung nach innen.» Diese Behauptung dient argumentativ dazu, den Abbau des Lärmschutzes zu legitimieren. Das Bundesgericht hat jedoch bereits im Urteil Niederlenz aufgezeigt, wie dieser Effekt vermieden werden kann, nämlich durch Privilegierung von Bauvorhaben, die einer erwünschten Siedlungsverdichtung dienen, im Rahmen der Interessenabwägung (BGE 142 II 100, E. 4.6). Genau diese Steuerungsmöglichkeit soll nun aber mit dem Wegfallen der Interessenabwägung aus der Hand gegeben werden! Auch sonst bringt die Gesetzesrevision nichts, was eine qualitativ hochwertige Siedlungsverdichtung fördern würde. Eine solche muss auf raumplanerischer Ebene ansetzen: Die Raumplanung hat festzulegen, in welchen Gebieten wie stark verdichtet werden soll und welche Voraussetzungen

dafür zu schaffen sind, einschliesslich verkehrsplanerischer Massnahmen, um den Lärm an der Quelle zu reduzieren. Eine planerische Gesamtschau des Komplexes Verdichtung–Lärmschutz–Verkehr ist deshalb unerlässlich. Zu prüfen wäre z. B. ein Anreizsystem, welches in Verdichtungsgebieten eine stufenweise Erhöhung der Ausnützung bzw. der Wohnnutzung zulässt, wenn der Lärm in bestimmtem Umfang an der Quelle reduziert wird. Die USG-Revision stellt diese Verknüpfung mit der Raumplanung aber nicht her, nicht einmal ansatzweise. Sie wird zwar dazu führen, dass in lärmigen Gebieten an beliebigen Orten leichter gebaut werden kann – also auch dort, wo eine Verdichtung gerade nicht erwünscht ist –, aber nichts zu einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen beitragen.

Das hinter dem Gesetzesentwurf stehende Konzept ist völlig eindimensional auf die Erleichterung des Bauens ausgerichtet und müsste zwingend in den Kontext weiterer Aspekte gestellt werden. *Erstens*: Lärm macht krank. Aussagen über die gesundheitlichen Auswirkungen des Lärms und die damit verbundenen externen Kosten sucht man in der bundesrätlichen Botschaft jedoch vergeblich. Auch fehlen dort jegliche quantitativen Hinweise, wie viele Lärmbetroffene von der Neuregelung betroffen sein werden. *Zweitens*: Lärm, insbesondere Strassenverkehrslärm, muss in erster Linie an der Quelle reduziert werden. Dazu trägt die Vorlage jedoch nichts bei, im Gegenteil: Sie vermindert den Druck, den Lärm an der Quelle weiter zu reduzieren. Und sozusagen als Tüpfchen auf dem i hat der Nationalrat nun sogar beschlossen, die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen ausnahmslos zu untersagen. *Drittens*: Lärmschutz und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Genau das tut die Vorlage jedoch. *Viertens*: Die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) hat 2021 Empfehlungen für eine Anpassung der Lärmgrenzwerte vorgelegt. Dies einfach auszuklammern bzw. zu ignorieren, ist unseriös.

Fazit: Bezogen auf das Bauen in lärmbelasteten Gebieten bedeutet die hängige Gesetzesrevision – 53 Jahre nach Annahme des Verfassungsauftrages, «insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm» zu bekämpfen (Art. 24<sup>septies</sup> Abs. 1 Satz 2 aBV), 39 Jahre nach dem Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes und 37 Jahre nach dem Inkrafttreten der Lärmschutz-Verordnung – nichts anderes als eine Kapitulation des Lärmschutzes. Ein Referendum wird wohl unausweichlich.