

Rechtsprechung

Strengerer Lärmschutz bremst Verdichtung aus

Wegen Bundesgerichtsurteilen werden die Lärmschutzvorschriften bei Neubauten strenger ausgelegt. An lauten Wohnlagen wird damit die Siedlungsentwicklung nach innen weitgehend verhindert. Der Bundesrat sucht jetzt eine Lösung, die Verdichtungen auch in lärmbelasteten Gebieten ermöglicht.

Von Stefan Gyr



Eines der blockierten Projekte: An der Winterthurerstrasse in Zürich plant die Baugenossenschaft Oberstrass Neubauten mit 134 Wohnungen.

Bild: Baugenossenschaft Oberstrass

Nicht bewilligungsfähig aus lärmrechtlichen Gründen»: So urteilen die Richter immer häufiger. Die Lärmschutzvorschriften werden seit einiger Zeit von den kantonalen Bau- rekursgerichten und Verwaltungsgerichten strenger ausgelegt. Mehrere grosse Bauprojekte in Zürich sind schon darüber gestolpert. Beispiele: die von der Pensionskasse der Credit Suisse geplante Brunaupark-Siedlung, ein Projekt der Baugenossenschaft Oberstrass an der Winterthurerstrasse



Verdichtungen an lärmigen Verkehrsachsen scheinen in städtischen Gebieten kaum mehr möglich zu sein. Bild: Rosengartenstrasse in Zürich.

Bild: Ben Von

sse und eine Überbauung der Swisscanto-Anlagestiftung an der Bederstrasse. Allein bei diesen Vorhaben ging es um insgesamt 758 Wohnungen.

Die Bauherrschaften wurden von den Gerichtsentscheiden auf dem falschen Fuss erwischt. Die Baugenossenschaft Oberstrass zum Beispiel hatte jahrelang ihr Neubauprojekt vorangetrieben. Gegen fünf Millionen Franken waren bereits in die Planung geflossen. Die Baugenossenschaft hatte gerade auf den Lärmschutz ein besonderes Augenmerk gelegt und war während des ganzen Planungsprozesses von den Behörden von Stadt und Kanton beraten worden.

Lüftungsfensterpraxis verboten

Das Problem: Zürich muss wie viele andere grosse Städte verdichten – und das oftmals an vielbefahrenen, lärmigen Strassen. Bauen an lauten Verkehrsachsen scheint nun aber in der engen Stadt kaum mehr möglich zu sein. Was ist geschehen? 2016 fällte das Bundesgericht in Lausanne einen weitreichenden Entscheid: Es verbot die sogenannte Lüftungsfensterpraxis als bundesrechtswidrig.

Lange musste im Kanton Zürich und in vielen anderen Kantonen bloss an einem Fenster in einem Raum die gesetzliche Lärmmitte eingehalten werden. Die Lärmbelastung wurde nicht mehr an allen Fenstern eines Neubaus gemessen, sondern eben am Lüftungsfenster, das beispielsweise gegen den Hof hin lag. Wurde der

Immissionsgrenzwert dort eingehalten, wurde eine Bewilligung erteilt. Das Bundesgericht stuft diese Lüftungsfensterpraxis als «unzulässige Aushöhlung des Gesundheitsschutzes» ein. Lärmgrenzwerte müssten an lärmigen Strassen an allen Fenstern eingehalten werden und nicht nur an einem Fenster, an dem ein Raum gelüftet wird.

Ausnahmen als «Ultima Ratio»

Immerhin erlaubte das oberste Gericht aber Ausnahmen von der Regel, damit den Forderungen der Raumplanung nach Verdichtung in den Ballungsräumen noch entsprochen werden kann. Von diesen Ausnahmemöglichkeiten machten die Kantone ausgiebig Gebrauch – bis das Bundesgericht 2019 zu einem Fall in Oberwil bei Zug entschied, diese Ausnahmewilligungen dürften nur die «Ultima Ratio» sein, also die letzte Möglichkeit. Zuerst müssten alle anderen möglichen baulichen und gestalterischen Massnahmen geprüft werden. Und auch dann könne eine Ausnahme nur bewilligt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte «nicht wesentlich» überschritten werden.

Die kantonalen Gerichte übernahmen diese neue Praxis. Sie bewerteten die bis dahin oftmals grosszügig ausgestellten Lärm-Ausnahmewilligungen der Kantone als ungenügend und hoben die Bewilligungen für Bauten an lauten Strassen auf. Damit entdeckten wiederum Einsprecher einen neuen Hebel, um gegen unliebsame

Bauprojekte vorzugehen – auch wenn es ihnen dabei gar nicht um die Gesundheit der künftigen Bewohner geht. An den Zürcher Gerichten sind gegenwärtig über 20 Einsprachen gegen Bauprojekte hängig, bei denen es um Verstösse gegen die Lärmschutzvorschriften geht, wie der «Tages-Anzeiger» kürzlich berichtete. Die strenge Rechtsprechung beim Lärmschutz werde immer häufiger als Waffe genutzt, um Bauprojekte zu verhindern und Bauherren Zugeständnisse abzupressen, so die Zeitung.

Strengere Praxis gestützt

Viele Investoren, Bauherrschaften und Planer hofften, das Bundesgericht werde diese neue Lärmschutz-Praxis der kantonalen Gerichte wieder aufheben. Doch Lausanne hat die strenge Auslegung durch die Zürcher Gerichte bereits in einem ersten Fall gestützt. Im kürzlich veröffentlichten Urteil geht es gemäss dem «Tages-Anzeiger» um ein geplantes Mehrfamilienhaus mit acht Wohnungen an der stark befahrenen Seestrasse in Rüslikon am Zürichsee. Die Lärm-Grenzwerte würden beim geplanten Neubau deutlich überschritten, tagsüber um sechs und nachts um zehn Dezibel. Zu viel, befand auch das Bundesgericht. Bereits eine Überschreitung um fünf Dezibel sei erheblich.

In seinem Urteil zum Fall in Rüslikon widersprach das höchste Gericht der Ein-

schätzung, wonach es sich um eine Verschärfung der Praxis handelt. Es habe nur verdeutlicht, wie das Umweltschutzgesetz und die Lärmschutzverordnung auszulegen seien. So dürfen Ausnahmen nur erteilt werden, wenn alle verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen ausgeschöpft worden sind. Der Geschworene muss aufzeigen, dass er diese Möglichkeiten geprüft hat. Wenn die Überschreitungen des Grenzwerts hoch sind, muss er sich noch vertiefter mit alternativen Massnahmen auseinandersetzen.

Gemäss dem Bundesamt für Umwelt (Bafu), das vom Bundesgericht um eine Beurteilung gebeten worden war, wurden in diesem Fall in Rüslikon längst nicht alle Möglichkeiten geprüft, etwa Lärmschutzwände, vorgehängte Fassadenelemente oder andere Anordnungen der Zimmer. Es seien typische Grundrisse für Bauten mit Seesicht gewählt worden, also viele Wohnräume und Fenster, die auf den See ausgerichtet sind – aber damit auch auf die Strasse.

Die Baudirektion des Kantons Zürich hatte diese Darstellung zurückgewiesen: Eine Lärmschutzwand sei schon Teil des Projekts, und vorgehängte Fassaden widersprechen der Wohnhygiene. Das Projekt könne mit verhältnismässigen Massnahmen nicht weiter optimiert werden. Doch das Bundesgericht folgte der Auffassung

des Bafu. Eine Ausnahmegewilligung in diesem Fall würde das Gesetz unterlaufen.

Inwiefern der Fall für die verschiedenen Zürcher Grossüberbauungen mit jeweils über hundert Wohnungen wegweisend sein wird, ist umstritten. Die Stadt Zürich wartet auf das Urteil zum Fall der geplanten Swisscanto-Überbauung an der Bederstrasse, der weiterhin am Bundesgericht hängig ist. «Rüslikon ist nicht Zürich, es braucht einen Entscheid im städtischen Kontext», liess sich ein Sprecher des städtischen Hochbaudepartements zitieren. Die Stadt nehme den Lärmschutz ernst. Aber die Gerichtsentscheide blockierten nun Neubauten, die im Vergleich zu den bestehenden Gebäuden die Lärmbelastung der Bewohner verringern würden.

Brunaupark-Projekt überarbeitet

Die CS-Pensionskasse hat derweil ihr Brunaupark-Projekt überarbeitet und will dafür in der zweiten Hälfte dieses Jahres ein neues Baugesuch einreichen. Um den Lärmschutz in den Wohnungen zu verbessern, werden Wohn- und Schlafzimmer auf die geschützte Seite verlegt, Treppenhäuser, Küchen und Bäder hingegen zur Strasse hin angeordnet. Am äusseren Erscheinungsbild der Überbauung ändert sich nichts.

Laut der Baudirektion des Kantons bleiben Ausnahmegewilligungen möglich und

Gebäudepark: Baumeister fordern Modernisierungsoffensive

Um die Klimaziele zu erreichen, die Ressource Boden zu schonen und der Bevölkerung den benötigten Wohnraum zur Verfügung stellen zu können, brauche es eine Offensive in der Modernisierung des Gebäudeparks – insbesondere im urbanen Gebiet, aber nicht ausschliesslich. Dies ist die Hauptbotschaft des Schweizerischen Baumeisterverbands (SBV) zum Tag der Bauwirtschaft am 25. Juni. Nach dem Nein zum CO₂-Gesetz müssen die heute schon möglichen Massnahmen umso konsequenter umgesetzt werden, schreibt der SBV. Er ruft die Kantone auf, ihre Gebäudeprogramme auszubauen.

Der Schweizer Gebäudepark ist überaltert. Er ist für 45 Prozent des Energieverbrauchs und für rund einen Viertel der CO₂-Emissionen verantwortlich. Die Sanierungsquote liegt heute unter einem Prozent. Wolle die Schweiz ihre Klima-

ziele erreichen, brauche es eine substanzielle Steigerung an energetischen Sanierungen, schreibt der SBV in einer Medienmitteilung.

Da ein modernes Gebäude zwischen vier- und siebenmal weniger Energie verbrauche als ein Gebäude mit Baujahr 1980 und früher, könnten gerade Ersatzneubauten einen entscheidenden Beitrag zum Erreichen der Klimaziele in der Schweiz leisten. Die Bauwirtschaft sieht sich laut dem SBV als Schlüsselbranche und als wichtiger Teil der Lösung, um zusammen mit den öffentlichen und privaten Bauherren Verdichtung mit Lebensqualität zu realisieren.

Der verdichteten Bauweise und der damit verbundenen höheren Ausnutzung stehen noch sehr viele Hindernisse im Weg, wie der SBV weiter erklärt. Ausnutzungsziffern, Grenzabstände, Höhen-

begrenzungen, Abweichungen von Regelbauweisen und weitere «unzweckmässige Bauvorschriften» behindern nach seiner Meinung die Siedlungsentwicklung nach innen. Damit Investitionen in Verdichtungsprojekte für private und öffentliche Bauherren attraktiv bleiben, müssten Politik und öffentliche Hand die Instrumente und Rahmenbedingungen verbessern.

Der Tag der Bauwirtschaft findet in diesem Jahr wegen der Corona-Pandemie in moderner Form als medialer Anlass statt. Auf der eigens geschaffenen Website www.tagderbauwirtschaft.ch veröffentlicht der SBV fortlaufend neue Inhalte wie eine Videodiskussion mehrerer Bauexperten, Video- und Radiobeiträge, Textbeiträge sowie ein Videostatement von SBV-Zentralpräsident Gian-Luca Lardi mit politischen Forderungen. (stg)



Auch die geplante Brunaupark-Überbauung mit 500 Wohnungen ist über die Lärmschutzvorschriften gestolpert. Nach dem Gerichtsurteil hat die Pensionskasse der Credit Suisse das Projekt überarbeitet.

damit auch Neubauten an lärmigen Strassen. Dafür müsse aber ein Mehraufwand geleistet werden. Je höher die Grenzwertüberschreitungen ausfallen, desto höher werden die Anforderungen. Der Kanton habe die Bewilligungspraxis der Lärmschutz-Fachstelle entsprechend angepasst. Die neue Bewilligungspraxis sei bundesgerichtskonform.

Den Kantonen und den Städten beziehungsweise Gemeinden als Strasseneigentümern blieben aber noch andere Möglichkeiten, auf die auch das Bundesgericht hingewiesen hat: Bauliche Lärmschutzmassnahmen, die die Emissionen an der Quelle vermindern, also beispielsweise Flüsterbeläge oder Temporeduktionen. Würden Kantone und Gemeinden vermehrt den Lärm an der Quelle bekämpfen, würden vielerorts die Grenzwerte eingehalten oder zumindest weniger stark überschritten. Damit würde auch der Spielraum für Ausnahmegewilligungen wachsen.

Die «Neue Zürcher Zeitung» sieht durch die neue Lärmschutz-Praxis «die bauliche Verdichtung in städtischen Gebieten momentan praktisch ausgehebelt». Auch der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) zählt die Lärmschutzvorschriften zu den grössten rechtlichen Hindernissen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegen-

stehen. Zum Tag der Bauwirtschaft ruft der SBV die Politik und die öffentliche Hand auf, die Instrumente und Rahmenbedingungen für das verdichtete Bauen zu verbessern (vgl. «Gebäudepark: Baumeister fordern Modernisierungsoffensive»).

Grosse Hoffnungen werden in eine Motion des Aargauer Nationalrats Beat Flach von den Grünliberalen gesetzt. Flach, beruflich als Jurist beim Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA) tätig, forderte nach dem Bundesgerichtsurteil von 2016 Änderungen des Umweltschutzgesetzes und der Lärmschutzverordnung, «damit in lärmbelasteten Gebieten eine sinnvolle Siedlungsverdichtung nach innen ohne Ausnahmegewilligung möglich ist und, wo gegeben, die breit anerkannte Lüftungsfensterpraxis Anwendung finden kann».

Neue Rechtsgrundlage

Der Nationalrat als Erstrat nahm die Motion vor rund vier Jahren mit deutlichem Mehr an – gegen den Willen des Bundesrats. Die Landesregierung vertrat die Ansicht, die Legalisierung der Lüftungsfensterpraxis werde dem komplexen Problem der Siedlungsentwicklung in lärmbelasteten Gebieten nicht gerecht. Sie schlug stattdessen vor, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die auch in lärmbelasteten Gebieten

eine sinnvolle Siedlungsverdichtung nach innen ermöglicht. Der Ständerat hiess in der Folge eine angepasste Fassung des Vorstosses gut, hinter die sich dann auch der Nationalrat stellte. Danach soll der Bundesrat das Umweltschutzgesetz und die Lärmschutzverordnung ändern, damit «in lärmbelasteten Gebieten die raumplanerisch geforderte Siedlungsverdichtung nach innen möglich wird und dabei dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm angemessene Rechnung getragen wird». Damit sollte der Handlungsspielraum des Bundesrats ausgeweitet werden. Die Landesregierung könne nun eine angemessene Interessenabwägung vornehmen, hiess es.

Der Bundesrat zeigte sich mit der abgeänderten Motion einverstanden. «Sie lässt für die Lösungsfindung ein bisschen mehr Optionen, um die Balance zwischen Nutzung und Schutzinteressen zu finden und um gerade bei neuen Gebäuden Messmethoden zu entwickeln», erklärte die damals verantwortliche Bundesrätin Doris Leuthard (CVP). Bis die Neuerungen eingeführt sind, dürfte es aber noch geraume Zeit dauern. Beim zuständigen Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) heisst es auf Anfrage, der Bundesrat werde sich im Sommer mit der Motion von Flach beschäftigen. ■