



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per Mail recht@bafu.admin.ch

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation
Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Basel, 14. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 14. Dezember 2021

Änderung Umweltschutzgesetz

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. September 2021 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Der Regierungsrat stimmt den Änderungen grundsätzlich zu. In einzelnen Bereichen schlagen wir jedoch Präzisierungen und Ergänzungen vor.

Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Bereich Lärmschutz sind ein richtiger Schritt zur Verbesserung der Rechtssicherheit bei Baubehörden. Verschiedene Änderungsanträge erfolgen jedoch in Bezug auf die Verdichtung des städtischen Raums. Hier ist ein Interessensausgleich notwendig und Ausnahmen müssen vor diesem Hintergrund möglich sein.

Im Bereich Altlasten wird ein wichtiges Anliegen für die dringend benötigte Harmonisierung der Altlasten-Verordnung (AltIV), der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) und der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) umgesetzt, da eine Belastung unabhängig ihrer Quelle nun zu gleichen Massnahmen führt. Die Harmonisierung der erwähnten Verordnungen muss jedoch unbedingt weitergeführt werden. In diesem Zusammenhang ist in Absprache mit den Kantonen zu klären, wie der Vollzug in der Übergangsphase (Nutzungsverbot bis zum Start der Sanierung) ablaufen soll und wer die Kosten für die Untersuchungen von Kinderspielplätzen trägt, wenn diese weder belastet noch sanierungsbedürftig sind.

Der Aus- und Weiterbildung zum Umgang mit Pflanzenschutzmitteln (PSM) durch private Organisationen stimmen wir zu.

Schliesslich regen wir an, bei zukünftigen Vernehmlassungen eine Synopse zum direkten Vergleich zwischen heutigem Gesetzestext und den Änderungsvorschlägen beizulegen.

Änderungsanträge Umweltschutzgesetz: Vorschriften für den Schutz vor Lärm

Art. 22 Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten

Antrag 1 betreffend Abs. 1:

Abs. 1 ist um folgenden Satz zu ergänzen: «*Abs. 2 darf erst zur Anwendung kommen, wenn eine Reduktion der Lärmbelastung durch bauliche und gestalterische Massnahmen sowie durch Massnahmen an der Quelle vorab geprüft worden ist.*»

Begründung:

Wir begrüssen die Beibehaltung des Grundsatzes im Abs. 1, wonach Baubewilligungen insbesondere im Wohnungsbau nur erteilt werden sollen, wenn die Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten werden können. Dabei sollte die Notwendigkeit zur Umsetzung geeigneter lärmreduzierender Massnahmen erhalten bleiben, wie z.B. Massnahmen an der Quelle, die Nutzungsanordnung, die Anordnung der Gebäude, die Grundrissgestaltung und weitere gestalterische Massnahmen. Im Sinn des Lärmschutzes sollte der Abs. 2 daher auch erst zur Anwendung gelangen, wenn diese Massnahmen geprüft wurden.

Antrag 2 betreffend neuer Abs. 2bis:

Es ist ein neuer Abs. 2^{bis} mit folgendem Wortlaut einzufügen: «*Können die Anforderungen nach Absatz 2 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.*»

Begründung:

Für Baubegreihen, welche die IGW nicht einhalten können, werden unter Abs. 2 drei Anforderungen genannt: Die erste Anforderung (Abs. 2 lit. a) stellt eine Klärung und Legalisierung der heutigen Praxis des Kantons Basel-Stadt dar und wird grundsätzlich begrüsst. Dennoch stellen wir fest, dass diese Anforderung insbesondere im engen innerstädtischen Bereich nicht in jedem Fall umgesetzt werden kann. So werden z.B. bei Wohnbauten mit Lärmquellen auf mehreren Seiten oder bei Umbauten von denkmalgeschützten Bauten, wie auch bei der Umnutzung von tiefen Bürogebäuden in Wohnnutzungen diese Anforderungen nicht vollumfänglich zu erfüllen sein. Für solche Fälle sind Ausnahmemöglichkeiten weiterhin unerlässlich.

Auch was die Verschärfung der Anforderungen der SIA Norm 181 (Abs. 2 lit. c) anbelangt, sehen wir hier einen wichtigen Hebel zur Verbesserung des Wohnkomforts in lärmigen Umgebungen. Dennoch gibt es immer wieder Fälle – insbesondere bei Umbauten von älteren Gebäuden – bei denen dieses Anforderungsprofil unverhältnismässig hohe Investitionskosten verursachen würde.

Ohne Ausnahmemöglichkeiten für die Kriterien a, b und c werden die neuen Vorgaben zu nicht bebaubaren Bauzonen, Baulücken und nicht veränderbaren Altbauten führen. Somit kommt es verstärkt zum Ausschluss von Wohnnutzungen insbesondere an städtebaulich sehr sensiblen Lagen. Dies widerspricht dem Ziel der Revision des USG, die Belange des Lärmschutzes und der Raumplanung in Einklang zu bringen.

Die «Lüftungsfensterpraxis» sorgt unter Berücksichtigung der Belange der Raumplanung für gute Lösungen im Lärmschutz und sollte daher rechtlich verankert werden.¹ Nur damit kann auch künftig Spielraum für die im Raumplanungsgesetz vorgeschriebene Interessensabwägung zwischen Lärmschutz und anderen raumplanerischen Belangen im städtischen Raum bleiben.

Antrag 3 betreffend Abs. 2 lit. b:

Die in Abs. 2 lit. b vorgesehenen Anforderungen an einen Aussenraum bei Wohneinheiten, bei

¹ Vgl. BGE vom 16. März 2016, 1C_139/2015, 1C_140/2015, 1C_141/2015

denen die Immissionsgrenzwerte überschritten sind, sollen nicht im USG, sondern in der Lärmschutzverordnung geregelt werden.

Begründung:

Die Erstellung von privaten Aussenflächen, welche die Planungswerte am Tag einhalten, wird nicht in jedem Fall möglich sein, z.B. bei einzelnen Hochhäusern, bei einzelnen denkmalgeschützten Gebäuden, bei Eckparzellen, bei sehr kleinen Parzellen mit kleinen oder keinen Aussenflächen sowie bei Parzellen mit einem geringen Abstand zwischen dem Gebäude und der hinteren Parzellengrenze. Ohne Ausnahmemöglichkeiten bei beiden Kriterien werden die neuen Vorgaben zu nicht bebaubaren Bauzonen, Baulücken, nicht ersetzbaren Altbauten und dem Ausschluss von Wohnnutzung führen, und zwar an städtebaulich sehr sensiblen Lagen. Dies widerspricht dem Ziel der Revision, den Lärmschutz und die Raumplanung in Einklang zu bringen.

Wir weisen zuletzt darauf hin, dass das planerische Anliegen eines ruhigen Aussenraums als Ausgleich zur lärmbelasteten Fassade zwar grundsätzlich nachvollziehbar ist. Eine Aufnahme ins eidgenössische Umweltschutzgesetz stellen wir dennoch in Frage, da es nicht in jeder Situation städtebaulich und architektonisch angemessen ist, einen privaten Aussenraum zu realisieren. Die Regelung könnte ausserdem zu einer wesentlichen Reduktion der städtebaulichen Vielfalt in lärmbelasteten Situationen führen, da in vielen Situationen nur noch Blockrandbebauungen in Frage kommen werden, wenn man bei den privaten Aussenräumen die Planungswerte einhalten muss. Der Spielraum für die im Raumplanungsgesetz gesetzlich vorgeschriebene Interessensabwägung zwischen Lärmschutz und den vielen anderen raumplanerischen Anforderungen im städtischen Raum wird teilweise stark eingeschränkt werden.

Art. 24 Anforderungen an Bauzonen

Antrag 1 betreffend Abs. 1:

Die Vollzugsbehörden benötigen vom Bund eine Klarstellung, wann es sich um eine «Einzonung» und wann es sich um eine «Umzonung» handelt.

Begründung:

In Art. 24 werden in Abs. 1 Anforderungen zur Einzonung, in Abs. 2 Anforderungen zur Umzonung genannt. In der Praxis ist jedoch die Trennlinie zwischen den Begriffen «Einzonung» und «Umzonung» nicht immer eindeutig. Hier ist dringender Klärungsbedarf erforderlich. Wir stellen das insbesondere bei Arealentwicklungen fest. Bei den folgenden Fällen, bei denen es sich u.E. um Umzonungen handelt, könnten je nach Grösse und Lage des zu transformierenden Areals auch konträr beurteilt werden:

- Zonenänderung von Grünzone innerhalb Siedlungsgebiet zu klassischer Bauzone;
- Zonenänderung von Wald innerhalb Siedlungsgebiet zu klassischer Bauzone;
- Zonenänderung von Bahnareal innerhalb Siedlungsgebiet zu klassischer Bauzone;
- Zonenänderung von Zone für Nutzungen im Öffentlichen Interesse (NöI) ohne Bauzonencharakter innerhalb Siedlungsgebiet z.B. Sportanlage zu klassischer Bauzone.

Bei Einzonungen sollte u.E. das Ziel (Einhaltung Planungswerte) im Sondernutzungsplan (bzw. in anderen Kantonen in der Zone mit Sondernutzungsplanungspflicht) festgehalten werden. Die konkreten Massnahmen sollten hingegen nicht in der Nutzungsplanung festgehalten werden müssen, da die Architektur zu diesem Zeitpunkt offen ist. Ziel ist, einen ausreichenden Spielraum für die architektonische Projektierung sicherzustellen, die nach der Nutzungsplanung erfolgt. Das Vorlegen eines Nachweises im Rahmen der Sondernutzungsplanung, wonach die Planungswerte eingehalten werden können, finden wir dabei sinnvoll.

Antrag 2 betreffend Abs. 1:

Art. 24 Abs. 1 soll wie folgt ergänzt werden: «Können die Planungswerte nicht eingehalten wer-

den, sind Massnahmen an der Quelle sowie planerische, bauliche bzw. gestalterische Massnahmen umzusetzen, damit die Planungswerte bei jedem lärmempfindlichen Raum mindestens teilweise eingehalten werden können.»

Begründung:

Neu eingezonte Gebiete befinden sich unter Berücksichtigung des raumplanerischen Grundsatzes der Verdichtung nach innen vermehrt im Bereich von Lärmquellen (Strasse, Bahn, Industrie). An diesen lärmexponierten Standorten konnten die Planungswerte bisher durch planerische, gestalterische und bauliche Massnahmen als auch unter Berücksichtigung von Ausnahmen eingehalten werden. Ziel sollte auch künftig sein, die Erschliessung im Sinn einer innerstädtischen Verdichtung mit Ausnahmen in Teilbereichen zu ermöglichen.

Antrag 3 betreffend Abs. 2 lit. a:

Die genauen Details zu den Freiräumen (Qualität, an die Örtlichkeiten angepasste Dimensionen, Möglichkeit von Ausnahmen und/ oder anderweitige Kompensationsmöglichkeiten) sollen unter Einbezug der Kantone in einer Vollzugshilfe festgelegt werden.

Begründung:

Qualitätsvolle öffentliche Freiräume sind für eine hohe Siedlungsqualität unerlässlich. Bei Arealentwicklungen wird im Kanton Basel-Stadt die Bereitstellung von mindestens 9 m²/Einwohnerin und Einwohner an öffentlichen Freiflächen angestrebt. Bei grossen Arealentwicklungen könnte die neue Regelung im USG zwar den Druck auf die Grundeigentümer erhöhen, innerhalb des Arealperimeters genügend Freiräume bereitzustellen. Bei kleineren Arealentwicklungen könnte es hingegen sein, dass es weder innerhalb noch ausserhalb des Perimeters Möglichkeiten gibt, die erforderlichen Freiräume zu realisieren. Folglich müsste die Dichte auf dem Areal – zumindest in den Bereichen mit IGW-Überschreitungen – reduziert werden, bis die erforderliche Freifläche erreichbar ist. Art. 24 Abs. 2 würde somit neu primär als griffiges Instrument zur Sicherstellung einer ausreichenden Freiraumversorgung dienen, was nicht ihr Hauptziel sein sollte. Die Gestaltung der Stadt und die Frage der richtigen Dichte des jeweiligen Orts, die korrekterweise in der Kompetenz der Kantone liegen (Art. 75 Abs. 1 BV), würden so indirekt durch den Bund gelenkt. Wir weisen zuletzt darauf hin, dass die Freiräume gemäss Art. 24 Abs. 2 ihre Kompensationsfunktion nur dann erfüllen können, wenn sie ruhig sind. Die Einhaltung der Planungswerte wird jedoch nicht eingefordert.

Antrag 4 betreffend Abs. 2 lit. b:

Lit. b ist wie folgt umzuformulieren: «...*stufengerechte* Massnahmen festgelegt werden, die in akustischer Hinsicht zu einer angemessenen Wohnqualität beitragen.»

Begründung:

Akustische Massnahmen zur Erhöhung der Klangraumqualität können an Orten mit Grenzwertüberschreitungen einen wichtigen Beitrag zur Wohnqualität leisten. Die Festlegung von Massnahmen zum Zeitpunkt der Nutzungsplanung wird aber nicht immer für stufengerecht erachtet. So muss es u.a. bei Aufzonungen – wie Aufstockungen von Bestandesbauten – möglich bleiben, weder Ziel noch Massnahmen festzulegen, da die Gemeinde sonst dazu gezwungen wäre, eine Sondernutzungsplanung nur für dieses Thema zu erarbeiten. Bei Bebauungsplänen wird nur das städtebauliche Konzept definiert. Die Massnahmenbeispiele im Erläuterungsbericht betreffen jedoch die Architektur und Landschaftsarchitektur, die erst mit der Baubewilligung definiert werden und deshalb nicht Voraussetzung für eine Umzonung sein können.

Änderungsanträge Umweltschutzgesetz: Sanierung belasteter Standorte

Art. 32c Pflicht zur Sanierung

Antrag:

Abs. 1b sowie 1^{bis} Bst. a sind wie folgt anzupassen: «...und auf denen ~~Klein~~Kinder regelmässig

spielen,...» bzw. «...und Kleinkinder auf diesen regelmässig spielen;...»

Begründung:

Auf fast allen Spielplätzen spielen sowohl kleine als auch grössere Kinder. Damit können auch Kinderspielplätze, welche für ältere Kinder vorgesehen sind, zum Risiko für Kleinkinder und somit sanierungsrelevant werden. Gemäss der vorgesehenen Neuregelung werden diese jedoch nicht untersucht.

Art. 32^{ter} Voraussetzung und Höhe der Abgeltung

Antrag:

In Abs. 1 lit. f ist die Höhe der anrechenbaren Kosten von 40% auf 60% erhöht werden.

Begründung:

Grundsätzlich sollte die Reduktion des Gesundheitsrisikos für Kinder im Zentrum stehen, unabhängig davon, auf welchem Spielplatz sie spielen. Die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Kinderspielplätzen (Fristen, Anteil Bundesgelder 60/40%, Untersuchungskosten nur bei öffentlichen Kinderspielplätzen) dürfte zudem schwierig zu kommunizieren sein.

Anmerkungen zum Erläuterungsbericht

Zu Kapitel 1.1.2.3 (Handlungsbedarf und Ziele) Belastete Böden und Kleinkinder

Die Aussage der Modellierung, wonach 900 bis 2'500 ha sanierungsbedürftig sind, ist aus unserer Sicht viel zu tief. So weist das Kompetenzzentrum Boden in einer Studie 2'900 bis 4'500 ha mit Bleiwerten über 300 ppm sowie 3'500 ha mit PAK-Werten über 10 ppm aus, wobei die Überschneidung hier nur 12% beträgt. Somit dürfte die effektiv sanierungsbedürftige Fläche an Kinderspielplätzen um ein Vielfaches grösser sein und ca. 5'600 bis 7'000 ha betragen.

Zu Kapitel 6.2.2 (Auswirkungen auf die Kantone...) Altlasten

Antrag:

Die Einschätzung, wonach sich der «administrative Aufwand für die Kantone in Grenzen hält», sollte überprüft werden.

Begründung:

Die Aufwandschätzung (5 Tage) für die Bearbeitung von Sanierungsfällen entspricht nicht unseren praktischen Erfahrungen in Basel-Stadt mit seinen 430 öffentlichen Kinderspielplätzen. Sie ist deutlich höher (Sanierungs- und Bauprojekt, Verfügung(en), Erfolgskontrollen).

Zu Kapitel 6.5.2 (Auswirkungen auf die Umwelt) Altlasten

Antrag:

Gefährdungsabschätzung und Gefahrenabwehr für übrige Flächen wie z.B. landwirtschaftliche Nutzflächen müssen weiterhin in der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) verbleiben, um das bewährte Prinzip der Nutzungseinschränkungen und -verbote bis zum Zeitpunkt der Sanierung zu gewährleisten.

Begründung:

«Urban gardening» findet beispielsweise nicht auf Kinderspielplätzen statt, sondern allenfalls daneben. Für die Beurteilung der Qualität der angebauten Lebensmittel ist das Expertensystem der VBBo massgebend.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne das Amt für Umwelt und Energie, Dr. Dominik Keller, dominik.keller@bs.ch, Tel. 061 267 08 04, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin