



Ratio legis des Orts zur Ermittlung von Lärmimmissionen bei Gebäuden

5. Dezember 2017

1 Thema der Abklärung

Art. 39 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) bestimmt:
„Bei Gebäuden werden die Lärmimmissionen in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt. (...)“.

Thema der Abklärung ist die Frage: Warum gerade dort (und nicht z.B. im Innern des Gebäudes oder an der Grundstücksgrenze)? Im juristischen Jargon ausgedrückt: Was ist die Ratio legis dieser Vorgabe des Messortes?

Die Untersuchung soll auf folgende Fragen Antwort geben:

- Was ergibt sich aus den Materialien zum USG und zur LSV zur Ratio legis der zitierten Norm?
- Wie lautet die juristische „Lehrmeinung“ zur Ratio legis dieser Norm?
- Gibt es dazu eine Gerichtspraxis?

2. Gang der Untersuchung

Der Verfasser hat folgende Materialien analysiert:

- USG:
 - Botschaft zum USG
 - Protokolle der Kommissionen von Nationalrat und Ständerat für die Vorberatung des USG
 - Protokolle der Beratungen des National- und Ständerates über das USG
- LSV:
 - Vernehmlassungsberichte zur LSV, ELIV und SGV¹
 - Eidg. Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten:
 1. Teilbericht „Belastungsgrenzwerte für den Strassenverkehrslärm“ (Bern, Juni 1979, hier zitiert als „Bericht der Kommission Böhlen“).

¹ Das (damals zuständige) EDI hatte ursprünglich 3 Verordnungen zum Lärmschutz vorgesehen; nach der Vernehmlassung entschied es sich, diese 3 Erlasse zusammenzulegen.

Die Untersuchung der „Lehre“ beschränkte sich auf den „Kommentar zum Umweltschutzgesetz“ (hier zitiert als „Kommentar USG“)².

Zur Ermittlung der Gerichtspraxis liess sich der Verfasser zunächst auf der Webseite des Bundesgerichts sämtliche Urteile anzeigen, welche das Suchwort „Art. 39 LSV“ hergibt. Zudem durchforstete er die in der Zeitschrift „Umweltrecht in der Praxis“ (URP) publizierten Entscheide zur LSV.

3. Ergebnisse

3.1 Materialien zum USG

Art. 11 USG trägt das Marginale „Grundsatz“. Sein erster Absatz bestimmt, dass Emissionen „durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt“ werden.

Im Entwurf des Bundesrates war diese Norm noch als Art. 9 eingestellt gewesen. Die Botschaft notierte dazu: „Absatz 1 macht deutlich, dass der Umweltschutz, wenn immer möglich, mit der Bekämpfung der Einwirkungen am Ort ihres Entstehens beginnen muss.“ Dieser Grundsatz blieb in der parlamentarischen Beratung unbestritten.

In einem Bericht zu Handen der vorberatenden Kommission des Ständerates (SR) vom Februar 1983 nahm die Verwaltung Stellung zu verschiedenen Anträgen betreffend die heutigen Art. 20 ff USG. Sie wiederholte darin zunächst die oben erwähnte Strategie des USG: „Primäres Instrument (...) des Schallschutzes ist nach dem USG die Bekämpfung des Lärms an der Quelle: Wo immer möglich ist durch geeignete Massnahmen direkt bei der Quelle dafür zu sorgen, dass übermässiger Lärm gar nicht erst entsteht. Erst wenn feststeht, dass solche Massnahmen nicht doch nur mit unverhältnismässigem Aufwand realisiert werden könnten, verlegt sich der Schutz auf Massnahmen direkt bei den vom Lärm Betroffenen, oder es werden raumplanerische Massnahmen zur Vermeidung von Nutzungskonflikten eingesetzt.“ (S. 1/2)³.

Im gleichen Bericht opponierte die Verwaltung einem Antrag in der Kommission des SR zum (heutigen) Art. 20 USG, der darauf abzielte, den Gebäudeeigentümern einen Teil der Kosten für die Schallschutzfenster zu überbinden. Der Antragsteller hatte sein Anliegen damit begründet, dass das Gebäude durch den besseren Schallschutz an Wert gewinne. Die Verwaltung hielt wie folgt dagegen: „Auch der Hinweis, schliesslich profitiere der Eigentümer [...] von einem besseren Schallschutz, ist fragwürdig: Das Argument verkennt, dass Schallschutzfenster eine ausgesprochene Notlösung sind; so bleiben z.B. die Vorgärten, Balkone und dgl. weiter unbenützbare, ganz abgesehen vom Zwang, praktisch die ganze Zeit über die Fenster geschlossen halten zu müssen, um erträgliche Wohnverhältnisse zu erreichen.“ (S. 12)

Obwohl dieser Bericht in der Kommission des SR als „mustergültig klar und stringent“ gelobt worden war, beharrte die Kommission zunächst auf einer Kostenbeteiligung des

² Schulthess Polygraphischer Verlag, 2. Auflage, Zürich 2003, mit Ergänzungsband zur 2. Auflage von 2011
Der Verfasser hat hier folgende Interessenbindung zu deklarieren: Er war Mit-Verfasser dieses Kommentars. Die hier interessierende Passage aus diesem Kommentar stammt allerdings nicht von ihm.

³ Auch hier hat der Schreibende zu bekennen, dass er selber der Verfasser dieses Berichts gewesen war (und dies komplett vergessen hatte).

Grundeigentümers im Umfang von 15 Prozent und setzte sich damit zunächst auch im Plenum des SR durch. Es half auch nichts, dass der damalige Vorsteher des EDI im Plenum des SR den im erwähnten Bericht gesponnenen Faden wieder aufgenommen und sich wie folgt gegen diese Kostenbeteiligung gewehrt hatte: „Es ist ferner zu beachten, dass nützliche und effiziente Schallschutzmassnahmen an einem Haus den Eigentümer immer noch nicht voll entschädigen, ist der doch gezwungen, während der ganzen Zeit seine Fenster geschlossen zu halten, womit ihm ein gewisser Lebensbezug zur Natur und zur Aussenwelt entgeht. Er erfährt so oder anders eine Entwertung seiner Liegenschaft. Wir betrachten es als ungerecht, wenn er noch einmal bestraft wird und nur mit 85 Prozent abgefunden werden soll.“⁴

In der anschliessenden Differenzbereinigung mit dem NR hat der SR dann allerdings auf diese Kostenbeteiligung verzichtet (und sich damit letztlich auch in diesem Punkt der Beurteilung der Verwaltung in dem oben zitierten Bericht angeschlossen).

Für die hier interessierende Frage lässt sich daraus Folgendes ableiten:

- Lärm ist, wenn immer möglich, bereits am Ort seiner Entstehung zu begrenzen – also nicht erst auf dem Weg seiner Ausbreitung oder gar erst am Ort seines Einwirkens auf ein Gehör.
- Schutzobjekt des USG ist mithin nicht nur der (lärmempfindliche) Innenraum eines Gebäudes, sondern das gesamte (lärmempfindlich genutzte) Grundstück.

Damit ist freilich noch nichts darüber ausgesagt, wie stark der Schutz des „nahen Aussenraums“ eines Gebäudes vor Lärm sein soll. Die Antwort ergibt sich erst aus folgenden Regeln des USG und der LSV:

- Im Rahmen der Vorsorge ist der Lärm an der Quelle so weit zu begrenzen, als die technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Von dieser Begrenzung profitiert das gesamte (lärmempfindlich genutzte) Grundstück.
- Lässt sich der Lärm an der Quelle mit vorsorglichen Massnahmen nicht so weit begrenzen, dass die IGW bei den umliegenden Gebäuden (gemessen am offenen Fenster, Art. 39 LRV) eingehalten sind, ist die Emissionsbegrenzung zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Von einer solchen Verschärfung profitiert auch der nahe Aussenraum der lärmempfindlichen Gebäude.
- Ist eine solche Verschärfung unverhältnismässig, versagt das USG dem nahen Aussenraum der vom Lärm betroffenen Gebäude in der Umgebung jeden Schutz: Der Eigentümer des vom Lärm betroffenen Grundstücks hat dann nur noch Anspruch auf Schallschutzfenster bei lärmempfindlichen Räumen (Art. 20 USG).

3.2 Materialien zur LSV

Die Materialien zur LSV sind für die hier interessierende Frage nicht ergiebig.

3.3 Lehre

Im Kommentar USG hat Robert Wolf bei der Kommentierung von Art. 15 USG (IGW für Lärm und Erschütterungen) auch die Frage des „Geltungsortes“ der IGW behandelt und dazu Folgendes notiert:

⁴ Protokoll der Verhandlungen des Ständerates vom 14. Juni 1983 (S. 266)

„In diesen Zusammenhang gehören ferner die Bestimmungen von Art. 39 LSV über die *Messweise*.

Nach Art. 39 LSV werden Lärmimmissionen bei bestehenden Gebäuden in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume [...] ermittelt. Durch die Messung am offenen Fenster wird auf die bezüglich der Lärmentwicklung schwächste Stelle der Gebäudeaussenhülle abgestellt, wodurch ein direkter Bezug zur Lärmbelastung im Innern des lärmempfindlichen Raumes entsteht. Überdies wird damit zugleich die Lärmbelastung in der näheren Umgebung des Gebäudes, insbesondere bei Balkonen und Vorgärten, erfasst. [...].“

Bei der Kommentierung von Art. 22 USG (Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten) hat der gleiche Autor Folgendes ausgeführt:

„Auf die Anwendung der Immissionsgrenzwerte wird auch bei Fenstern, die sich nicht öffnen lassen, nicht verzichtet (BGE 122 II 33, E. 3b = URP 1996 319); andernfalls ergäbe sich ein Anreiz für die Erstellung künstlich belüfteter Gebäude, welchen das Gesetz nicht schaffen wollte.“

3.4 Praxis des Bundesgerichts

Dass nach Auffassung des Bundesgerichts der IGW auch bei Fenstern gilt, die sich nicht öffnen lassen, wurde bereits in Ziff. 3.3 hiavor erwähnt. Tatsächlich hatte das Gericht in dem vom Kommentator referierten Urteil Folgendes befunden:

„Die Lärmimmissionen werden bei Gebäuden in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt (Art. 39 Abs. 1 LSV). Diese Vorschrift schliesst grundsätzlich nicht aus, dass auch bei lärmempfindlichen Räumen, deren Fenster sich nicht oder nur teilweise öffnen lassen (z.B. Kippfenster), die Lärmimmissionen ermittelt werden. Im vorliegenden Fall erfolgte die Lärmermittlung in den oberen Stockwerken des Gebäudes [...], doch hätten die Lärmimmissionen im Erdgeschoss auch in der Mitte der geöffneten Türen der betroffenen Räume gemessen werden können. Besonderen Umständen ist in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Fluglärmimmissionen können in diesem Sinn nach Art. 39 Abs. 1 LSV in der Nähe der vom Lärm betroffenen Gebäude ermittelt werden.“ (BGE 122 II 33, E.3b = URP 1996 319).

Direkte Antwort auf die hier relevante Frage gibt der Entscheid BGE 1C_331/2011 (Urteil vom 30. November 2011 c. 7.3.2, Bülach. E- 7.3.2):

„Die Beschwerdeführer machen geltend, mit dem Abstellen auf die Immissionen am offenen Fenster habe der Ordnungsgeber lediglich der Installation von Klimaanlage vorbeugen wollen. Wie das Verwaltungsgericht überzeugend dargelegt hat, dient die Bestimmung aber noch weiteren Zwecken: Zum einen sollen die künftigen Bewohner des Gebiets die Möglichkeit haben, ihre Fenster zu öffnen, unabhängig davon, ob dies zum Lüften erforderlich ist oder nicht. Zum anderen wird indirekt auch der Schutz von Aussenräumen gewährleistet: Muss der Planungs- bzw. der Immissionsgrenzwert am offenen Fenster eingehalten werden, bedeutet dies, dass der Lärmpegel auch in der Umgebung (Balkone, Vorgärten etc.) nur unwesentlich darüber liegt. Dies dient dem Wohlbefinden der künftigen Bewohner und liegt deshalb im Gestaltungsspielraum des Ordnungsgebers.

Die vom Bundesgericht als „überzeugend“ bezeichnete Begründung der Vorinstanz lautete wie folgt (VB.2010.00358 [URT.2011.13311]):

„Die Beschwerdeführenden weisen zwar zu Recht darauf hin, dass der beim Erlass der LSV unter anderem verfolgte Zweck, mit der Lärmmittlung im offenen Fenster keinen Anreiz für eine (energetisch nachteilige) künstliche Belüftung zu schaffen (Wolf, Kommentar USG, Art 22 N. 23), seine Bedeutung verliert, wenn die Belüftung wie bei Minergiebauten auf besonders energiesparende Weise erfolgt (vgl. das Privatgutachten der Wichser Akustik& Bauphysik AG vom 29. März 2010). Die Regelung von Art 39 Abs 1 LSV, wonach die Lärmimmissionen in den offenen Fenstern der lärmempfindlichen Räume zu ermitteln sind, dient jedoch noch andern Bedürfnissen. So wird die Annehmlichkeit, Wohnräume bei offenem Fenster benutzen zu können, von vielen Leuten unabhängig davon geschätzt, ob die Fenster für die Zufuhr von Frischluft erforderlich sind. Ferner bewirkt die Messweise im offenen Fenster indirekt einen Schutz des Aussenraumes (Balkon, Vorgarten) vor zusätzlicher Belärmung (vgl. Wolf, Art. 15 N.38), was bei Wohnbauten ein nicht zu unterschätzender Vorteil ist. Es kann daher nicht gesagt werden, die Vorschrift von Art-39 Abs 1 LSV werde bei der Anwendung auf Minergiebauten ihres Zwecks entleert bzw. in ihren Auswirkungen unverhältnismässig. Die Vorschrift liegt vielmehr im Rahmen des Gestaltungsspielraums, der dem Ordnungsgeber bei der Konkretisierung des Gesetzes zusteht. Es liegt daher kein Fall vor, in welchem das Gericht auf die Anwendung der Verordnung verzichten kann. Eine allfällige Änderung wäre Sache des Ordnungsgebers.“

Dass die Messung der Lärmimmission am offenen Fenster „indirekt“ auch den Schutz von Aussenräumen gewährleisten soll, hat das Bundesgericht erst kürzlich bestätigt (Urteil 1C_139/2015; 1C_140/2015; 1C_141/2015, vom 16. März 2016; wiedergegeben in URP 6/2016 S. 552 ff.). Damit darf diese Praxis als „konstant“ behauptet werden.

4. Fazit

Die Abklärungen des Verfassers zur Ratio legis von Art. 39 LSV haben Folgendes ergeben:

- In seltener Einmütigkeit wird in den Materialien, in der Lehre und von den Gerichten als Motiv erkannt, dass das USG bei lärmempfindlichen Gebäuden nicht nur den Schutz des Innenraums, sondern auch den Schutz des nahen Aussenraums (insbesondere der Balkone und Vorgärten) bezwecke.
- Als weiteres Motiv haben Lehre und Praxis erkannt, dass der Gesetzgeber mit den Anforderungen an den Lärmschutz keinen Anreiz zur Erstellung künstlich belüfteter Gebäude schaffen wollte.

Wie das Bundesgericht selber festgestellt hat, verliert dieses zweite Motiv allerdings dann an Bedeutung, wenn ein Gebäude gemäss dem Minergie-Standard besonders energiesparend belüftet wird.

Mitglieder der EKLB, die mit dem praktischen Vollzug der LSV befasst sind, haben als weiteres Motiv für die Wahl des Messortes „Mitte des offenen Fensters“ die Praktikabilität des Vollzugs benannt. Dass der Verfasser weder in den Materialien noch in der Lehre oder in der Gerichtspraxis einen Beleg für dieses Argument finden konnte, entkräftet es nicht.

Konsens besteht in der Gerichtspraxis und in der Lehre zudem in folgendem Punkt: Die Bauherrschaften sind „falsch gewickelt“, wenn sie meinen, die Vorschrift von Art. 39 LSV über den Messort durch den Einbau von Fenstern die sich gar nicht öffnen lassen, „umgehen“ zu können.

André Schrade, im Auftrag der EKLB
Bern, 5. Dezember 2017