

Anpassungsvorschlag

zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (Lärm, Altlasten, Lenkungsabgaben, Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen, Informations- und Dokumentationssysteme, Strafrecht (22.085)

Zusammenfassung / Abstract:

Die Schweizer Landesflughäfen nehmen als „Tor der Schweiz zur Welt“ einen Bundesauftrag im öffentlichen Interesse wahr. Die Flughäfen Genf und Zürich sind dafür im Besitz einer Betriebskonzession des Bundes. Konzessionierte Unternehmen erhalten hinsichtlich der zulässigen Lärmbelastung Erleichterungen und dürfen in diesem Rahmen die Immissionsgrenzwerte (IGW), die durch die Lärmschutzverordnung des Bundes vorgegeben sind, überschreiten. Aufgrund dieser Bestimmung ist die Siedlungsentwicklung im näheren Umfeld von Flughäfen (insbesondere An- und Abflugrouten) erschwert.

Mit der vorliegenden Revision des Umweltschutzgesetzes sollen der Lärmschutz und die Siedlungsentwicklung aufeinander abgestimmt werden. Dabei wird im Vorschlag des Bundesrates für die bestehende eher grosszügige Ausnahmepaxis bei Strassen- und Schienenlärm eine klare Regelung getroffen. Beim Fluglärm wird hingegen die Ausnahme zur Regel, indem relativ konzeptlos Möglichkeiten geschaffen werden, die generellen Lärmgrenzwerte zu übersteuern. Dabei bleiben die Rechts- und Planungssicherheit auf der Strecke.

Wir schlagen für Fluglärm eine transparentere und verbindlichere Regelung vor, die – über situationsgerechte Lärmgrenzwerte – für alle Beteiligten die notwendige Rechts- und Planungssicherheit bringt. Die der Regelung zugrunde liegende Interessenabwägung soll umfassend sein, also dem Schutzbedürfnis der Bevölkerung, dem Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Bundesauftrag der Landesflughäfen Rechnung tragen. Eine Überbaubarkeit soll nur gegeben sein, wenn die Lärmgrenzwerte eingehalten werden.

Änderungsantrag:

Art. 22

Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten

¹ Baubewilligungen für die Erstellung von Gebäuden, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, werden unter Vorbehalt von Absatz 2 nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können.

² Können die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn:

a. bei jeder Wohneinheit der vom Bundesrat festgelegte Anteil, mindestens jedoch die Hälfte der lärmempfindlichen Räume über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind; und

b. der bauliche Mindestschutz nach Artikel 21 gegen Aussen- und Innenlärm angemessen verschärft wird.

³ ~~Bei Fluglärm oder~~ für einen kleinen Anteil an Wohneinheiten bei grossen Wohnüberbauungen können Ausnahmen von den Anforderungen nach Absatz 2 Buchstabe a gewährt werden. **Bei Fluglärm kommt Absatz 2 nicht zur Anwendung.**

⁴ **Bei Fluglärm hat der Bundesrat für von Erleichterungen gemäss Artikel 25 Absätze 2 und 3 betroffene Gebiete,**

a) **an denen ein erhöhtes Interesse zur Siedlungsentwicklung nach innen besteht, und**

b) **für die der bauliche Mindestschutz nach Artikel 21 gegen Aussen- und Innenlärm angemessen verschärft wird,**

besondere, auf einen sinnvollen Interessenausgleich gerichtete Lärmgrenzwerte vorzusehen.

Art. 24

Anforderungen an Bauzonen

¹ Bauzonen für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, dürfen nur ausgeschieden werden, wenn die Planungswerte eingehalten werden können.

² In Bauzonen dürfen Änderungen von Nutzungsplänen, mit denen zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden soll, nur beschlossen werden, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können.

³ Abweichend von den Absätzen 1 und 2 können Bauzonen ausgeschieden oder Änderungen von Nutzungsplänen in Bauzonen beschlossen werden, wenn:

a. daran ein überwiegendes Interesse zur Siedlungsentwicklung nach innen besteht;

b. innerhalb der Bauzone oder in deren Nähe ein der Dichte und Nutzungsart der Zone entsprechender und für die betroffene Bevölkerung zugänglicher Freiraum vorhanden ist, welcher der Erholung dient; ~~und~~

c. Massnahmen, insbesondere bei **Strassen**verkehrsanlagen sowie bei Gebäuden und deren Umfeld, festgelegt werden, die in akustischer Hinsicht zu einer angemessenen Wohnqualität beitragen; und

d. **für Gebiete gemäss Artikel 22 Absatz 4 überdies die dort massgeblichen besonderen Lärmgrenzwerte eingehalten werden.**

(Änderung gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf in rot)

Erläuterung der Anpassung/Ergänzung:

1. Ausgangslage:

Zum Fluglärm wird in der Botschaft (BBl 2023 239, S. 60 f.) u.a. folgendes ausgeführt: «Eine spezielle Regelung wird für den zivilen und militärischen Fluglärm vorgeschlagen. Dieser Lärm breitet sich grossflächig und von oben aus. Die Lärmreduzierung kann deswegen nur in sehr beschränktem Umfang beim Ausbreitungsweg ansetzen. Aufgrund der Fluglärmereigenschaften können selbst bei einer lärmoptimalen Bauweise die Belastungsgrenzwerte häufig nicht eingehalten werden. (...) Mit den Anforderungen nach Absatz 2 könnten Baubewilligungen in von Fluglärm belasteten Gebieten kaum mehr erteilt werden. Dies widerspricht aber dem Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen. Deshalb wird der Bundesrat seine Kompetenz wahrnehmen (Art. 39 Abs. 1 USG) und bei Fluglärm Ausführungsbestimmungen zu

Ausnahmen von den Anforderungen nach Absatz 2 Buchstabe a erlassen. Die Ausnahmeregelung soll es den Kantonen erlauben, ihre Vollzugspraxis weiterzuführen. Die Ausnahmeregelung (...) beschränkt sich auf Fluglärm und gilt nicht für weitere Lärmarten im gleichen Gebiet.»

Gleichzeitig wird zur Beurteilung des Lärms in genereller Weise, also auch für den Fluglärm, in der Botschaft festgehalten: *«Mit der neuen Regelung werden die Pflichten zur Begrenzung der Lärmemissionen von lärm erzeugenden Anlagen und betreffend Schallschutz nach den Artikeln 16, 20 und 25 USG nicht geändert. So sind namentlich lärm erzeugende bestehende ortsfeste Anlagen nach wie vor unter den gleichen Voraussetzungen sanierungspflichtig wie heute.»*

2. Kritik

Im bundesrätlichen Entwurf erfolgt die Ausnahmeregelung betreffend Fluglärm mehr oder weniger planlos. Klare Rahmenvorgaben bzw. ein überzeugendes Konzept für die Ausgestaltung der Detailregelung auf Verordnungsstufe lassen sich der Bestimmung nicht entnehmen. Im Vergleich zu anderen Verkehrslärmquellen (Strasse, Schiene) ist bei Fluglärm eine vergleichbare bauliche Verbesserung der Situation gerade nicht möglich. Daraus folgt, dass den Lärmgrenzwerten dadurch nur schlecht Rechnung getragen werden kann. Damit bleibt die lärmrechtliche Beurteilung gemäss Botschaft (siehe Ziff. 1) unverändert (unerwünschte Grenzwertüberschreitung), obwohl die Überbaubarkeit aus Raumplanungsüberlegungen erwünscht bzw. zulässig ist. Dies führt zum unbefriedigenden Ergebnis, dass auf der einen Seite eine Lärmbelastung zugelassen wird, die auf der anderen Seite so eigentlich als nicht hinnehmbar eingestuft wird.

Die Herangehensweise, dass in von fluglärm belasteten Gebieten eine bauliche Entwicklung zugelassen wird, obwohl die Grenzwerte nicht einmal teilweise eingehalten werden können, so wie dies Abs. 2 lit. a für andere Quellen vorschreibt, ist widersprüchlich und inkonsistent (siehe Auszug aus der Botschaft, siehe Ziff. 1). Aufgrund der wegen des Bundesauftrags erteilten Erleichterungen wird sich die Lärmbelastung in absehbarer Zeit kaum wesentlich vermindern. Es erscheint daher fragwürdig, eine Regelung zu schaffen, die einzig auf Ausnahmen beruht. Mit der reinen Ausnahmep Praxis wird ein rechtswidriger Zustand geschaffen, anstatt eine ausgewogene Regelung anzustreben, die Rechtsicherheit schafft.

Mit anderen Worten wird beim Strassen-/Schienenverkehr für die bisherige eher grosszügige Ausnahmep Praxis (dazu Botschaft, S. 10, unter Verweis auf die erfolgte Evaluation) eine klare Regelung getroffen, während beim Fluglärm weiterhin völlig offenbleibt, wie der Interessenausgleich aussehen soll. Der Gedanke der klaren Regelung ohne einseitige, unkoordinierte Ausnahmen bleibt damit auf halbem Weg stehen.

3. Vorschlag

Art. 22 Abs. 3 und 4

Dem festgestellten Manko versucht der vorliegende Vorschlag Rechnung zu tragen, indem er das geltend gemachte Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 1 lit. ^{abis} RPG) nicht nur mit der bau-, sondern ebenso mit der lärmrechtlichen Beurteilung abgleicht. In von Fluglärm belasteten Gebieten, in denen Erleichterungen nach Art. 25 Abs. 2 und 3 USG gewährt wurden (d.h. die geltenden Immissionsgrenzwerte müssen nicht eingehalten werden) und die bauliche Entwicklung gefördert werden soll, müssen passende Regeln gelten. Für diese Gebiete sind die massgeblichen Lärmgrenzwerte für Fluglärm so festzulegen, dass die sich daraus ergebenden Vorgaben mit den tatsächlich möglichen baulichen Schutzmassnahmen einerseits grundsätzlich eingehalten werden können und andererseits konzessionierte Flughäfen ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können.

Ein Verzicht auf eine solche Regelung in der Beurteilung der verschiedenen Verkehrslärmverursacher wäre inkonsistent, weil bei Fluglärm die erforderliche übergeordnete Interessensabwägung ansonsten ausbleiben würde. Dabei versteht es sich von selbst, dass der Lärmschutz nicht beliebig dehnbar ist, sondern unter den gegebenen Voraussetzungen lediglich in einem gewissen, vom Bundesrat vorzugebenden Rahmen an die betreffenden Verhältnisse angepasst werden darf. Ferner muss beachtet werden, dass hohe Fluglärmbelastungen örtlich begrenzt auftreten. Somit haben besonders lärmempfindliche Bevölkerungsgruppen, wenn nötig, die Möglichkeit auszuweichen. Voraussetzung dafür ist, dass gegenüber Käufern wie Mietern in Bezug auf die (vor-) bestehende Lärmbelastung für die notwendige Transparenz gesorgt wird. Dies geschieht über die Ausweisung entsprechender Bereiche in der Sachplanung sowie dem gestützt darauf erlassenen Betriebsreglement (bzw. der damit abgestimmten Richt-/Nutzungsplanung).

Besonders lärmsensible Bevölkerungsgruppen haben die Möglichkeit dem Fluglärm auszuweichen (ohne ans andere Ende der Schweiz umziehen zu müssen). Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, in Gebieten, wo trotz Fluglärmbelastung ein überwiegendes Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen besteht, eine eigene situationsbezogene Grenzwertregelung zu treffen. Die Lärmempfindlichkeit einer Bauzone ergibt sich aus der Empfindlichkeitsstufe (Art. 43 LSV). In fluglärmbelasteten Gebieten, wo der Lärm kaum an der Quelle beschränkt werden kann, erscheint es unsinnig, eine Empfindlichkeitsunterscheidung zwischen reinen Wohnzonen (ES II) und Mischzonen (ES III) zu machen, gerade weil in beiden Zonentypen die Wohnnutzung zugelassen ist. Wohnen steht mit dem örtlichen Umfeld in einer (Lebens-) Beziehung (Nähe zum Arbeitsort, Einkaufsmöglichkeiten, Kulturangebot, Schulen, öffentlicher Verkehr, etc.). Damit erweist es sich als heterogene Nutzung, welche sich nicht nach einem einheitlichen Lärmschutzmass beurteilen lässt. Vielmehr gilt es dieses Mass auf die jeweilige Umgebung abzustimmen. Je nach Umfeld verträgt Wohnen unterschiedlich viel Lärm. In Mischzonen ist bspw. mehr Lärm erlaubt als in reinen Wohnzonen. Folgt man diesem Grundsatz, darf man in Gebieten, für die eine Siedlungsentwicklung angestrebt wird, konsequenterweise keine höheren Anforderungen an die Wohnnutzung stellen, als dies in anderen Fällen heute schon als angemessen bzw. vertretbar erachtet wird. Über eine weitergehende Adjustierung der Grenzwerte im Rahmen der vorzunehmenden Sonderregelung kann auf Basis einer umfassenden Interessenabwägung zumindest nachgedacht werden.

Art. 24 Abs. 3

Die Erläuterungen zu Art. 24 Abs. 3 lit. c (S. 64 f) lassen klar darauf schliessen, dass die Überlegungen, die im Rahmen von Planungen gemacht werden müssen, sich auf den Strassenraum sowie Zufahrten und Anlieferungen beziehen. Problematisch wird es dann, wenn die Nutzungsplanung anlagenbezogene Massnahmen zur Reduzierung einer Lärmbelastung durch Verkehrsanlagen des Bundes vorsehen will. Die lokale oder regionale Siedlungsentwicklung darf es konzessionierten Verkehrsanlagen wie den Landesflughäfen nicht verunmöglichen, ihre Aufgaben weiterhin im geforderten Umfang zu erfüllen. Die Sanierung solcher Anlagen zu regeln, ist Aufgabe der betreffenden Sachgesetze (LFG, EBG, etc.) sowie der Umweltschutzgesetzgebung. Um diesbezügliche Missverständnisse auszuschliessen, soll der Begriff «Verkehrsanlagen» in Art. 24 Abs. 3 lit. c präzisiert und auf Strassen eingegrenzt werden.

Vorliegend wird in Art. 22 Abs. 4 die Einführung eines besonderen Lärmgrenzwerts für übermässig mit Fluglärm belastete Gebiete, an denen ein erhöhtes Interesse zur Siedlungsentwicklung nach innen besteht, vorgeschlagen. In der Konsequenz sollen diese besonderen Lärmgrenzwerte auch bei Ein-/Aufzonen zur Anwendung gelangen. Solche Gebiete ein- oder aufzuzonen, soll primär durch die besonderen Lärmgrenzwerte eröffnet werden, da die Möglichkeiten für Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität gemäss Art. 24 Abs. 3 lit. c beschränkt bleiben. Werden die besonderen Grenzwerte überschritten, ist von einer Ein-/Aufzonung abzusehen. Ansonsten würde eine Überbaubarkeit vorgetäuscht, die

nicht gegeben ist. Umgekehrt droht bei einem solchen Bauverbot, dass die zuständigen Aufgabenträger mit Entschädigungsforderungen für materielle Enteignungen konfrontiert werden.

Kontakt:

David Karrer

Head Public Affairs

david.karrer@zurich-airport.com

T +41 43 816 19 71

M +41 79 508 85 60

Flughafen Zürich AG | Postfach | CH-8058 Zürich-Flughafen | flughafen-zuerich.ch