Alain Griffel

# Gegenläufige Entwicklungen im Lärmschutzrecht*

Résumé ⟶ 28 / Riassunto ⟶ 29

* Schriftliche und erweiterte Fassung eines Referats vom 28. Oktober 2024 anlässlich der Veranstaltung «VerwR! Verwaltungsrecht aktuell» der Stiftung juristische Weiterbildung Zürich (SJWZ).



URP/DEP/DAP **2025–1**

# Gegenläufige Entwicklungen im Lärmschutzrecht


| | | |
|---|---|---|
| I. | Einleitung | 6 |
| II. | Strassenlärmsanierung | 7 |
| 1. | Rechtsgrundlagen | 7 |
| | 1.1 Umweltrechtliche Grundlagen | 7 |
| | 1.2 Strassenverkehrsrechtliche Grundlagen | 8 |
| 2. | Neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung | 10 |
| | 2.1 Urteile Grabenstrasse Zug (2010 und 2016) | 10 |
| | 2.2 Urteil Sevogelstrasse Basel (2018) | 12 |
| | 2.3 Urteil Zürich (2018) | 12 |
| | 2.4 Zwischenfazit | 13 |
| | 2.5 Urteil Luzernerstrasse Kriens (2023) | 13 |
| 3. | Gegenbewegungen im Parlament | 15 |
| 4. | Würdigung | 16 |
| III. | Bauen in lärmbelasteten Gebieten | 16 |
| 1. | Bisherige Rechtslage | 16 |
| 2. | Urteil Niederlenz (2016) | 17 |
| 3. | Kanton Zürich: Lüftungsfensterpraxis 2.0 | 19 |
| 4. | Motion Flach | 20 |
| 5. | USG-Revision | 21 |
| | 5.1 Entwurf des Bundesrates | 21 |
| | 5.2 Parlamentarische Beratungen, USG-Revision vom 27. September 2024 | 22 |
| 6. | Würdigung der USG-Revision | 23 |
| | 6.1 Würdigung von Art. 22 revUSG | 23 |
| | 6.2 Würdigung unter dem Aspekt der Siedlungsentwicklung nach innen | 26 |
| IV. | Schlussbemerkung | 28 |

## Zusammenfassung

Der Strassenverkehr ist die grösste Lärmquelle unserer Zeit. Während vieler Jahre war es Standard, bei *Strassenlärmsanierungen* von der Unmöglichkeit oder Unverhältnismässigkeit der Lärmbegrenzung an der Quelle auszugehen, Sanierungserleichterungen zu gewähren – so dass weiterhin die Immissionsgrenzwerte oder sogar die Alarmwerte überschritten werden durften – und sich mit passiven Schallschutzmassnahmen (insbesondere Schallschutzfenstern) zu begnügen. In jüngerer Zeit verlangt das Bundesgericht jedoch, dass standardmässig Geschwindigkeitsreduktionen sowie der Einbau eines schallschluckenden Belags als Sanierungsmassnahmen an der Quelle geprüft werden, und zwar auch auf Hauptstrassen bzw. verkehrsorientierten Strassen. Weil die Strassenlärmsanierung nach heutiger Auffassung eine Daueraufgabe darstellt, sind die Behörden verpflichtet, auch bei bereits «sanierten» Strassen in periodischen Abständen zu prüfen, ob sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben oder ob neue relevante Entwicklungen zu berücksichtigen sind, aufgrund welcher frühere Sanierungserleichterungen neu beurteilt werden müssen. Ist dies der Fall, so haben die Lärmbetroffenen einen Anspruch auf Neubeurteilung. Das Bundesgericht hat mit seiner sorgfältig entwickelten Rechtsprechung gänzlich neue Massstäbe gesetzt, was die Bekämpfung des Strassenverkehrslärms an der Quelle anbelangt.

In schroffem Gegensatz dazu steht die Entwicklung des Lärmschutzes beim *Bauen in lärmbelasteten Gebieten*. Das Parlament hat ihn mit der USG-Revision vom 27. September 2024 weitgehend beseitigt bzw. auf die Verpflichtung reduziert, den baulichen Mindestschutz gegen Aussen- und Innenlärm zu verschärfen. Geradezu fatal wirkt sich aus, dass an einem Bauvorhaben in einem lärmbelasteten Gebiet künftig kein überwiegendes Interesse mehr bestehen muss und eine Interessenabwägung somit entfällt. Aus diesem Grund werden die Bewilligungsbehörden – neu nicht mehr kantonale, sondern kommunale – nicht mehr berücksichtigen können, ob die IGW nur geringfügig oder stark überschritten sind, ob sich das Bauvorhaben in einem raumplanerisch vorgesehenen Verdichtungsgebiet oder ausserhalb eines solchen befindet und ob weitere Massnahmen zur Lärmoptimierung möglich wären. Bewohnerinnen und Bewohner neuer Gebäude werden künftig zum Teil schutzlos enormen Lärmbelastungen ausgesetzt sein. Auch ist die neue Regelung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen, wie sie das Raumplanungsgesetz verlangt, nicht förderlich, sondern abträglich.


## I. Einleitung

**Das Lärmschutzrecht und die Praxis zu diesem sind in den letzten Jahren stark in Bewegung geraten. Zu verzeichnen sind sowohl erfreuliche wie auch unerfreuliche Entwicklungen: Aus der Sicht des Lärmschutzes positiv ist die Entwicklung im Zusammenhang mit Strassenlärmsanierungen, also der Bekämpfung des mit Abstand grössten Lärmproblems unserer Zeit. Dieser Entwicklungsschub beruht gänzlich auf der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Negativ ist die Entwicklung hingegen, was den Schutz vor Lärm beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten anbelangt. Hier hat der Gesetzgeber das Rad weit hinter das Jahr 1985**

zurückgedreht, als das Umweltschutzgesetz (USG)[1] in Kraft trat. Von diesen gegenläufigen Entwicklungen, die sich hauptsächlich auf den Verkehrslärm beziehen, handelt der folgende Beitrag.

## II. Strassenlärmsanierung

### 1. Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Umweltrechtliche Grundlagen

Das USG statuiert in Art. 16 Abs. 1 eine *Sanierungspflicht*: «Anlagen, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, müssen saniert werden.» Mit «Anlagen» sind solche gemeint, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes, also am 1. Januar 1985, schon vorhanden waren (bestehende Anlagen bzw. Altanlagen im Gegensatz zu neuen Anlagen).[2] Diese immissionsschutzrechtliche Sanierungspflicht erfasst luftverunreinigende, lärmige sowie nichtionisierende Strahlen[3] verursachende Anlagen, theoretisch auch Anlagen, welche Erschütterungen verursachen.[4]

Gestützt auf Art. 16 Abs. 2 USG hat der Bundesrat das *Sanierungsziel* für Lärmsanierungen in Art. 13 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung (LSV)[5] wie folgt umschrieben: Die Anlagen müssen so weit saniert werden, «als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist» (Bst. a) und «dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden» (Bst. b).

«Wäre eine Sanierung […] im Einzelfall unverhältnismässig», so müssen die Behörden gemäss Art. 17 Abs. 1 USG *Sanierungserleichterungen* gewähren. Art. 14 Abs. 1 LSV konkretisiert dies für Lärmsanierungen wie folgt: Erleichterungen sind dann zu gewähren, wenn «die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde» (Bst. a) oder wenn «überwiegende Interessen namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung der Sanierung entgegenstehen» (Bst. b). Als obere Grenze für Sanierungserleichterungen gilt nicht etwa der Immissionsgrenzwert (IGW) – so dass Erleichterungen wie im Lufthygienerecht nur im Bereich der vorsorglichen Emissionsbegrenzung zulässig wären –, sondern der darüber liegende Alarmwert; dieser darf gemäss Art. 17 Abs. 2 USG nicht überschritten werden.

Ausgerechnet für die grössten Lärmquellen unserer Zeit, nämlich Verkehrsanlagen, weicht Art. 20 Abs. 1 USG jedoch sogar davon ab: «Lassen sich die Lärmimmissionen auf bestehende Gebäude in der Umgebung von bestehenden Strassen, Flughäfen, Eisenbahnanlagen oder anderen öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so werden die Eigentümer der betroffenen Gebäude verpflichtet, Räume, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, mit

1 SR 814.01.
2 Näheres bei Alain Griffel, Umweltrecht – in a nutshell, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, S. 92 f.
3 Ionisierende Strahlen sind vom Anwendungsbereich des USG ausgenommen (Art. 3 Abs. 2 USG).
4 Theoretisch deshalb, weil der Umfang der Sanierungsmassnahmen, die Fristen sowie das Verfahren gemäss Art. 16 Abs. 2 USG vom Bundesrat zu regeln sind, dieser jedoch nie eine Erschütterungsverordnung erlassen hat, um für Eisenbahnen die Sanierungspflicht und die damit verbundenen Kosten nicht auszulösen (vgl. BBl 2016 4749).
5 SR 814.41.

Schallschutzfenstern zu versehen oder durch ähnliche bauliche Massnahmen zu schützen.» Diese schwerverständliche *Sonderregelung für Lärm* mit der ebenso verschleiernden wie vielsagenden Sachüberschrift «Schallschutz bei bestehenden Gebäuden» hebt die Sanierungspflicht als solche zwar nicht auf, geht jedoch von vornherein davon aus, dass bei Strassen und anderen Verkehrsanlagen eine Sanierung an der Quelle in vielen Fällen erfolglos bleiben bzw. die Sanierungsziele nicht erreichen wird, weshalb Sanierungserleichterungen gewährt werden müssen; und zwar in dem Sinn, dass weiterhin die Grenzwerte überschritten werden dürfen. Für diesen Fall verpflichtet Art. 20 Abs. 1 USG die lärmbetroffenen Eigentümer, passive Schallschutzmassnahmen zu treffen, insbesondere Schallschutzfenster einzubauen.[6] Hierfür muss jedoch nicht etwa der IGW, sondern der Alarmwert überschritten sein, womit Art. 20 Abs. 1 USG bei bestehenden (gemeint: altrechtlichen) Strassen usw. sogar eine über diesem liegende Lärmbelastung implizit toleriert und Sanierungserleichterungen in unbeschränktem Ausmass zulässt.[7] Selbst die hohe Schranke von Art. 17 Abs. 2 USG – Einhaltung des Alarmwerts – gilt für solche Anlagen also nicht. Sie gilt lediglich für private, nicht konzessionierte ortsfeste Anlagen.[8]

## 1.2 Strassenverkehrsrechtliche Grundlagen

### 1.2.1 Allgemeines

Gemäss Art. 3 Abs. 4 Satz 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)[9] können die Kantone bzw. – nach Massgabe des kantonalen Rechts – die Gemeinden[10] sogenannte *funktionelle Verkehrsanordnungen* erlassen, «soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern». Im Gegensatz zu baulichen Massnahmen – wie z. B. Riegel, Fahrbahnverengungen, Belagskissen oder schallschluckende Beläge – müssen funktionelle Verkehrsanordnungen signalisiert oder markiert werden.

Gestützt auf Art. 32 Abs. 2 SVG hat der Bundesrat in Art. 4*a* der Verkehrsregelnverordnung (VRV)[11] *allgemeine Höchstgeschwindigkeiten* festgelegt. Diese können für bestimmte Strassenstrecken aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Art. 108 Abs. 2 der Signalisationsverordnung (SSV)[12] nennt mehrere Gründe, die eine *Herabsetzung* der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit rechtfertigen; dies ist u. a. dann der Fall, wenn «dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann» (Bst. d); dabei ist – so die Bestimmung weiter – «der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren». Anders als

6 Vgl. Art. 15 LSV.
7 Vgl. zum Ganzen, einschliesslich der Frage der Kostentragungspflicht gemäss Art. 20 Abs. 2 USG, Griffel, Umweltrecht (Fn. 2), S. 126 ff.
8 So auch Art. 14 Abs. 2 LSV.
9 Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01).
10 Vgl. Art. 3 Abs. 2 SVG.
11 Verkehrsregelnverordnung (VRV) vom 13. November 1962 (SR 741.11).
12 Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 (SR 741.21).

die Fassung vom 25. Januar 1989[13] verlangt die seit dem 1. Juni 1998 geltende Fassung keine «erhebliche» Verminderung der Umweltbelastung mehr. Der damals im Gegenzug eingefügte Hinweis auf das Verhältnismässigkeitsprinzip ist rein deklaratorischer Natur; denn dieses gilt von Verfassungs wegen ohnehin (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV][14]).[15]

Vor der Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten ist durch ein *Gutachten* gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV). Inhalt und Umfang des Gutachtens hängen vom Zweck der Geschwindigkeitsbegrenzung und den örtlichen Gegebenheiten ab. Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Informationen besitzt, um beurteilen zu können, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und die Massnahme im Hinblick auf das angestrebte Ziel nötig, zweck- und verhältnismässig ist.[16] Das Gutachten kann von verwaltungsexternen oder verwaltungsinternen Fachleuten erstellt werden.[17]

Zur Erleichterung der Einführung von *Tempo-30-Zonen* (und von Begegnungszonen[18]) ergänzte der Bundesrat Art. 108 SSV am 24. August 2022 durch einen neuen Abs. 4$^{bis}$, der seit dem 1. Januar 2023 in Kraft ist und festhält, dass sich die Anordnung solcher Zonen «[i]n Abweichung der Absätze 1, 2 und 4 […] nur nach Artikel 3 Absatz 4 SVG» richtet. Dies bedeutet einerseits, dass dafür *kein Gutachten* mehr nötig ist, und anderseits, dass materiell nur noch *Art. 3 Abs. 4 SVG* massgebend ist, nicht mehr die höheren Hürden gemäss Art. 108 SSV i. V. m. Art. 32 Abs. 3 SVG, die zuvor als lex specialis angesehen wurden.[19]

### 1.2.2 Fazit: zweierlei «Tempo 30»

Wird die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h beschränkt, so sind nach dem Gesagten zwei Fälle zu unterscheiden:

Auf Hauptstrassen[20] und verkehrsorientierten Nebenstrassen[21] ausser- oder innerorts stellt «Tempo 30» eine *Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit* dar. Diese ist mit dem Signal 2.30 «Höchstgeschwindigkeit» gemäss Anhang 2

13 AS 1989 438, S. 450.
14 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
15 Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Aufl., Zürich/Genf 2022, Rz. 154.
16 BGE 150 II 444 E. 6.3 = URP 2025 52 ff. (Bern); BGE 139 II 145 E. 4.3 (Sumvitg); 136 II 539 E. 3.2 (Münsingen).
17 BGer 1C_117/2017, 1C_118/2017 vom 20. März 2018 E. 5.1 = URP 2018 660 ff. (Zürich).
18 Eine Begegnungszone kann Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen umfassen, «auf denen die Fussgänger und Benützer von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benützen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern» (Art. 22*b* Abs. 1 SSV). Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h (Abs. 2).
19 Sophie Ribaut, Les zones 30 : distinctions et nouveautés dès le 1er janvier 2023, URP 2023 791 ff., S. 796; Adrian Gossweiler / Michael Pflüger / Eveline Barben / Niklaus Fahrländer, Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen – Voraussetzungen und ausgewählte prozessuale Fragen, Juristisches Gutachten zu Handen des Kantons Luzern vom 2./13. August 2023, S. 6 ff. (https://mobilitaet.lu.ch > Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen > Rechtliche Grundlagen).
20 Vgl. Art. 1 Abs. 7 SSV.
21 Vgl. Art. 1 Abs. 8 und 9 SSV; zur Kategorie «verkehrsorientierte Strasse» vgl. BGE 150 II 444 E. 4 f. = URP 2025 52 ff. (Bern). «Die Abgrenzung zwischen nicht verkehrsorientierten (‹siedlungsorientierten›) und verkehrsorientierten Nebenstrassen war bereits bis anhin und ist nach wie vor grundsätzlich gradueller Natur» (BGE a. a. O. E. 6.5).

der SSV streckenweise zu signalisieren – wobei die Signalisation nach jeder Verzweigung wiederholt werden muss (Art. 16 Abs. 2 SSV) – und bedarf nach wie vor eines Gutachtens.

Auf nicht verkehrsorientierten (d. h. siedlungsorientierten) Nebenstrassen innerorts kann eine *Tempo-30-Zone* ausgeschieden werden (Art. 2*a* Abs. 5 SSV). Eine solche umfasst «Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 30 km/h» (Art. 22*a* SSV). Sie muss mit der Zonensignalisation 2.59.1 «Tempo-30-Zone» gekennzeichnet werden (Art. 108 Abs. 5 Bst. e SSV), und die Übergänge vom übrigen Strassennetz in die Tempo-30-Zone «müssen deutlich erkennbar sein. Die Ein- und Ausfahrten der Zone sind durch eine kontrastreiche Gestaltung so zu verdeutlichen, dass die Wirkung eines Tores entsteht» (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen)[22]. Ein Gutachten ist gemäss Art. 108 Abs. 4$^{bis}$ SSV nicht mehr erforderlich.[23]

Eine Tempo-30-Zone auf einer nicht verkehrsorientierten Strasse kann auch *auf einen angrenzenden Abschnitt einer verkehrsorientierten Strasse ausgedehnt* werden, wenn auf diesem die qualifizierten Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV für eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h erfüllt sind (Art. 2*a* Abs. 6 SSV in der Fassung vom 24. August 2022).[24] Auch muss hier weiterhin ein Gutachten erstellt werden.[25] Dabei hängen die Anforderungen an das Gutachten davon ab, wie stark verkehrsorientiert die Strasse ist.[26]

## 2. Neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung

### 2.1 Urteile Grabenstrasse Zug (2010 und 2016)

«Strassenlärmsanierungen» liefen aufgrund der Sonderregel in Art. 20 USG bis Ende der Nullerjahre überwiegend nach folgendem Drehbuch ab, insbesondere auf Hauptstrassen und verkehrsorientierten Nebenstrassen innerorts, wo Lärmschutzwände aus städtebaulichen Gründen zumeist keine Option sind: (a) Feststellung der Unmöglichkeit bzw. *Unverhältnismässigkeit der Lärmbegrenzung an der Quelle* aufgrund einer summarischen und antizipierten Würdigung der Verhältnisse; (b) Gewährung von *Sanierungserleichterungen* gegenüber dem Strasseneigentümer, so dass weiterhin die IGW oder sogar die Alarmwerte überschritten werden durften; (c) Anordnung passiver Schallschutzmassnahmen, d. h. Einbau von *Schallschutzfenstern*, wozu allerdings nur dann eine Pflicht besteht, wenn weiterhin die Alarmwerte überschritten bleiben. Die Kosten dafür trägt dann grundsätzlich der Eigentümer der Strasse.[27]

22 Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 (SR 741.213.3).

23 Kritisch Ribaut (Fn. 19), S. 799 ff.; zum intertemporalen Recht vgl. BGE 150 II 444 E. 3.3.1 = URP 2025 52 ff. (Bern).

24 Vgl. dazu Ribaut (Fn. 19), S. 799; Gossweiler et al. (Fn. 19), S. 11. Bis Ende 2022 war dies nur «ausnahmsweise bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z. B. in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet)» zulässig (altArt. 2*a* Abs. 6 SSV in der Fassung vom 28. September 2001; AS 2001 2719).

25 BGE 150 II 444 E. 3.3, 4.1 = URP 2025 52 ff. (Bern).

26 BGE a. a. O. E. 6.5.

27 Vgl. Art. 20 Abs. 2 USG; Art. 16 Abs. 2 LSV.

Dieses Standardvorgehen begann sich mit den beiden Bundesgerichtsurteilen betreffend die Grabenstrasse, eine Hauptverkehrsachse in der Stadt Zug, zu ändern. Im Urteil Grabenstrasse 1 von 2010 hielt das Bundesgericht fest, bei der Gewährung von *Erleichterungen* werde eine Überschreitung der IGW zugelassen. Es handle sich um eine Ausnahmebewilligung, deren Erteilung nur in Sonderfällen erfolgen dürfe und restriktiv zu handhaben sei.[28] Das Bundesgericht stellte klar, dass zuerst abgeklärt werden müsse, ob eine *Geschwindigkeitsbegrenzung* zu wirksamen Lärmreduktionen beitragen könnte. In einem nächsten Schritt werde zu beurteilen sein, ob eine Temporeduktion in Würdigung der gesamten konkreten Umstände auch verhältnismässig wäre. Es widerspreche Art. 14 Abs. 1 LSV, ohne hinreichende Kenntnis über die Auswirkungen einer Geschwindigkeitsherabsetzung sinngemäss überwiegende Interessen an der Gewährung von Erleichterungen zu bejahen. Daran ändere auch nichts, dass es sich beim fraglichen Strassenabschnitt um eine *Hauptstrasse* handle. Weitere Erhebungen zur Möglichkeit einer Geschwindigkeitsherabsetzung könnten deshalb nicht von vornherein mit dem Hinweis auf den Hauptstrassencharakter der Grabenstrasse abgelehnt werden.[29]

Im Folgeentscheid Grabenstrasse 2 aus dem Jahr 2016 führte das Bundesgericht aus, im Sanierungsverfahren werde angestrebt, zumindest die IGW einzuhalten. Die Erteilung von Erleichterungen, die zur Folge haben, dass die Anwohner auch künftig, auf unabsehbare Zeit hinaus, mit gesundheitsschädlichem Lärm leben müssen, sei *ultima ratio*. Sie setze voraus, dass *alle möglichen und zumutbaren Sanierungsmassnahmen ausgeschöpft* worden sind.[30] Im vorliegenden Fall sei unstreitig, dass der Beurteilungspegel (Mittelungspegel) an der Grabenstrasse erheblich über den IGW der Empfindlichkeitsstufe III für Strassenverkehrslärm liege, d. h. eine übermässige Lärm- und damit Umweltbelastung bestehe. Unstreitig sei ferner, dass die Anordnung von Tempo 30 eine gewisse Reduktion des Beurteilungspegels und damit der Umweltbelastung bewirken werde. Damit seien die *gesetzlichen Voraussetzungen* für eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. d SSV erfüllt, zumal diese Bestimmungen keine «erhebliche» Senkung der übermässigen Umweltbelastung mehr verlangen würden.[31]

Im Rahmen der Prüfung der *Verhältnismässigkeit*, so das Bundesgericht weiter, seien neben der Reduktion des Mittelungspegels auch Veränderungen der Maximalpegel oder der Anstiegsgeschwindigkeit bzw. Flankensteilheit des Schallpegels[32] zu berücksichtigen, die sich auf das Wohlbefinden der Anwohner auswirken. Dies sei jedenfalls dann der Fall, wenn mit einer Verbesserung der Schlafqualität oder -dauer zu rechnen sei. Würden aufgrund der Einführung von Tempo 30 in der Nacht die Schallpegel von Einzelereignissen markant abnehmen (zufolge wesentlich weniger lauten Vorbeifahrten) oder die Schallpegelanstiege derart sinken, dass die Anwohner in ihrem Schlaf erheblich weniger beeinträchtigt werden, wäre dies eine spürbare Verbesserung. Dies sei im Rahmen der Ver-

28 BGer 1C_45/2010 vom 9. September 2010 E. 2.1 m. w. H. = URP 2010 625 ff. (Zug).
29 BGer a. a. O. E. 2.5.
30 BGer 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 E. 5.5 = URP 2016 319 ff. (Zug), mit redaktioneller Anmerkung von Anne-Christine Favre.
31 BGer a. a. O. E. 6.3.
32 «Je schneller der Schalldruckpegel eines Lärmereignisses ansteigt, umso ausgeprägter sind die physiologischen Reaktionen einer schlafenden Person und umso störender wird der Lärm empfunden» (BGer a. a. O. E. 6.2).

hältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen und könne dazu führen, dass die Verhältnismässigkeit der Einführung von Tempo 30 zu bejahen sei, selbst wenn die Reduktion des Mittelungspegels gering ausfalle.[33]

## 2.2 Urteil Sevogelstrasse Basel (2018)

In seinem Urteil betreffend die Sevogelstrasse in Basel aus dem Jahr 2018 äusserte sich das Bundesgericht zur *Eignung* von Geschwindigkeitsreduktionen als Teilaspekt des Verhältnismässigkeitsprinzips. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV seien bereits dann erfüllt, wenn die Geschwindigkeitsbegrenzung «eine (gewisse) Reduktion des Beurteilungspegels und damit der Umweltbelastung bewirken» könne.[34] Das Lärmsanierungsziel – mindestens die Einhaltung der IGW – muss also nicht erreicht werden, um die Eignung der Massnahme zu bejahen.

Unter dem Aspekt der *Verhältnismässigkeit im engeren Sinn* seien weitere Massnahmen zur Begrenzung von Lärmimmissionen zu prüfen.[35] Im Vordergrund stehe der Einbau eines *lärmarmen Belags*. Der lärmmindernde Effekt eines solchen nehme jedoch mit zunehmendem Alter ab, weil die Oberflächentextur abgenutzt und die Hohlräume verstopft würden.[36] Bei der Anordnung von Verkehrsbeschränkungen komme der zuständigen Planungsbehörde deshalb ein *erheblicher Gestaltungsspielraum* zu. Es liege in ihrem Ermessen, die anvisierten Ziele zunächst mit einem möglichst günstigen Mittel anzustreben und erst in einem zweiten Schritt weitergehende Vorkehrungen bis hin zum Einbau eines Flüsterbelags ins Auge zu fassen.[37]

## 2.3 Urteil Zürich (2018)

In einem weiteren Urteil von 2018 standen die Zusammenlegung und Erweiterung verschiedener Tempo-30-Zonen sowie die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf diversen kommunalen Strassen bzw. Strassenabschnitten in der Stadt Zürich infrage. Das Bundesgericht sah sich veranlasst, die *Anforderungen an ein Gutachten* gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG (welches heute für Tempo-30-Zonen nicht mehr erforderlich ist, wohl aber für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen[38]) zu präzisieren. Gehe es «um Geschwindigkeitsreduktionen zur Lärmsanierung, müssen insbesondere die Konsequenzen der Temporeduktion aus Lärmsicht (akustische Wirkungen; Änderung der Störwirkung auf die Anwohner) im Gutachten beschrieben und alternative Massnahmen zur Lärmbekämpfung aufgezeigt werden (technische Machbarkeit, Kosten und Nutzen […]). Aufzuzeigen sind aber auch allfällige entgegenstehende Verkehrsinteressen (Verkehrssicherheit und -fluss, Ausweichverkehr, Konsequenzen für den öffentlichen Verkehr, etc.).»[39]

33 BGer a. a. O. E. 6.4.
34 BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 4.3.1 = URP 2018 641 ff. (Basel).
35 BGer a. a. O. E. 4.3.2.
36 BGer a. a. O. E. 4.3.3.
37 BGer a. a. O. E. 4.3.7.
38 Siehe vorn II.1.2.1.
39 BGer 1C_117/2017, 1C_118/2017 vom 20. März 2018 E. 5.2 = URP 2018 660 ff. (Zürich), unter Hinweis auf Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung EKLB, Tempo 30 als Lärmschutzmassnahme, Grundlagenpapier zu Recht – Akustik – Wirkung, 2015 (www.eklb.admin.ch > Dokumentation > Berichte).

## 2.4 Zwischenfazit

In einem Urteil betreffend ein Strassenlärmsanierungsprojekt in Rümlang aus dem Jahr 2020 fasste das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung wie folgt zusammen:[40] Die *Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit* stelle bei sanierungsbedürftigen Strassen grundsätzlich eine geeignete Massnahme der Emissionsbegrenzung dar. Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung zu Recht ausführe, sei eine Temporeduktion eine verhältnismässig günstige Massnahme, die, abhängig von den konkreten Gegebenheiten, eine Wirksamkeit von bis zu 3 dB(A) aufweisen und insbesondere störende Lärmspitzen mindern könne.

Dasselbe gelte für den Einbau eines *lärmarmen Strassenbelags* als Sanierungsmassnahme. Das Bundesgericht habe sich im Entscheid Sevogelstrasse/Basel vertieft mit dieser Möglichkeit auseinandergesetzt. Gestützt auf ein verkehrstechnisches Gutachten sei es davon ausgegangen, mit dem Einbau eines lärmarmen Belags liesse sich anfänglich eine Lärmminderung von 2 bis 4 dB(A) erzielen, doch reduziere sich diese längerfristig auf noch etwa 2 dB(A). Das BAFU führe sodann aus, der Einbau lärmarmer Beläge habe sich in verschiedenen Kantonen und Städten als effiziente und effektive Lärmschutzmassnahme bewährt.

Daraus folgerte das Bundesgericht: «Beide Möglichkeiten hätte die Baudirektion vertieft auf ihre Realisierbarkeit, auf ihre Kosten und auf den Nutzen prüfen müssen. Sie war nicht berechtigt, durchgehend Erleichterungen zu gewähren, ohne Emissionsbegrenzungen an der Quelle eingehend zu prüfen. Indem sie dies unterlassen hat, ist sie ihrer Pflicht zur umfassenden Interessenabwägung nicht nachgekommen. Aufgrund ihrer mangelnden Abklärung des Sachverhalts stand nicht fest, ob die Sondersituation für die gewährten Erleichterungen zur Überschreitung der IGW im vorliegenden Fall tatsächlich gegeben sind.»[41] Damit ist die Pflicht zur sorgfältigen Prüfung von Geschwindigkeitsreduktionen und schallschluckenden Belägen als Sanierungsmassnahmen an der Quelle zur *Standardanforderung des Bundesgerichts* geworden. Die jüngere Forschung hat denn auch gezeigt, dass in der Kombination von Geschwindigkeitsreduktionen und lärmarmen Belägen ein grosses Lärmminderungspotenzial steckt.[42]

## 2.5 Urteil Luzernerstrasse Kriens (2023)

2023 setzte das Bundesgericht in seinem Urteil betreffend die Luzernerstrasse in Kriens[43] – wenn auch ein wenig verhalten formuliert – einen weiteren Meilenstein im Kampf gegen übermässigen Strassenverkehrslärm. Wegweisend ist das Urteil unter zwei Aspekten:

Spätestens seit diesem Urteil ist klar, dass die Strassenlärmsanierung nicht einen einmaligen Akt darstellt, sondern zu einer *Daueraufgabe* geworden

40 BGer 1C_350/2019 vom 16. Juni 2020 E. 4.3.4 = URP 2021 74 ff. (Rümlang).
41 BGer a. a. O.
42 Vgl. Grolimund + Partner AG, Wirkung kombinierter Lärmschutzmassnahmen: Tempo 30 und lärmarme Strassenbeläge – Forschungsprojekt im Auftrag des BAFU, 10. Mai 2022 (www.gundp.ch > Blog > Starke Lärmminderung durch die Kombination von lärmarmen Belägen und Temporeduktionen).
43 BGer 1C_574/2020 vom 9. März 2023 = URP 2023 392 ff. (Kriens), mit redaktioneller Anmerkung von Alain Griffel.

ist.[44] Die Kantone werden nicht mehr darum herumkommen, auch bei bereits «sanierten» Strassen in periodischen Abständen zu prüfen, ob sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben (Änderung der Verkehrsführung, sonstige Verkehrszu- oder -abnahme, Trend zu immer schwereren Fahrzeugen mit breiteren Pneus, allfällige Verbesserungen bei den Abrollgeräuschen von Reifen, grösserer Anteil an Elektrofahrzeugen usw.)[45] oder ob neue relevante Entwicklungen zu berücksichtigen sind, aufgrund welcher die seinerzeit dem Strasseneigentümer gewährten Sanierungserleichterungen neu beurteilt werden müssen (jüngere bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit als Sanierungsmassnahme an der Quelle, Entwicklung besserer lärmarmer Strassenbeläge, neuere Erkenntnisse über die gesundheitsschädliche Wirkung von Lärm und über die Tauglichkeit des seinerzeit angewendeten Berechnungsmodells usw.).[46]

Darüber hinaus entwickelte das Bundesgericht einen *verfahrensrechtlichen Hebel*, mit welchem lärmbetroffene Anwohnerinnen und Anwohner die Behörden veranlassen können, tätig zu werden. Haben sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Gewährung von Sanierungserleichterungen erheblich geändert, so gesteht das Bundesgericht den Lärmbetroffenen einen *Wiedererwägungsanspruch* (im Sinne eines Anspruchs auf Eintreten auf das Wiedererwägungsgesuch und materielle Prüfung[47]) zu.[48] Dabei stellt es eine Korrelation zwischen der Höhe der seinerzeit für zulässig erklärten Lärmbelastung und den Anforderungen an die Erheblichkeit der Änderung der Verhältnisse her: Je höher die Lärmbelastung, desto geringer sind die Anforderungen an die Erheblichkeit und damit an den Wiedererwägungsanspruch.[49]

Bedauerlicherweise hat sich das Bundesgericht nicht zu allen Fragen geäussert, die sich in diesem Zusammenhang stellen. So ist m. E. unabhängig davon, ob die seinerzeitige Sanierungsverfügung eine Dauerverfügung darstellt oder bloss einen Dauersachverhalt begründet, aufgrund des Verbots der Rechtsverweigerung ein *Anspruch auf Eintreten auf ein Gesuch um Neubeurteilung* zu bejahen, wenn eine erhebliche Änderung der Verhältnisse bzw. neue relevante Entwicklungen vorliegen und der Gesuchsteller in legitimationsbegründender Weise betroffen ist.[50] Weiter ist den aktuell Lärmbetroffenen bei veränderten Verhältnissen integral ein Anspruch auf Neubeurteilung zuzugestehen, also auch bezogen auf die damals dem Strasseneigentümer gewährten *Sanierungserleichterungen*; denn die Erleichterung für diesen bedeutet gleichzeitig eine entsprechende Belastung der Lärmbetroffenen, welche ein erhebliches schutzwürdiges Interesse an deren Beseitigung oder zumindest Verminderung haben.[51] Auch muss ein entsprechender

44 Eingehend Daniel Burkhard, Anpassungspflichten für lärmige Anlagen – Dynamisierung der Lärmbekämpfung als Daueraufgabe (Arbeitstitel), Diss. Zürich, Zürich/Genf 2025; vgl. bereits Anne-Christine Favre, La lutte contre le bruit du trafic routier – une tâche permanente, URP 2018 628 ff.; Adrian Gossweiler, Strassenlärmsanierung bei Kantons- und Gemeindestrassen nach Ablauf der lärmschutzrechtlichen Sanierungsfrist – Abschluss der (Erst-)Sanierungen und Konstellationen möglicher «Nachsanierungen», URP 2018 600 ff.
45 Vgl. BGer 1C_574/2020 vom 9. März 2023 E. 6.1, 6.6 = URP 2023 392 ff. (Kriens).
46 Vgl. BGer a. a. O. E. 6.3 f., 6.6.
47 Vgl. Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 15), Rz. 235.
48 Vgl. BGer 1C_574/2020 vom 9. März 2023 E. 4.2 = URP 2023 392 ff. (Kriens).
49 BGer a. a. O. E. 6.6.
50 Griffel, Urteilsanmerkung (Fn. 43), S. 402.
51 Griffel, Urteilsanmerkung (Fn. 43), S. 402 f.

Neubeurteilungsanspruch unabhängig davon bestehen, ob seinerzeit «bloss» die IGW überschritten blieben oder ob wegen Überschreitung der Alarmwerte eine Verpflichtung des Grundeigentümers erfolgte, Schallschutzfenster einzubauen.[52] Sodann beschränkt sich der Kreis der besonders Betroffenen, denen im Verwaltungsverfahren *Parteistellung* zukommt, nicht auf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, sondern erstreckt sich auch auf Mieterinnen und Mieter, die aufgrund der seinerzeitigen Sanierungserleichterungen den aktuellen Lärm zu ertragen haben.[53] Schliesslich müssen die zuständigen Behörden eine Neubeurteilung eines bereits «sanierten» Strassenabschnitts nicht nur auf ein entsprechendes Gesuch hin, sondern *von Amtes wegen* vornehmen, wenn sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit erheblich geändert haben bzw. wenn neue relevante Entwicklungen eingetreten sind.[54] Wünschbar wäre freilich, wenn der Gesetz- oder zumindest der Verordnungsgeber mehr Klarheit schaffen würde, unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Intervallen die kantonalen Vollzugsbehörden eine Neubeurteilung vorzunehmen haben.

## 3. Gegenbewegungen im Parlament

Es war nur eine Frage der Zeit, bis diese neueren Entwicklungen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch auf dem Radar der Politik erscheinen würden. Die Bundesversammlung scheint es in jüngerer Zeit besonders gehäuft als ihre Aufgabe zu betrachten, missliebige Urteile des Bundesgerichts oder ihr missfallende Entwicklungen in der Rechtsprechung zu korrigieren.[55] So verlangt eine 2021 eingereichte *Motion Schilliger*, «die Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes […] so anzupassen, dass die Hierarchie und die verschiedenen Funktionen des Schweizer Strassennetzes innerorts und ausserorts respektiert werden. Die neuen Bestimmungen sollen nicht nur die Funktionen der verschiedenen Strassen erhalten, wie sie in den VSS-Normen festgelegt sind, sondern auch die entsprechenden Geschwindigkeitsbegrenzungen, insbesondere 50 km/h auf den innerörtlichen verkehrsorientierten Strassen […]».[56] Die Motion nennt das Kind zwar nicht bzw. nur in der Begründung[57] beim Namen, will aber erreichen, dass auf Hauptstrassen und verkehrsorientierten Nebenstrassen eine Reduktion auf «Tempo 30» aus Lärmschutzgründen ausgeschlossen wird. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Dessen ungeachtet stimmte ihr der Nationalrat am 18. September 2023 zu,[58] ebenso am 6. März 2024 der Ständerat.[59]

Den «Umweg» über die Verwaltung und den Bundesrat gar nicht erst abwarten wollte ein *Einzelantrag Hurter* im Rahmen der jüngsten USG-Revision[60], der Art. 16 USG – die konzeptionelle Grundsatzbestimmung des allgemeinen Sa-

52 Griffel, Urteilsanmerkung (Fn. 43), S. 403.
53 Griffel, Urteilsanmerkung (Fn. 43), S. 403.
54 Griffel, Urteilsanmerkung (Fn. 43), S. 403.
55 Vgl. Alain Griffel, Die Korrigierer vom Dienst, ZBl 2024 225 f.; offenbar a. M. Markus Rüssli, «Das Bundesgericht brachte alles durcheinander» …, ZBl 2024 285 f., S. 286.
56 Motion «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern» vom 16. Dezember 2021 (Geschäfts-Nr. 21.4516).
57 «Gegenwärtig verbreitet sich die Geschwindigkeitsbegrenzung innerorts auf 30 km/h in vielen Städten und Gemeinden auf chaotische Weise, auch auf verkehrsorientierten Strassen.»
58 AB 2023 N 1722.
59 AB 2024 S 133.
60 Siehe zu dieser hinten III.5 und III.6.

nierungsrechts, die bislang unangetastet geblieben war – durch folgenden neuen Abs. 3bis ergänzen wollte: «Auf verkehrsorientierten Strassen kann die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten nicht verlangt werden.» Der Nationalrat stimmte dem Antrag am 11. März 2024 zu.[61] Der Ständerat hat den Absatz jedoch wieder gestrichen, und der Nationalrat schloss sich dem in der Differenzbereinigung an.

### 4. Würdigung

Das Bundesgericht hat, wie vorstehend nachgezeichnet, in einer sorgfältig entwickelten Rechtsprechung gänzlich neue Massstäbe gesetzt, was die Bekämpfung des Strassenverkehrslärms an der Quelle anbelangt. Dies ist vorbehaltlos zu begrüssen, weil endlich am zentralen Problem des Lärmschutzrechts angesetzt wird. Zwei Nebenaspekte sind bemerkenswert:

Zum einen setzte diese Entwicklung erst *25 Jahre nach dem Inkrafttreten des USG* ein, ohne dass ein Buchstabe des Gesetzes oder der LSV geändert worden wäre. Dies lag wohl daran, dass die akustischen Auswirkungen von Geschwindigkeitsreduktionen, aber auch die gesundheitsschädlichen Folgen von Lärm inzwischen wesentlich besser erforscht waren[62] und dass die Entwicklung lärmarmer Strassenbeläge in den letzten 20 Jahren grosse Fortschritte gemacht hat.

Zum andern wurde kein einziges der vorstehend erwähnten Urteile zu einem «*BGE*» erhoben, also in die Amtliche Sammlung der bundesgerichtlichen Leitentscheide aufgenommen. Dies dürfte daran gelegen haben, dass das Bundesgericht seine «neue» Praxis nicht mit einem Paukenschlag etablierte, sondern Schritt für Schritt sorgfältig aufbaute, so dass ihm der Innovationsgehalt des jeweils nächsten Urteils zu gering erschien, um es zu einem Leiturteil zu machen. Zumindest der Entscheid Kriens hätte es aufgrund seines Innovationssprungs aber zweifellos verdient, ein BGE zu werden; allerdings hätte er dazu weniger zurückhaltend redigiert werden müssen – was wohl daran lag, dass die Erwägungen des Urteils den kleinsten gemeinsamen bundesgerichtsinternen Nenner wiedergaben.

Inwieweit der *Gesetzgeber* künftig in diese Entwicklung «hineingrätschen» und sie bremsen oder gar unterbinden wird, bleibt abzuwarten. Erste Versuche sind, wie dargelegt, bereits erfolgt.

## III. Bauen in lärmbelasteten Gebieten

### 1. Bisherige Rechtslage

Art. 22 Abs. 1 USG statuiert als Grundsatz, dass Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur dann erteilt werden können, wenn die *Immissionsgrenzwerte eingehalten* sind. Die Bestimmung behält indes Ausnahmen gemäss Abs. 2 vor, die in Art. 31 Abs. 1 LSV etwas präziser umschrieben werden: Sind die *IGW überschritten*, so dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen[63]

61 AB 2024 N 402 f.

62 Vgl. BAFU (Hrsg.), Lärmbelastung in der Schweiz – Ergebnisse des nationalen Lärmmonitorings SonBase, Stand 2015, Bern 2018 (www.bafu.admin.ch > Themen > Lärm > Publikationen und Studien).

63 Vgl. dazu die Legaldefinition in Art. 2 Abs. 6 LSV.

nur bewilligt werden, wenn die IGW «durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes» (Bst. a) oder «durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen», eingehalten werden können. Ist dies möglich, so liegt noch keine eigentliche Ausnahme vom Grundsatz von Art. 22 Abs. 1 USG vor; denn die IGW werden mit diesen Massnahmen ja eingehalten.

Darüber hinaus lässt Art. 31 Abs. 2 LSV echte *Ausnahmen* vom Grundsatz gemäss Art. 22 Abs. 1 USG zu:[64] «Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Absatz 1 nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.» Die Erteilung einer Ausnahmebewilligung setzt also zunächst einmal voraus, dass alle zumutbaren Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV geprüft und ergriffen worden sind. Dies muss aus der Bewilligung hervorgehen.[65] Die Bauherrschaft hat insbesondere «darzulegen, weshalb welche Massnahmen geprüft, gewählt oder verworfen wurden».[66] Art. 31 Abs. 2 LSV verlangt sodann ein «*überwiegendes Interesse*» an der Errichtung des Gebäudes und damit eine Interessenabwägung.[67] Die zuständige Behörde muss «die wesentlichen Schritte ihrer Interessenabwägung (Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der Interessen)» in ihrem Entscheid offenlegen.[68] Weiter verlangt Art. 31 Abs. 2 LSV die *Zustimmung einer kantonalen Behörde*, um innerkantonal eine einheitliche Praxis zu gewährleisten. Wird gestützt auf Art. 31 Abs. 2 LSV eine Ausnahmebewilligung erteilt, so hat die Vollzugsbehörde die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile angemessen zu verschärfen (Art. 32 Abs. 2 LSV).

## 2. Urteil Niederlenz (2016)

Gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LSV sind Lärmimmissionen bei Gebäuden «in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume» zu ermitteln. Damit soll nicht nur das Lüften, sondern – insbesondere in der wärmeren Jahreszeit – auch das längere Verweilen in Räumen mit geöffneten Fenstern ermöglicht werden, ohne übermässigem Lärm ausgesetzt zu sein. Indirekt soll dies auch einen gewissen Schutz des Aussenraums (Balkone, Gartensitzplätze usw.) gewährleisten. Lärmimmissionen müssen demnach an sämtlichen offenen Fenstern aller lärmempfindlichen Räume im Sinn von Art. 2 Abs. 6 LSV ermittelt werden. Nach der früheren Praxis im Kanton Zürich und in weiteren Kantonen – der sogenannten *Lüftungsfensterpraxis* – galten die IGW jedoch bereits dann als eingehalten, wenn auf der lärmabgewandten Seite des Raums ein für die Lüftung ausreichendes Fenster zur Verfügung stand, an dem die IGW eingehalten waren. Mit dieser Praxis wurde die

64 Zur Gesetzmässigkeit dieser Regelung auf Verordnungsstufe vgl. Griffel, Umweltrecht (Fn. 2), S. 143; Alain Griffel / Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz – Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 22 N. 7.

65 BGE 146 II 187 E. 4.4.2 f. = URP 2020 440 ff. (Lausanne).

66 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.3 = URP 2022 437 ff. (Bürgli-Areal Zürich), mit redaktioneller Anmerkung von Anne-Christine Favre, und ZBl 2023 373 ff., mit Kommentar von Alain Griffel.

67 Zu den dabei zu berücksichtigenden Aspekten vgl. BGer, 1C_704/2013, 1C_742/2013 vom 17. September 2014 E. 6.2 m. w. H. = URP 2014 643 ff. (Zürich).

68 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 3.2 = URP 2022 437 ff. = ZBl 2023 373 ff. (Bürgli-Areal Zürich).

Anzahl der Fälle, bei denen eine Ausnahmebewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV zu prüfen war, massiv reduziert; denn die IGW galten in allen Räumen, in denen ein «Lüftungsfenster» vorhanden war, als eingehalten.

Angesichts des klaren Wortlauts und Sinns von Art. 39 Abs. 1 LSV sowie von Sinn und Zweck der Regelung in Art. 22 USG war diese Praxis jedoch – wie in der Literatur deutlich zum Ausdruck gebracht wurde – «offensichtlich *bundesrechtswidrig*».[69] Auch das BAFU vertrat diese Auffassung.[70] Die betreffenden Kantone hielten jedoch trotz dieser mahnenden Stimmen in der Literatur und der ihnen bekannten Haltung des Bundesamtes unbeirrt an ihrer Praxis fest, bis das Bundesgericht dieser 2016 in seinem Urteil betreffend die Aargauer Gemeinde Niederlenz ein Ende bereitete.[71] Die Lüftungsfensterpraxis führe zur Aushöhlung des vom Gesetzgeber gewollten Gesundheitsschutzes. Genüge es für die Baubewilligung, wenn die Immissionsgrenzwerte am ruhigsten Fenster jedes lärmempfindlichen Raums eingehalten sind, so könne sich die Projektgestaltung auf die Abschirmung der hinterliegenden Lüftungsfenster beschränken; weitere Massnahmen würden diesfalls aus Kostengründen nicht ergriffen und könnten auch nicht verlangt werden.[72] Und mehr noch: «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 […].»[73]

Der zu beurteilende *Sachverhalt* war denn auch besonders krass: «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. […] 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.»[74] (Hier schon vorweg: Nach der USG-Revision vom 27. September 2024 wären diese Einfamilienhäuser wohl ohne grössere Probleme bewilligungsfähig.[75])

Das Bundesgericht erkannte durchaus, dass zwischen dem Bedürfnis nach hinreichendem Lärmschutz und dem Postulat der *inneren Verdichtung* (Siedlungsentwicklung nach innen)[76] ein gewisses Spannungsverhältnis besteht. Diesem wichtigen raumplanerischen Anliegen könne jedoch auf dem Weg der Ausnahmebewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV Rechnung getragen werden. Schon bisher seien bei der gebotenen Interessenabwägung raumplanerische Gründe berücksichtigt und eine Ausnahmebewilligung erteilt worden, wenn sich das Bauvorhaben im weitgehend überbauten Gebiet befand, ein akuter Bedarf an Wohnraum

69 Griffel / Rausch (Fn. 64), Art. 22 N. 5; ebenso bereits Christoph Jäger, Bauen im lärmbelasteten Gebiet – Interessenabwägung nach Artikel 31 Absatz 2 LSV, Rechtsgutachten, in: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt 4/2009, S. 13.
70 Vgl. BGE 142 II 100 E. 3.4.
71 BGE 142 II 100 E. 4.7 = URP 2016 552 ff., mit redaktioneller Anmerkung von Alain Griffel.
72 BGE a. a. O. E. 4.4.
73 BGE a. a. O. E. 4.4.
74 BGE a. a. O. E. 4.5.
75 Siehe hinten III.5.2. und III.6.1.2.
76 Vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a$^{bis}$ und Art. 3 Abs. 3 Bst. a$^{bis}$ RPG.

bestand, die Immissionsgrenzwerte nicht erheblich überschritten waren und ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt war. «In Zukunft wird dem raumplanerischen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen verstärkt Rechnung zu tragen sein. Bauvorhaben, die aus dieser Sicht wünschenswert erscheinen, wird eine Ausnahmebewilligung erteilt werden können, auch wenn die Immissionsgrenzwerte unwesentlich überschritten sind, sofern deren Einhaltung nicht in städtebaulich befriedigender Weise erreicht und mittels Lüftungsfenstern an den lärmabgewandten Seiten und allfälligen weiteren Massnahmen ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt werden kann.»[77] Das waren klare und deutliche Worte. Mit der jüngsten USG-Revision sollte der Gesetzgeber jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – genau diese Möglichkeit verhindern.[78]

## 3. Kanton Zürich: Lüftungsfensterpraxis 2.0

Bei der Fachstelle Lärmschutz des Tiefbauamtes des Kantons Zürich, welche die Lüftungsfensterpraxis seinerzeit ersonnen hatte, schien die Botschaft aus Lausanne nicht so ganz angekommen zu sein. Kurz nach dem Urteil Niederlenz gab sie sinngemäss die Parole durch *«weiter wie bisher, aber modifiziert»*.[79] Sie entwickelte einen neuen Farbcode mit grünen, gelben und roten Räumen (grün: IGW an allen Fenstern eingehalten; gelb: IGW am Lüftungsfenster eingehalten; rot: IGW an allen Fenstern überschritten). Um eine Ausnahmebewilligung zu erhalten, müsse die Gemeindebehörde gegenüber der Fachstelle Lärmschutz für gelbe und rote Räume begründen, worin das überwiegende Interesse an einer Wohnnutzung liege.[80] Grundsätzlich könne einer Ausnahmebewilligung für gelbe Räume zugestimmt werden, wenn alle zweckmässigen Massnahmen ergriffen wurden. Rote Räume seien nach überarbeiteter Praxis nur noch im Siedlungsgebiet mit hohem raumplanerischem Interesse und für maximal ein Drittel der Räume pro Wohneinheit möglich, sofern bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt seien.[81]

Ein solcher Schematismus entsprach indes nicht den Anforderungen des Bundesgerichts, welches verlangt, dass ein lärmexponiertes Bauvorhaben von einem nachvollziehbaren und aussagekräftigen *Lärmschutzkonzept* begleitet wird.[82] Der Lärmschutz muss also von Anfang an seriös in die Projektplanung einbezogen, optimiert und nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Erstellung und Beurteilung eines Lärmschutzkonzepts ist zwar aufwendiger als die Prüfung anhand eines Farbschemas, aber machbar. In der Agglomeration Zürich scheiterten in der Folge mehrere grössere Wohnbauprojekte aufgrund von Rekursen an den Lärmschutzvorschriften; es muss angenommen werden, dass die Bauherrschaften von der Fachstelle Lärmschutz weiterhin in einer nicht bundesrechtskonformen bzw. den bundesgerichtlichen Anforderungen entsprechenden Wei-

77 BGE 142 II 100 E. 4.6.
78 Siehe hinten III.6.2.
79 Thomas Gastberger, Bundesgericht kippt Lüftungsfenster, aber nicht ganz, Zürcher Umweltpraxis und Raumentwicklung (ZUP) Nr. 85, Juli 2016, S. 5 ff.
80 A.a.O., S. 7.
81 A.a.O., S. 8.
82 Vgl. BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.3 = URP 2022 437 ff. = ZBl 2023 373 ff. (Bürgli-Areal Zürich).

se beraten worden waren.[83] Es handelt sich «geradezu um ein Lehrbuchbeispiel dafür, was geschehen kann, wenn eine Verwaltungsbehörde eigenwillig, wenn auch gutmeinend, eine Praxis entwickelt, die mit dem geltenden Recht bzw. der Rechtsprechung nicht vereinbar ist».[84] Dessen ungeachtet wurde in der Folge ein eigentliches Trommelfeuer gegen den Lärmschutz bzw. gegen die angebliche Verschärfung der bundesgerichtlichen Praxis entfacht, und der Lärmschutz wurde in der kollektiven Wahrnehmung zum Bauverhinderungsgrund Nr. 1 erklärt.[85]

## 4. Motion Flach

Auch die Politik blieb nach dem Urteil Niederlenz nicht untätig. Am 16. Juni 2016 – auf den Tag genau drei Monate nach dem Entscheid des Bundesgerichts – reichte Nationalrat Beat Flach folgende Motion ein: «Der Bundesrat möge das Umweltschutzgesetz (USG) und/oder die Lärmschutzverordnung (LSV) so ändern, dass in lärmbelasteten Gebieten eine sinnvolle Siedlungsverdichtung nach innen ohne Ausnahmebewilligung möglich ist und, wo gegeben, die breit anerkannte Praxis der Lüftungsfensterpraxis Anwendung finden kann.»[86] Das Urteil Niederlenz führe, so der Motionär in seiner Begründung, dazu, dass an lärmbelasteten Orten kaum noch Siedlungsverdichtung nach innen erfolgen könne. Die Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 31 Abs. 2 LSV sollten nur in tatsächlichen Ausnahmefällen zur Anwendung kommen.

Der *Bundesrat* beantragte mit ausführlicher Begründung die Ablehnung der Motion. Gemäss einer Analyse des BAFU komme es praktisch nicht vor, dass Baubewilligungen aufgrund der lärmrechtlichen Bestimmungen nicht erteilt würden. Teilweise seien jedoch nicht gesetzeskonforme und aus Sicht des Gesundheitsschutzes problematische Lösungen gewählt worden. Eine dieser Lösungen sei die in der Motion geforderte Lüftungsfensterpraxis.

Das *Parlament* nahm die Motion an, allerdings in der wie folgt geänderten Fassung, der sich auch der Bundesrat angeschlossen hatte: «Der Bundesrat wird beauftragt, das Umweltschutzgesetz (USG) und/oder die Lärmschutzverordnung (LSV) 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.»[87]

83 Vgl. demgegenüber BGE 145 II 189 = URP 2019 573 ff. betreffend eine Wohnüberbauung in Lausanne, die von den Gerichten mit Blick auf die vorgenommenen Lärmoptimierungen und das Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen trotz verbleibender IGW-Überschreitungen als bewilligungsfähig erachtet wurde.

84 Alain Griffel, Kommentar zum Entscheid Bürgli-Areal Zürich in ZBl 2023 382 ff., S. 384. Noch im Jahr 2022 offenbarten Exponenten der Fachstelle ein eigenartiges Verständnis, was die funktionalen Abhängigkeiten zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung bzw. zwischen Verwaltungstätigkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit – und damit ihre eigene Rolle als rechtsanwendende Verwaltungsbehörde – anbelangt (Gerhard Schmid / Thomas Gastberger, Statt Lärmschutz hat das Bundesgericht das Gegenteil erreicht, NZZ vom 23. Mai 2022, S. 12).

85 Vgl. Alain Griffel, Bauen in lärmbelasteten Gebieten: fünf hartnäckige Narrative, URP 2024 1 ff.

86 Motion «Siedlungsentwicklung nach innen nicht durch unflexible Lärmmessmethoden behindern» vom 16. Juni 2016 (Geschäfts-Nr. 16.3529).

87 AB 2017 S 935; AB 2018 N 303.

## 5. USG-Revision

### 5.1 Entwurf des Bundesrates

Am 16. Dezember 2022 legte der Bundesrat Botschaft und Entwurf zu einer USG-Revision vor, mit welcher – ungeachtet des geänderten Wortlauts der Motion Flach – eine Art «Lüftungsfensterpraxis light» eingeführt werden sollte.[88] Als Ausgangspunkt sollte weiterhin der Grundsatz gelten, dass Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten nur erteilt werden dürfen, wenn die *Immissionsgrenzwerte eingehalten* werden können (Art. 22 Abs. 1 E-USG). Der bisherige Abs. 2 sollte entfallen.

Können die IGW nicht eingehalten werden, so sollte ein überwiegendes Interesse am konkreten Bauvorhaben, wie es bisher in Art. 31 Abs. 2 LSV verlangt wurde, gemäss dem bundesrätlichen Entwurf nicht mehr nötig sein. Vielmehr solle die Baubewilligung erteilt werden dürfen (neu durch die Gemeinde, nicht mehr durch eine kantonale Behörde), wenn bei jeder Wohneinheit «*mindestens […] die Hälfte der lärmempfindlichen Räume*» über ein Fenster verfügen, bei dem die IGW eingehalten sind (Art. 22 Abs. 2 Bst. a E-USG), und überdies der bauliche Mindestschutz nach Art. 21 gegen Aussen- und Innenlärm angemessen verschärft wird (Bst. b).

Der *Vernehmlassungsentwurf* vom 8. September 2021[89] hatte zusätzlich noch verlangt, dass «für jede Wohneinheit, bei der die Immissionsgrenzwerte überschritten sind, ein Aussenraum beim Gebäude zur Verfügung steht, bei dem die Planungswerte am Tag eingehalten sind» (Art. 22 Abs. 2 Bst. b VE-USG). Der Bundesrat hat diese Anforderung im Anschluss an die Vernehmlassung jedoch ersatzlos gestrichen.[90] Damit noch nicht genug: Bei Fluglärm oder für einen «*kleinen Anteil an Wohneinheiten bei grossen Wohnüberbauungen*» sollte die Lüftungsfensterquote sogar unterschritten werden können (Art. 22 Abs. 3 E-USG).

Von der Regelung sollten nicht nur Neubauten, sondern auch *wesentliche Änderungen* bestehender Gebäude erfasst werden, d. h. die Schaffung neuer lärmempfindlicher Räume oder von Räumen mit höherer Lärmempfindlichkeit.[91] Unerfindlich ist, weshalb dies nur in der Botschaft bzw. in der LSV, nicht aber im Gesetz stehen sollte. Das Parlament hat dies nun zu Recht im Gesetzestext selbst klargestellt.

88 Botschaft zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (Lärm, Altlasten, Lenkungsabgaben, Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen, Informations- und Dokumentationssysteme, Strafrecht) vom 16. Dezember 2022, BBl 2023 239; Gesetzesentwurf in BBl 2023 240.

89 Fundstelle: www.admin.ch > Bundeskanzlei > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > UVEK.

90 Die Begründung mutet seltsam an, als hätte der Bundesrat bzw. das UVEK mit dem Vernehmlassungsentwurf nichts zu tun gehabt: «Der Forderung nach einem ruhigen Aussenraum wurde von der Begleitgruppe für den ersten Regelungsvorschlag erarbeitet und war deshalb Teil der Vernehmlassungsvorlage. Ein ruhiger Aussenraum würde aber zu einem unerwünschten Bruch mit dem bisherigen Regelungskonzept führen, weil Grenzwerte bisher nicht in Aussenräumen gelten. Wissenschaftlich ist zudem nicht belegbar, dass die Lärmbelästigung der Bewohnerinnen und Bewohner durch die Schaffung eines zur Wohneinheit gehörenden ruhigen Aussenraums reduziert wird» (Botschaft USG-Revision [Fn. 88], S. 37).

91 Botschaft USG-Revision (Fn. 88), S. 59.

## 5.2 Parlamentarische Beratungen, USG-Revision vom 27. September 2024

Der *Ständerat* als Erstrat ergänzte Art. 22 Abs. 1 E-USG durch einen ausdrücklichen Hinweis auf das *Verhältnismässigkeitsprinzip* («[…] wenn, soweit dies verhältnismässig ist, die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können»).

Weiter fügte der Ständerat in Abs. 2 zwei neue alternative Voraussetzungen ein, unter welchen eine Baubewilligung trotz IGW-Überschreitung erteilt werden darf, nämlich wenn «zur Be- und Entlüftung der lärmempfindlichen Räume eine *kontrollierte Wohnraumlüftung* installiert wird» (Bst. $a^0$) oder wenn «bei jeder Wohneinheit mindestens ein lärmempfindlicher Raum über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind, sowie ein *privat nutzbarer Aussenraum* zur Verfügung steht, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind» (Bst. $a^{bis}$; Hervorhebungen je hinzugefügt).

Der *Nationalrat* änderte die ständerätliche Fassung wie folgt ab: wenn «bei jeder Wohneinheit mindestens ein lärmempfindlicher Raum über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind, und [Spiegelstrich] bei den übrigen Räumen eine kontrollierte Wohnraumlüftung installiert wird oder [Spiegelstrich] ein privat nutzbarer Aussenraum zur Verfügung steht, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden» (Bst. $a^0$; Bst. $a^{bis}$ wurde gestrichen). Daneben nahm der Nationalrat weitere Änderungen vor.

Im Rahmen der Differenzbereinigung beschlossen die Räte am 27. September 2024 folgende neue Gesetzesfassung:[92]

> *Art. 22* Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten
>
> [1] Baubewilligungen für die Erstellung und die wesentliche Änderung von Gebäuden, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, werden unter Vorbehalt von Absatz 2 nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können, soweit dies verhältnismässig ist.
>
> [2] Können die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn:
>
> a. bei jeder Wohneinheit:
>
> 1. zur Be- und Entlüftung der lärmempfindlichen Räume eine kontrollierte Wohnraumlüftung installiert wird, und
>
> — ein Kühlsystem vorhanden ist oder
>
> — mindestens ein lärmempfindlicher Raum über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind,
>
> 2. mindestens die Hälfte der lärmempfindlichen Räume über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind, oder
>
> 3. mindestens ein lärmempfindlicher Raum über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind, sowie ein privat nutzbarer Aussenraum zur Verfügung steht, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind; und
>
> b. der bauliche Mindestschutz nach Artikel 21 gegen Aussen- und Innenlärm angemessen und verhältnismässig verschärft wird.

92 BBl 2024 2502 (Referendumsvorlage).

[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.

[4] Die Pflicht der Inhaber von Anlagen zur Begrenzung der Emissionen bleibt auch bei Erteilung einer Baubewilligung nach den Absätzen 2 und 3 bestehen.

## 6. Würdigung der USG-Revision

## 6.1 Würdigung von Art. 22 revUSG

### 6.1.1 Rechtslage, wenn die IGW eingehalten werden können

Zunächst fällt auf, dass der bisherige Abs. 2 von Art. 22 USG («Sind die Immissionsgrenzwerte überschritten, so werden Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden») wegfällt. Der Bundesrat wollte mit der Formulierung «*wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können*» in Abs. 1 jedoch klarstellen, «dass der Bauherr in jedem Fall bauliche oder gestalterische lärmreduzierende Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte soweit umsetzen muss, als dies verhältnismässig ist»,[93] also «geeignete, verhältnismässige Massnahmen, insbesondere an der Lärmquelle oder zwischen der Quelle und dem Gebäude».[94] Die Behörden werden bei Bauvorhaben in lärmbelasteten Gebieten somit weiterhin verlangen müssen, dass die Bauherrschaften plausibel darlegen, dass sie alle zumutbaren Massnahmen geprüft und ergriffen haben, um die IGW einzuhalten.

Ob die Vollzugsbehörden dies ebenfalls so verstehen und handhaben werden, ist allerdings zweifelhaft, insbesondere auch deshalb, weil neu *nicht mehr kantonale, sondern kommunale Behörden* für die Beurteilung zuständig sein werden, falls das kantonale Recht die Zuständigkeit einer kantonalen Behörde nicht beibehält. Die kryptische Verkürzung der bisherigen Formulierung in Art. 22 Abs. 2 USG und Art. 31 Abs. 1 LSV auf «eingehalten werden können» führt m. E. nicht zu einer Klärung, sondern zu einer Verunklärung der Rechtslage. Der Bundesrat ist deshalb bei seiner «Klarstellung» in der Botschaft zu behaften, dass sich diesbezüglich nichts geändert hat. Umso mehr ist zu fordern, dass er auf Verordnungsstufe die aussagekräftige Regelung im bisherigen Art. 31 Abs. 1 LSV beibehält.

Neu ist der ausdrückliche Hinweis in Art. 22 Abs. 1 revUSG auf das *Verhältnismässigkeitsprinzip* («soweit dies verhältnismässig ist»). Dieser vom Ständerat eingefügte Hinweis ist jedoch rein deklaratorischer Natur, zumal das Verhältnismässigkeitsprinzip als allgemeiner Verfassungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV) ohnehin uneingeschränkte Geltung beansprucht, also auch dann, wenn nicht explizit darauf verwiesen wird.[95] Zu befürchten ist allerdings, dass dies in der

93 Botschaft USG-Revision (Fn. 88), S. 59.
94 Botschaft USG-Revision (Fn. 88), S. 48.
95 Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 15), Rz. 154; zum Verhältnis zwischen dem Verhältnismässigkeitsprinzip und dem Legalitätsprinzip vgl. a. a. O., Rz. 165 ff., 168 ff.

Praxis nicht nur als blosser Hinweis, sondern als gewollte Relativierung des Lärmschutzes (miss-)verstanden werden wird.

Die Anforderung gemäss Art. 22 Abs. 1 revUSG, dass in lärmbelasteten Gebieten mit geeigneten, wenn auch nicht mehr ausdrücklich genannten Massnahmen die IGW eingehalten werden müssen, soweit dies verhältnismässig ist, läuft allerdings neu weitgehend ins Leere; denn die Hürden für eine Baubewilligung trotz IGW-Überschreitung sind nach Abs. 2 derart tief, dass *kaum noch ein Anreiz* besteht, die Anforderung gemäss Abs. 1 zu erfüllen und lärmmindernde Massnahmen seriös zu planen.

### 6.1.2 Rechtslage, wenn die IGW nicht eingehalten werden können

Können die IGW mit Massnahmen nach Abs. 1 nicht eingehalten werden, so ist die Bewilligung gemäss Art. 22 Abs. 2 revUSG dennoch zu erteilen, wenn eine von *zwei Varianten* mit je *zwei Untervarianten* erfüllt ist. Aus der etwas verworrenen Gliederung in drei Ziffern geht dies allerdings nicht klar hervor, zumindest nicht auf den ersten Blick.

*Variante 1* (Art. 22 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 revUSG): Bei jeder Wohneinheit wird zur Be- und Entlüftung der lärmempfindlichen Räume eine *kontrollierte Wohnraumlüftung* installiert. Der Bundesrat hatte dies in seiner Botschaft noch abgelehnt, und zwar mit der Begründung, «dass Fenster […] nicht ausschliesslich zur Lüftung geöffnet werden, sondern gerade auch zum Zweck der akustischen Interaktion und der Wahrnehmung der Aussenwelt, was ebenfalls Bestandteil einer angemessenen Wohnqualität ist».[96] Nach der vom Parlament dessen ungeachtet beschlossenen Fassung muss bei einer kontrollierten Wohnraumlüftung entweder ein *Kühlsystem* vorhanden sein (Untervariante a) – wobei der Bundesrat auf Verordnungsstufe hoffentlich noch klären wird, was darunter genau zu verstehen ist bzw. welche Anforderungen ein solches Kühlsystem erfüllen muss –, oder mindestens ein lärmempfindlicher Raum muss über ein Fenster verfügen, bei dem die IGW eingehalten sind (Untervariante b). Ist also kein Kühlsystem vorhanden, so genügt in der ganzen Wohnung *ein einziges Fenster, bei dem die IGW eingehalten sind!* In sommerlichen Hitzeperioden haben die Bewohnerinnen und Bewohner dann die Wahl, nachts durch Öffnen der Fenster ihre Wohnung auskühlen zu lassen und bei überschrittenen Immissionsgrenz- oder gar Alarmwerten zu schlafen oder aber bei geschlossenen Fenstern in überhitzten Räumen vor sich hin zu schwitzen. Gesundheitsschädigend ist das eine wie das andere.

*Variante 2* (Art. 22 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 bzw. 3 revUSG): Wenn *keine kontrollierte Wohnraumlüftung* installiert ist, genügt es, dass *mindestens die Hälfte der lärmempfindlichen Räume* über ein Fenster verfügt, bei dem die IGW eingehalten sind (Untervariante a; Ziff. 2). Mit anderen Worten: Bis zu 50 Prozent aller lärmempfindlichen Räume – bei durchgehenden Wohnungsgrundrissen also mehr oder weniger alle gegen die Strasse gerichteten – dürfen inskünftig bei geöffnetem Fenster übermässig belärmt sein, und auch in den übrigen lärmempfindlichen Räumen müssen die IGW nicht bei allen Fenstern eingehalten sein, sondern nur bei einem Lüftungsfenster. Alternativ genügt es, dass *mindestens ein lärmempfind-*

96 Botschaft USG-Revision (Fn. 88), S. 37.

*licher Raum* über ein Fenster verfügt, bei dem die IGW eingehalten sind, sofern ein *privat nutzbarer Aussenraum* zur Verfügung steht, bei dem die IGW eingehalten sind (Untervariante b; Ziff. 3). Anders als nach dem Vernehmlassungsentwurf müssen in diesem Aussenraum also nicht die Planungswerte am Tag, sondern nur die IGW eingehalten sein, dafür auch in der Nacht. Abgesehen davon, dass ein ruhiger Aussenraum im Winter wenig bis nichts nützt, darf es also auch bei dieser Untervariante in Hitzeperioden (und natürlich auch sonst) in der ganzen Wohnung bei geöffneten Fenstern zu IGW- oder gar zu Alarmwertüberschreitungen kommen. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe die Anforderungen an einen Aussenraum zu klären haben, einerseits in Bezug auf seine Mindestgrösse und seine bauliche oder sonstige Gestaltung, anderseits hinsichtlich der Frage, was «privat nutzbar» bedeutet. Tut er dies nicht, werden diese Fragen Gegenstand zahlreicher Rechtsmittelverfahren bilden.

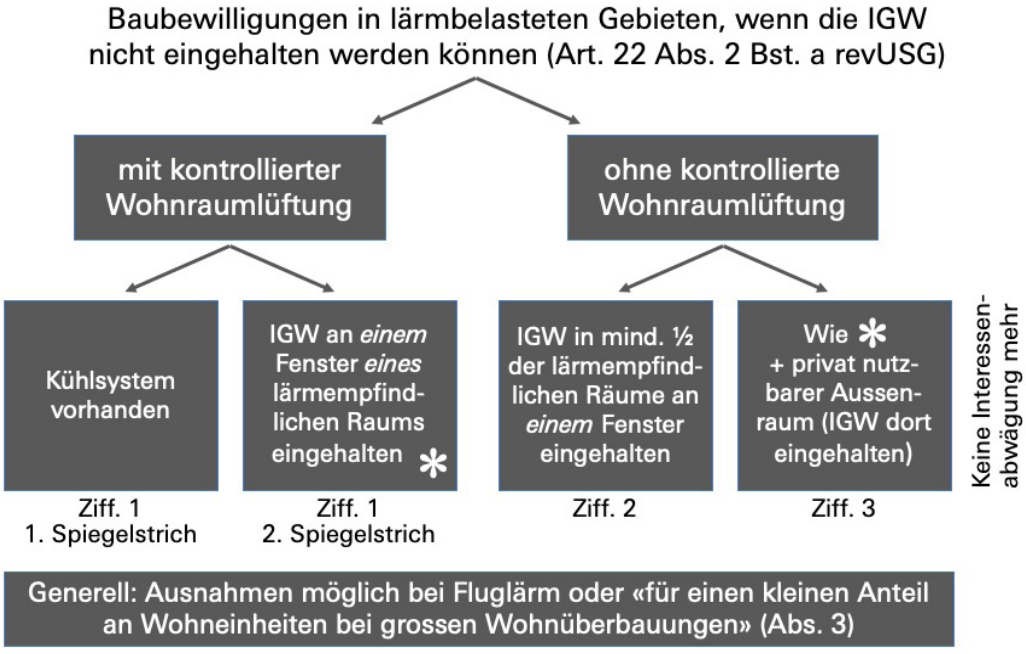
Die bisherige *Interessenabwägung* aufgrund des Erfordernisses eines überwiegenden Interesses am Gebäude gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV entfällt somit zugunsten schematischer Lösungen. Dies stellt einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar, dessen Konsequenzen erheblich grösser sind als auf den ersten Blick erkennbar: So wird es nicht mehr möglich sein, im Rahmen der Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens die konkrete Lärmbelastung zu berücksichtigen. Eine Alarmwertüberschreitung wird also gleich zu behandeln sein wie eine knappe IGW-Überschreitung; oder anders ausgedrückt: Es spielt keine Rolle mehr, ob die IGW geringfügig oder massiv überschritten sind. Überdies wird es nicht mehr möglich sein, im Rahmen einer Interessenabwägung eine möglichst weit gehende Optimierung des Lärmschutzes zu verlangen; ja es wird nicht einmal mehr möglich sein, die Umsetzung der gestützt auf Art. 22 Abs. 1 revUSG geprüften Massnahmen einzufordern, wenn mit diesen die IGW nicht eingehalten werden können und damit der Anwendungsbereich von Abs. 2 eröffnet wird, der sich mit den dargelegten schematischen Lösungen begnügt. Sollte das Bundesgericht versuchen, den Widerspruch zwischen Abs. 1 und Abs. 2 – der bereits auf den Vernehmlassungsentwurf und den bundesrätlichen Entwurf zurückgeht – mit einer ausdehnenden Anwendung von Abs. 1 zu lösen, ist wohl mit einem korrigierenden Eingreifen des Parlaments zu rechnen. Schliesslich werden Aussenräume wie Balkone oder Gartensitzplätze zu «Freiwild»; die Behörden werden keine Handhabe mehr haben, deren vollständige und übermässige Belärmung zu verhindern oder lärmmindernde bauliche Massnahmen zu verlangen. Zu einer weiteren Konsequenz siehe nachstehend 6.2.

Als wäre der Lärmschutz mit alledem nicht schon genug ausgehebelt, können bei Fluglärm oder für einen *«kleinen Anteil an Wohneinheiten bei grossen Wohnüberbauungen»* sogar noch Ausnahmen von den vorstehend wiedergegebenen Anforderungen gewährt werden (Art. 22 Abs. 3 revUSG). Auf Verordnungsstufe soll geregelt werden, dass dieser Anteil bis 10 Prozent aller Wohneinheiten einer solchen Wohnüberbauung betragen darf.[97] Diese Wohnungen dürfen dann also bei geöffnetem Fenster in allen Wohnräumen übermässig belärmt sein, egal, wie hoch die Lärmbelastung ist. Die Ausnahmeregelung, die auf den bundesrätlichen Entwurf zurückgeht, mutet in der definitiven Gesetzesfassung insofern seltsam und überflüssig an, als sich die beiden Untervarianten b nur noch geringfügig von

97 Botschaft USG-Revision (Fn. 88), S. 60.

ihr unterscheiden, nämlich durch ein einziges Lüftungsfenster in einem einzigen lärmempfindlichen Raum und bei Variante 2/Untervariante b zusätzlich durch einen relativ ruhigen Aussenraum. Nicht einmal das muss bei diesen 10 Prozent aller Wohneinheiten mehr vorgekehrt werden.

### Schematische Übersicht:




*Fazit:* Der Lärmschutz beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten ist damit weitgehend eliminiert. Er reduziert sich künftig im Wesentlichen auf die Anforderung gemäss Art. 32 Abs. 2 LSV und Art. 22 Abs. 2 Bst. b revUSG, den baulichen Mindestschutz nach Art. 21 USG gegen Aussen- und (neu) Innenlärm angemessen und (neu) verhältnismässig zu verschärfen. Der Gesetzgeber hat also einen eigentlichen Kahlschlag vorgenommen.

## 6.2 Würdigung unter dem Aspekt der Siedlungsentwicklung nach innen

Die Gesetzesrevision war «angetreten», um die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern («dass in lärmbelasteten Gebieten die raumplanerisch geforderte Siedlungsverdichtung nach innen möglich wird»).[98] Siedlungsentwicklung nach innen bzw. innere Verdichtung bedeutet jedoch nicht «überall ein bisschen mehr». Art. 8*a* Abs. 1 Bst. c des Raumplanungsgesetzes (RPG)[99] verlangt vielmehr eine *«hochwertige»* Siedlungsentwicklung nach innen, und gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a$^{bis}$ RPG muss diese *«unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnquali-*

98 Siehe vorn III.4.
99 SR 700.

*tät»* erfolgen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) umschrieb die Anforderungen wie folgt:

> «Eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen leistet einen wichtigen Beitrag für die Erhaltung oder Steigerung der Attraktivität der Lebensräume für Wohnen und Arbeiten. […] Eine Siedlungsentwicklung nach innen greift die Potenziale der bestehenden Siedlungen auf, Wohnquartiere und Dorfkerne können zum Nutzen der Bevölkerung aufgewertet werden.» […] Bei Verdichtungsmassnahmen muss auch «den baukulturell und historisch bedeutsamen Objekten, Ensembles und Quartieren mitsamt ihrer Umgebung wie Gärten und Pärken […] Rechnung getragen und eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen werden. […] Mit ‹hochwertig› im Sinne von Artikel 8*a* Buchstabe c RPG ist Siedlungsqualität in einem ganzheitlichen Sinn angesprochen. Darin eingeschlossen sind die gesellschaftlichen Qualitätsbedürfnisse (z. B. erhöhtes objektives und subjektives Sicherheitsempfinden, Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte, Grundversorgung in der Nähe), die wirtschaftlichen Anforderungen (z. B. nachhaltige Investitionen, erschwinglicher Wohnraum, tiefe Siedlungskosten) und nicht zuletzt die Umweltqualität (z. B. weniger Lärm, mehr Frei- und Grünräume, die auch zur Integration der Natur in die Siedlung beitragen). […] Zu beachten sind auch die funktionalen Beziehungen innerhalb der Siedlung (kurze Wege), zwischen den Siedlungen (Mobilitätszwang) und von den Siedlungen zu den Naherholungsgebieten, wobei die Schnittstellen einer besonders sorgfältigen Abstimmung bedürfen.»[100]

Siedlungsentwicklung nach innen ist also eine komplexe raumplanerische Aufgabe, bei der mannigfaltige qualitative Aspekte im Vordergrund stehen, nicht zuletzt eine tiefe Lärmbelastung bzw. ein hochwertiger Lärmschutz. Die USG-Revision trägt zur Erreichung dieses Planungsziels des RPG jedoch nichts bei, im Gegenteil: Erstens hat sie zur Folge, dass in lärmigen Gebieten nun *an beliebigen Orten* leichter gebaut werden kann, also auch dort, wo eine Verdichtung gerade nicht erwünscht und raumplanerisch deshalb nicht vorgesehen ist, z. B. an der Peripherie einer überdimensionierten Bauzone, die gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG eigentlich verkleinert werden müsste. Zweitens hat das Bundesgericht bereits im Urteil Niederlenz aufgezeigt, wie eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden kann, nämlich durch eine Privilegierung von Bauvorhaben, die einer erwünschten Siedlungsverdichtung dienen, im Rahmen der *Interessenabwägung* nach (bisher) Art. 31 Abs. 2 LSV. Genau diese Steuerungsmöglichkeit hat der Gesetzgeber den Vollzugsbehörden nun aber aus der Hand genommen, weil eine Interessenabwägung bei IGW-Überschreitungen nicht mehr vorgesehen ist. Drittens hatte die bisherige Regelung auch die Funktion, *indirekt Druck auf die Lärmverursacher* zu erzeugen, um die Lärmbelastung an der Quelle zu reduzieren.[101] Dieser Druck entfällt nun vollständig, was einer qualitätsvollen

100 ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung – Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, März 2014, S. 13 f. (www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision des Raumplanungsgesetzes > Revision RPG 1).

101 Griffel, Umweltrecht (Fn. 2), S. 139; BGE 142 II 100 E. 4.4. Vgl. dazu insbesondere BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 3.2 = URP 2022 437 ff. = ZBl 2023 373 ff. (Bürgli-Areal Zürich), wo das Bundesgericht eine Ausnahmebewilligung auch von der Prüfung von Lärmminderungsmassnahmen an der Quelle abhängig machte.

Siedlungsentwicklung nach innen nicht förderlich, sondern abträglich ist. Der beschwichtigende Hinweis auf geltendes Recht in Art. 22 Abs. 4 revUSG («Die Pflicht der Inhaber von Anlagen zur Begrenzung der Emissionen bleibt auch bei Erteilung einer Baubewilligung nach den Absätzen 2 und 3 bestehen») – ohnehin ein gesetzgeberisches Kuriosum – ändert daran nichts.

*Fazit:* Die USG-Revision vom 27. September 2024 wird eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, wie das RPG sie verlangt, nicht fördern, sondern behindern.

## IV. Schlussbemerkung

1956, also vor bald 70 Jahren, machte Karl Oftinger, einer der bedeutendsten Schweizer Juristen seiner Zeit, das Thema Lärmbekämpfung zu einem Thema des Rechts.[102] 1964 wies Nationalrat Julius Binder in einer Motion auf die besorgniserregenden Ausmasse der Immissionen in Form von Lärm, Erschütterungen, Rauch und Abgasen hin und forderte einen wirksamen öffentlichrechtlichen Immissionsschutz des Bundes. 1971 stimmten 92 Prozent der Stimmberechtigten und sämtliche Kantone dem Umweltschutzartikel der Bundesverfassung zu,[103] der den Bund beauftragte, Vorschriften über «den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen» zu erlassen und «insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm» zu bekämpfen (Art. 24$^{septies}$ Abs. 1 aBV[104]). Das Bundesgericht nahm diesen Verfassungsauftrag stets in vorbildlicher Weise ernst. Dem heutigen Gesetzgeber hingegen scheint es ein zentrales Anliegen zu sein, nicht den Lärm, sondern den Lärmschutz zu bekämpfen.[105]


## Résumé

Le trafic routier est la plus importante source de bruit de notre temps. Pendant de nombreuses années, en matière d'assainissements du bruit routier, on avait pour habitude de partir du principe qu'une limitation des nuisances sonores à la source était impossible ou disproportionnée, d'accorder des allègements (permettant de continuer à dépasser les valeurs limites d'immissions ou même les valeurs d'alarme) et de se satisfaire de mesures passives d'isolation acoustique (notamment de fenêtres insonorisées). Depuis récemment, le Tribunal fédéral exige toutefois d'examiner systématiquement si des réductions de vitesse et la pose de revêtements phonoabsorbants peuvent être envisagées en tant que mesures d'assainissement à la source, y compris sur les routes principales et les routes affectées à la circulation générale. Dès lors que, selon la conception actuelle, l'assainissement du bruit routier constitue un devoir permanent, les autorités sont tenues de contrôler à intervalles réguliers, également s'agissant des routes déjà «assainies», si les circonstances de fait ont changé ou si


102 Karl Oftinger, Lärmbekämpfung als Aufgabe des Rechts – Ein kritischer Beitrag zur Behandlung der Immissionen und ähnlichen Einwirkungen im schweizerischen Zivilrecht, Polizeirecht und Expropriationsrecht, Zürich 1956.

103 BBl 1971 I 1403 ff.

104 (Alte) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BS 1 3).

105 In diesem Sinn bereits Daniel Fritzsche, Lärmschutz kann schaden (sic!), NZZ vom 4. November 2017, S. 21.

de nouveaux développements pertinents doivent être pris en compte, qui justifieraient une réévaluation des allègements antérieurement accordés. Lorsque tel est le cas, les personnes exposées aux nuisances sonores ont droit à une réévaluation. A travers sa jurisprudence soigneusement développée, le Tribunal fédéral a fixé des critères entièrement nouveaux en ce qui concerne la lutte à la source contre le bruit du trafic routier.

Le développement de la protection contre le bruit dans le domaine de la construction dans les secteurs exposés au bruit se situe à l'extrême opposé. La révision de la LPE du 27 septembre 2024 adoptée par le Parlement revient à éliminer largement la protection contre le bruit, respectivement à réduire celle-ci à l'obligation de renforcer la protection minimale contre le bruit extérieur et intérieur. Le fait de ne plus exiger à l'avenir la présence d'un intérêt prépondérant pour réaliser un projet de construction dans un secteur exposé au bruit, et ainsi de renoncer à la pesée des intérêts, aura des conséquences fatales. Les autorités d'autorisation – qui ne sont plus cantonales, mais communales désormais – ne peuvent plus tenir compte de critères tels que l'ampleur du dépassement des VLI, l'emplacement du projet de construction à l'intérieur ou à l'extérieur d'une zone de densification prévue par l'aménagement du territoire, ou l'éventualité de prendre d'autres mesures en vue d'optimiser le bruit. A l'avenir, les habitants de nouveaux bâtiments seront en partie exposés à d'énormes nuisances sonores sans être protégés. Enfin, il s'avère qu'au lieu de promouvoir un développement urbain vers l'intérieur de qualité tel qu'exigé par la loi sur l'aménagement du territoire, la nouvelle réglementation fait en réalité obstacle à un tel développement.

## Riassunto

Il traffico stradale è oggi la principale fonte di rumore. Per molti anni, la prassi in ambito del risanamento fonico delle strade è stata quella di assumere l'impossibilità o la non proporzionalità della limitazione del rumore alla fonte, concedendo di conseguenza delle facilitazioni – lasciando di fatto che i valori limite di immissione o addirittura i valori di allarme potessero continuare ad essere superati –, e di accontentarsi di misure passive di protezione fonica (in particolare la posa di finestre insonorizzate). Di recente, tuttavia, il Tribunale federale ha richiesto che la riduzione della velocità e la posa di una pavimentazione fonoassorbente siano esaminate come misure di risanamento alla fonte, anche sulle strade principali e su quelle orientate al traffico. Poiché il risanamento fonico stradale è attualmente considerato un compito permanente, le autorità sono tenute a verificare a intervalli regolari se le condizioni effettive sono cambiate o se è necessario prendere in considerazione nuovi sviluppi rilevanti, sulla base dei quali devono essere rivalutate le facilitazioni già accordate, anche per le strade che sono già state «risanate». In tal caso, coloro che sono interessati dal rumore hanno diritto a una nuova valutazione. Con la sua giurisprudenza accuratamente sviluppata, il Tribunale federale ha stabilito degli standard del tutto nuovi in termini di lotta alla fonte contro il rumore del traffico stradale.

Ciò è in netto contrasto con lo sviluppo che caratterizza la protezione fonica in materia di costruzioni in zone esposte ai rumori. Con la revisio-

ne dalla LPAmb del 27 settembre 2024, il Parlamento l'ha in gran parte soppressa o ridotta all'obbligo di rafforzare la protezione edile minima contro il rumore esterno e interno. Il fatto che in futuro per un progetto di costruzione in una zona esposta al rumore non debba sussistere un interesse preponderante e che quindi non sia più necessaria una ponderazione degli interessi ha un effetto del tutto fatale. Per questo motivo, le autorità preposte all'approvazione – ora non più cantonali, ma comunali – non potranno più considerare se i VLI siano superati solo in misura lieve o significativa, se il progetto edilizio si trovi o meno in una zona designata per lo sviluppo centripeto a livello pianificatorio e se siano possibili ulteriori misure di ottimizzazione del rumore. In futuro, le persone residenti dei nuovi edifici saranno in parte esposte a un enorme inquinamento fonico, in alcuni casi senza protezione. Le nuove prescrizioni, inoltre, non favoriscono uno sviluppo insediativo di alta qualità, come richiesto dalla legge sulla pianificazione territoriale, ma anzi hanno un effetto pregiudizievole.