



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

A-Post

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Zug, 14. Dezember 2021 sa

Änderung Umweltschutzgesetz Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. September 2021 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK den Regierungsrat des Kantons Zug in oben erwähnter Sache zur Stellungnahme eingeladen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

1. Lärm

Die vorgesehenen Gesetzesanpassungen zielen auf eine bessere Vereinbarung zwischen Lärmschutz und Siedlungsverdichtung nach innen ab. Mit ihnen soll u. a. auch die Motion Flach (16.3529) umgesetzt werden, die vom Bundesrat verlangt, die raumplanerisch geforderte Siedlungsverdichtung nach innen zu ermöglichen und dabei dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm angemessen Rechnung zu tragen. Die Änderungen sollen insbesondere im Rahmen von Baubewilligungsverfahren zu einem einfacheren, klareren Vollzug führen.

Wir begrüssen die Absicht, den bisherigen Vollzug zum Thema Bauen in lärmbelasteten Gebieten anzupassen. So fordert die Motion Flach im Wesentlichen die Einführung der sogenannten Lüftungsfensterpraxis, die wir vorbehaltlos unterstützen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt das Anliegen der Motion Flach jedoch nur ungenügend um. Weiter wird das Instrument der kantonalen Zustimmung gestrichen. Damit entfällt die Möglichkeit, Projekte einzelfallweise zu optimieren, um möglichst optimale akustische Lösungen zu finden.

Im Gegenzug erfolgen unpraktikable Verschärfungen. So ist bei Wohnbauten in lärmbelasteten Gebieten ein privater, ruhiger Aussenraum mit einer Fläche von mindestens 6 m² zwingend. Projekte, wie zum Beispiel das innovative Wohnhochhaus Pi in der Stadt Zug, wären so nicht bewilligungsfähig. Eine Ausnahmegewilligung ist im Gesetz nicht mehr vorgesehen.

Im Rahmen von Einzonungen sind die Planungswerte nach wie vor ausnahmslos einzuhalten. Diese strengen Anforderungen widersprechen der gewünschten Siedlungsverdichtung nach Innen und sind nicht zielführend.

Als unnötig erachten wir die neuen Anforderungen bei Änderungen von Nutzungsplänen, wonach bei zusätzlichem Wohnraum Erholungsräume geschaffen und Massnahmen zur Verbesserung der akustischen Wohnqualität getroffen werden müssen.

Statt der geplanten Gesetzesänderungen des BAFU schlagen wir zusammenfassend vor, die Lüftungsfensterpraxis für Baubewilligungsverfahren einzuführen. Für Räume ohne Lüftungsfenster sind Ausnahmen unter Zustimmung des Kantons weiterhin zu ermöglichen. Ausnahmen sollen auch bei Einzonungsverfahren möglich sein. Die bisherigen Anforderungen an Erschliessungen sind – wie geplant – zu streichen.

Im Einzelnen äussern wir uns wie folgt:

Zu Art. 22 Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten:

- Es fehlt eine konkrete Einforderung einer Massnahmenprüfung zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte im Rahmen der Verhältnismässigkeit. Das BAFU geht davon aus, dass die Formulierung gemäss Art. 22 Abs. 1 «... wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können» zur Einforderung von verhältnismässigen Massnahmen genügt (vgl. Ergänzungsdokument S. 53). Diese Meinung teilen wir nicht, da eine konkrete Erwähnung einer Massnahmenprüfung explizit fehlt. Damit wird der Lärmschutz im Vergleich zur aktuellen Gesetzgebung zu stark gelockert.
An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass eine Massnahmenprüfung nicht dem Sinne der Zielsetzung des Entwurfs entspricht, den Vollzug mit klaren Vorgaben zu vereinfachen, da stets unklar ist, was als verhältnismässig erachtet wird. Die Aussage im Ergänzungsdokument auf S. 53 ist demzufolge widersprüchlich.
- Der Entwurf enthält teilweise nicht praktikable, verschärfende Anforderungen. Die Forderung nach ruhigen Aussenräumen, an denen tagsüber der strenge Planungswert eingehalten werden muss, ist häufig weder möglich noch sinnvoll. Zu denken ist an Liegenschaften an Hanglagen, an Gebäude mit lärmbelasteter südseitiger Ausrichtung (z. B. mit Seesicht), an mehrseitig lärmbelastete Gebäude, an Hochhäuser, wo Balkone nicht zulässig sind, an 2-Zimmerwohnungen, wo 6 m² grosse Balkone unverhältnismässig gross wären, oder an Liegenschaften, bei denen aufgrund begrenzter Platzverhältnisse auf Wohnräume verzichtet werden müsste, zu Gunsten eines ruhigen Aussenraums. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, wo und wie die Planungswerte für Aussenräume ermittelt werden sollen.
- Wenig Sinn ergibt die Forderung in Art. 22 Abs. 2 Bst. c, wonach der Mindestschutz nach Art. 21 explizit auch für «Innenlärm» angemessen zu verschärfen ist, da der Innenlärm vom Aussenlärm unabhängig zu beurteilen ist. An dieser Stelle werden die Themen Aussenlärm und Innenlärm ungerechtfertigterweise vermischt.
- Die Norm SIA 181 «Schallschutz im Hochbau» des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins beinhaltet bereits eine Verschärfung der Schalldämmanforderungen aufgrund der vorliegenden Lärmbelastung, d. h. die Schalldämmanforderungen an Aussenbauteilen nimmt mit zunehmender Lärmbelastung zu, was in einem gleichen Schallschutz d. h. zu einem gleichen Innenraumpegel für die Bewohnenden resultiert. Eine zusätzliche Erhöhung des Schallschutzes ist nicht notwendig.

Aus erwähnten Gründen werden folgende Änderungen zum Vernehmlassungsentwurf Art. 22 vorgeschlagen:

- Artikel 22 Abs. 1 ergänzen, dass für die Lärmbeurteilung ausschliesslich das am wenigsten lärmbelastete Fenster für eine Lärmbeurteilung massgebend ist (Einführung der Lüftungsfensterpraxis; damit wird der Motion Flach und damit dem Bedürfnis nach vereinfachter Verdichtung Rechnung getragen).
- Artikel 22 Abs. 2 ergänzen, dass bei Nichteinhaltung der Immissionsgrenzwerte – das wäre mit Umsetzung des vorherigen Antrags ausschliesslich bei Projekten mit Räumen ohne Lüftungsfenster unter Immissionsgrenzwert der Fall – verschärfte Massnahmen zu prüfen sind. Um Massnahmen rechtlich fordern zu können, ist bei verschärften Massnahmenprüfungen eine Zustimmung des Kantons notwendig.
- Artikel 22 Abs. 2 Bst. b streichen. Artikel 22 Abs. 3 Bst. a ist in der Konsequenz anzupassen;
- Artikel 22 Abs. 2 Bst. c ändern, dass «Mindestschutz» durch «Anforderungen an die Schalldämmung» ersetzt wird, in Analogie zum bestehenden Art. 32 Abs. 2 LSV. Das Wort «Innenlärm» ist aus dem Artikel zu streichen.

Zu Art. 23 Planungswerte:

Da die Einforderung der Planungswerte von Aussenräumen nicht begrüsst wird (vgl. Stellungnahme zu Art. 22), ist Art. 23 Abs. 1 Bst. c zu streichen.

Zu Art. 24 Anforderungen an Bauzonen:

- Erfahrungsgemäss ist die Anforderung an neue Bauzonen, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, mit der Planungswerteinhaltung ohne Ausnahmemöglichkeit hoch. Wir erachten es als erforderlich, Ausnahmen zu ermöglichen. Die Festsetzung von Massnahmen könnte – wie bereits heute – über das Instrument Sondernutzungsplanung z. B. Bebauungspläne etc. gesichert werden.
- Der Verzicht auf Anforderungen bei Erschliessungsverfahren wird begrüsst, da dies zu mehr Klarheit führt.
- Die Anliegen in Art. 24 Abs. 2 und 3 zu Änderungen von Nutzungsplänen werden als nicht zielführend erachtet. Es handelt sich im Wesentlichen um raumplanerische Themen, wohingegen das USG gemäss Art. 1 Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen soll, weshalb die Forderungen gemäss Art. 24 Abs. 2 und 3 aus unserer Sicht nicht dem USG zuzuordnen sind. Es ist Auftrag der Raumplanung (Richtplanungsverfahren, Nutzungsplanungen etc.), dafür zu sorgen, dass für die Bevölkerung genügend Erholungsraum zur Verfügung steht.
- Die Anforderungen von Art. 24 Abs. 2 und 3 widersprechen dem angestrebten Ziel einer vereinfachten Verdichtung.
- Die Notwendigkeit von Art. 24 Abs. 2 Bst. a ist generell in Frage zu stellen, da diese Anforderungen in den allermeisten Fällen automatisch erfüllt wird. Lediglich die wenigen Grossstädte dürften von dieser Forderung betroffen sein.
- Der Vollzug von Art. 24 Abs. 2 wird als sehr aufwändig erachtet, wohingegen der Nutzen und die Eingriffsmöglichkeit in den betroffenen Verfahren sehr gering sein dürfte.

Aus den erwähnten Gründen werden folgende Änderungen zum Vernehmlassungsentwurf Art. 24 vorgeschlagen:

- Artikel 24 Abs. 1 ergänzen, dass Ausnahmen möglich sind. Bei einer Planungswertüberschreitung ist eine Sondernutzungsplanung notwendig. Umzonungen sollen weiterhin nicht als Einzonungen gelten.
- Artikel 24 Abs. 2 und 3 sind ersatzlos zu streichen.

Antrag:

Die Art. 22 bis 24 sind gemäss obigen Erläuterungen zu überarbeiten.

2. Altlasten

2.1. Belastete Böden und Kleinkinder (Art. 32c Abs. 1, 1^{bis} und 4)

Die geplanten Gesetzesänderungen sind angesichts der möglichen Gefährdungen von Kleinkindern beim Spielen auf schadstoffbelasteten Böden geboten und wir begrünnen grundsätzlich entsprechende rechtliche Vorgaben.

Anträge:

Mit der Änderung des Art. 32c Abs. 1 wird jedoch mit den «Kinderspielplätzen und Grünflächen, deren Böden mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind und auf denen Kleinkinder regelmässig spielen» eine neue Kategorie von belasteten Standorten eingeführt, die einen breiten Interpretationsspielraum zulässt. Es ist daher zwingend notwendig, dass diese Standortkategorie in den nachgeordneten Verordnungen und in Vollzugshilfen eindeutig definiert wird. Insbesondere die Beschreibung « ... Kinderspielplätze und Grünflächen, auf denen Kleinkinder regelmässig spielen » bedarf einer klaren Definition und Abgrenzung.

Während für öffentliche Spielflächen bei einem Verdacht auf Bodenbelastungen die Böden zwingend untersucht und nötigenfalls saniert werden müssen, bleiben Massnahmen bei privaten Grünflächen und Kinderspielplätzen weiterhin freiwillig. Das erklärte Ziel, Motivation und die Begründung für die Gesetzesänderung ist der Schutz von Kleinkindern. Deshalb sollte es keine Rolle spielen, ob ein Kinderspielplatz oder eine Grünfläche im öffentlichen oder privaten Besitz ist. Eine Gefährdung von Kleinkindern kann in beiden Fällen vorhanden sein. Vor diesem Hintergrund begrünnen wir es, dass für die Inhaberinnen und Inhaber von privaten Spielflächen die Möglichkeit von VASA-Abgeltungen mit finanziellem Anreiz für die Untersuchung und gegebenenfalls Sanierung von diesen Böden geschaffen wird (Art. 32e^{bis} Abs. 7).

2.2. Abgeltungen des Bundes (Art. 32e^{bis})

Wir begrünnen es, dass der Bund über die Schaffung von weiteren finanziellen Anreizen (VASA-Abgeltungen) die Altlastenbearbeitung der Kantone unterstützt. Insbesondere die pauschalen Abgeltungen für die Untersuchung und Sanierung von belasteten Standorten ermöglichen den Kantonen, die Ressourcen gemäss den erhöhten Anforderungen bereitzustellen.

Für die Untersuchung und Sanierung von öffentlichen «Kinderspielplätzen und Grünflächen, deren Böden mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind und auf denen Kleinkinder regelmässig spielen» sind im Gegensatz zu den übrigen belasteten Standorten für die Untersuchung und Sanierung keine pauschalen Aufwandsentschädigungen für die Kantone vorgesehen. Gemäss Erläuterungsbericht dient die Erhöhung der VASA-Abgeltungen von 40 Prozent auf 60 Prozent (Art. 32e^{bis} Abs 6 und Art 32^{ter} Abs. 1 Bst. e) der Kompensation der zusätzlichen Aufwände für die Kantone. Diese zusätzliche finanzielle Unterstützung wird begrüsst, allerdings würden wir aus fiskalischen Gründen pauschale Beiträge analog den übrigen KbS-Standorten bevorzugen.

Anträge:

Die Aufwandsentschädigung für die Kantone ist nur für die öffentlichen Spielflächen vorgesehen. Da die Kantone aber die privaten Inhaberinnen und Inhaber von Spielflächen beraten und Untersuchungen/Sanierungen beurteilen müssen, würden wir es begrüssen, wenn es auch für die Bearbeitung der privaten Spielflächen eine pauschale VASA-Abgeltung geben würde.

- Die in Art. 32e^{bis} Abs. 2 festgesetzte Frist für die Beurteilung von untersuchungsbedürftigen Standorten (31. Dezember 2028) ist zu kurz. Die Zeitdauer für die Bearbeitung einer Voruntersuchung von der Aufforderung bis zur abschliessenden altlastenrechtlichen Beurteilung ist von vielen Faktoren abhängig (Mitarbeit der jeweiligen Grundeigentümerschaften, Kapazitäten der Altlastenfachbüros, Labore und Bohrunternehmen, interne personelle Ressourcen usw.). Die Kantone haben nur bedingt einen Einfluss auf diese Faktoren, insbesondere wenn es zu Rechtsverfahren kommt. Neben den knappen personellen Ressourcen wird es insbesondere wegen den Kapazitäten der Altlastenfachbüros und der Bohrunternehmen zu Engpässen kommen, die einer fristgerechten Bearbeitung entgegenstehen.
- In Art. 32e^{bis} Abs. 1 wird festgelegt, dass VASA-Abgeltungen für Untersuchungen von Standorten, die sich als unbelastet erweisen, gewährt werden, sofern die Untersuchungen bis 31. Dezember 2040 abgeschlossen sind. Hierzu ist anzumerken, dass eine Vielzahl von KbS-Standorten als «belastet, keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten» eingestuft sind. Weil diese Standorte nicht untersuchungsdürftig sind, erfolgt keine systematische altlastenrechtliche Abarbeitung dieser Standorte. Allerdings können und werden im Zusammenhang mit Bauvorhaben oder im Rahmen der Veräusserung von belasteten Standorten Untersuchungen durchgeführt, bei denen nachgewiesen wird, dass es sich nicht um belastete Standorte handelt. In diesen Fällen müssen die Kantone die entstandenen Kosten ebenfalls rückerstatten. Weil die Kantone keinen Einfluss darauf haben, ob und wann solche Untersuchungen durchgeführt werden, entgehen dem Kanton allfällige VASA-Beiträge, wenn der Nachweis einer Nichtbelastung nach 2040 erfolgt.

3. Lenkungsabgaben

Der Kanton Zug begrüsst die Streichung der Artikel zu den Lenkungsabgaben auf den Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» sowie von Benzin und Diesel, da sie aufgrund strengerer Vorschriften in der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) seit 2009 keine Anwendung mehr finden.

4. Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen zum Umgang mit Pflanzenschutzmitteln (PSM)

Durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) dürfen weder die Gesundheit der Menschen noch die Umwelt geschädigt werden. Das als ausreichend erachtete Niveau des verbleibenden Risikos einer Schädigung von Menschen oder Umwelt ist auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Dies erfolgt auf Stufe der Zulassungsbehörden mittels der hierfür erforderlichen Vorgaben für das einzureichende Wirkstoff-Dossier, den Zulassungskriterien und den Anwendungsbestimmungen sowie neu auch mit der vorliegend geplanten Aus- und Weiterbildungsoffensive gemäss USG. Mit der Aus- und Weiterbildungsoffensive können die Risiken beim Einsatz von PSM gesenkt werden. Der Erfolg des Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln hängt massgeblich von der guten Praxis und der richtigen Anwendung durch PSM-Anwenderinnen und -Anwender ab. Die Praktiker und Praktikerinnen müssen entscheiden, ob der Einsatz von PSM notwendig ist. Sie sind auch für den optimalen Einsatz zuständig. Daher sind die Aus- und Weiterbildungskurse für die Risikominde- rung von entscheidender Bedeutung.

Damit allerdings ein qualitativ hochstehendes Kursangebot durch die Kantone sichergestellt werden kann und die Anwenderinnen und Anwender auch dieses Kursangebot besuchen, muss sich der Aufwand sowohl für die Kantone als auch für die Teilnehmenden lohnen. Der Kursaufwand gegenüber anderen Kursen ist deutlich höher, weil nur eine beschränkte Anzahl von Personen dieses Kursangebot besuchen möchten und es nicht möglich ist, die erforderlichen Kenntnisse wie in den anderen Bereichen während der Berufsausbildung zu erwerben. Weiter steht der Aufwand für die Kantone in einem schlechten Verhältnis zur geringen Teilnehmerzahl. Daher sind im Interesse des Bundes die Beiträge auf mindestens 80 Prozent der anrechenbaren Kurskosten zu erhöhen.

Antrag:

In Art. 49 Abs 1^{bis} USG sind die Beiträge des Bundes auf mindestens 80 Prozent der anrechenbaren Kurskosten zu erhöhen.

5. Informations- und Dokumentationssysteme

Die elektronische Abwicklung von Verfahren sowie die elektronische Geschäftsverwaltung und Datenbearbeitung werden begrüsst. Das BAFU stellt die Authentizität und die Integrität der übermittelten Daten sicher.

6. Strafrecht

Die Aktualisierung der Strafbestimmungen im Umweltstrafrecht wird unterstützt. Insbesondere die effektivere Bekämpfung von banden- und gewerbsmässiger Umweltkriminalität wie z. B. im Bereich illegaler grenzüberschreitender Abfallverkehr wird befürwortet. Es wird Klarheit geschaffen, dass der Veranlassende und nicht der ausschliesslich Transportierende verantwortlich ist.

Seite 7/7

Durch die Änderung, dass es bei leichten Vergehen künftig Bussen (Art. 60 Abs.4) gibt, wird es eine Beschleunigung der Verfahren geben. Bisher dauert es meist Jahre, bis ein Verfahren abgeschlossen ist und die Strafen fallen häufig dennoch sehr gering aus.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Zug, 14. Dezember 2021

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Martin Pfister
Landammann

sign.

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- recht@bafu.admin.ch
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Volkswirtschaftsdirektion, info.vds@zg.ch
- Finanzdirektion, info.fd@zg.ch
- Sicherheitsdirektion, info.sd@zg.ch
- Baudirektion, info.bds@zg.ch
- Amt für Umwelt, info.afu@zg.ch