



Umweltfachstelle

## **Erlass eines Immissionsschutzreglements**

### **1 Ausgangslage**

Das geltende Reglement über den Schutz vor Lärm (Lärmschutzreglement) vom 20. Juni 1978 (sRS 753.1; abgekürzt LSR) befasst sich, wie sein Name sagt, ausschliesslich mit dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm. Es wurde 1992 revidiert, weil durch das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; abgekürzt USG) und die darauf basierende Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) verschiedene Regelungsbe-  
reiche inzwischen in Bundesrecht überführt worden waren.

In der Vollzugspraxis zeigte sich, dass einzelne Bestimmungen zu wenig griffig sind, wäh-  
rend andere den technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen nicht mehr entspre-  
chen. Sodann gilt es heute, neue Umweltaspekte wie Immissionen durch Licht und Luft-  
verunreinigungen einzubeziehen, die im Verlaufe der letzten Zeit stark an Bedeutung zuge-  
nommen haben. Bisher mussten diesbezügliche Massnahmen direkt auf das Bundesrecht  
gestützt werden, was sich als schwierig und zeitraubend erwiesen hat. Daher gilt es, die  
bundesrechtlichen Bestimmungen zu konkretisieren. Aus diesen Gründen soll das Lärm-  
schutzreglement durch ein umfassendes Immissionsschutzreglement ersetzt werden.

### **2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen**

#### **2.1 Allgemeine Bestimmungen**

*Artikel 1:* Der Zweck des Immissionsschutzreglements ist der Vollzug der bundesrechtlichen  
Vorschriften über den Immissionsschutz und die Kontrolle der Feuerungsanlagen.

*Artikel 2:* Dieser Artikel definiert die Ruhe- und Nachtzeiten. Die mittägliche Ruhezeit soll im  
Grundsatz unverändert von 12.00 bis 13.30 Uhr dauern. Um den Interessen der



Bauwirtschaft nach einer verkürzten Mittagszeit entgegenzukommen, soll dem Stadtrat aber mit Absatz 3 die Kompetenz eingeräumt werden, auf behördlich bewilligten Baustellen in Gebieten der Empfindlichkeitsstufen (ES) III und IV, in denen mässig bis stark störende Betriebe zugelassen sind, verkürzte Ruhezeiten zuzulassen. Die den ES III und IV zugeordneten Zonen sind im Grossratsbeschluss über den Lärmschutz vom 8. November 1990 (sGS 672.43) definiert.

*Artikel 3 Absatz 1:* Art. 11 Abs. 1 USG sieht vor, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen an der Quelle und nicht am Immissionsort zu begrenzen sind. Darauf gestützt kann es auch niemandem zugemutet werden, schützenswerte Freiheiten (z.B. bei offenem Fenster oder Fensterladen wohnen oder schlafen zu wollen) wegen Immissionen, welche Dritte verursachen, einschränken zu müssen.

Obwohl nur von lärmempfindlichen Räumen die Rede ist, gilt die Definition auch für andere Immissionsformen wie Licht und Luftverunreinigungen. Die Anlehnung an die Lärmschutzbestimmungen ist darum sinnvoll, da dieser Begriff in der LSV abschliessend definiert ist und exakt diese Räume den sie Bewohnenden Erholungs- und Rückzugsmöglichkeiten bieten sollen.

*Artikel 3 Absatz 2:* Hat der Bundesrat von seiner Kompetenz, Grenzwerte zu erlassen, Gebrauch gemacht, so sind diese für die Beurteilung einer Immission abschliessend verbindlich. In allen anderen Fällen muss eine übermässige Immission im Einzelfall beurteilt werden. Dabei gilt das umweltrechtliche Kriterium, dass Immissionen die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören dürfen, wobei auch Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit zu berücksichtigen sind. Eine mögliche Vorgehensweise ist die Durchführung von Umfragen, die jedoch sehr aufwändig sind. Eine andere Möglichkeit ist das Beiziehen von Erfahrungen aus der Vollzugspraxis. Andererseits steht es dem kommunalen Gesetzgeber auch frei, selber Beurteilungs- und Bemessungskriterien aufzustellen, welche die Rechtssicherheit erhöhen und den Vollzug vereinfachen. Dies wird vorliegend vorgeschlagen. Dabei wird berücksichtigt, dass Immissionen, die für die Betroffenen einen durch sie weder beeinflussbaren noch ignorierbaren Informationsgehalt aufweisen, ganz besonders lästig sein können. Darunter fallen bestimmte Musikstile insbesondere mit hohem Bassanteil, plötzlich auftretende Erscheinungen wie Blinken, Heulen, Scheppern, allgemeine Immissionen mit grossen Intensitätsunterschieden, etwa durch das Ein- und Ausschalten von Lichtern, die z.B. in einem dunklen Schlafzimmer wahrgenommen werden können.



## 2.2 Schutz vor Lärmimmissionen

*Artikel 4:* Entsprechend der geltenden Regelung (Art. 6 LSR) sollen Lärm verursachende Arbeiten in den Ruhe- und Nachtzeiten verboten sein. Auch die Vorschriften betreffend Lärm verursachenden Arbeiten ausserhalb dieser Zeiten bleiben materiell unverändert (vgl. Art. 13 Abs. 2 LSR).

*Artikel 5 Absatz 1:* Die zeitliche Planung von Bauarbeiten kann durch ein unvorhersehbares Ereignis gestört werden, sodass es je nach Bauphase notwendig wird, die Arbeiten trotz anbrechender Ruhe- oder gar Nachtzeit fertig zu stellen. Dies soll zulässig sein, bedingt aber eine umgehende vorgängige Meldung an die zuständige Behörde, damit im Falle von Klagen informiert werden kann (Abs. 1).

*Artikel 5 Absatz 2:* Der Einsatz von Ramm- und Rüttelgeräten soll wie bisher (vgl. Art. 15 LSR) nur in Ausnahmefällen und mit Bewilligung zulässig sein (Abs. 2).

*Artikel 5 Absatz 3:* Am 2. Februar 2000 erliess das BUWAL Richtlinien über bauliche und betriebliche Massnahmen zur Begrenzung des Baulärms gemäss Artikel 6 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1987 (Baulärm-Richtlinie). Diese ist für kantonale und kommunale Behörden nicht direkt verbindlich, eine Abweichung von der Richtlinie bedarf aber des Nachweises, dass die bundesrechtlichen Anforderungen auch auf eine andere Weise erfüllt werden können (Ziff. 1.6 Abs. 2 Baulärm-Richtlinie).

Der Massnahmenkatalog der Richtlinie beinhaltet technische und betriebliche emissionsbegrenzende Massnahmen, welche die Lärmimmissionen bzw. die Lärmbelastung der Bevölkerung im Rahmen der Vorsorge oder allenfalls mit verschärften Massnahme vermindern sollen. Dazu werden drei Massnahmenstufen festgesetzt: Massnahmenstufe A verlangt Baumaschinen und -geräte „in Normalausrüstung“, Massnahmenstufe B erfordert eine Gerätschaft entsprechend dem „anerkannten Stand der Technik“, Massnahmenstufe C verlangt Geräte entsprechend dem „neuesten Stand der Technik“.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen Massnahmenstufe A und B liegen in den Anforderungen bei Rammarbeiten, bei den provisorischen Abschirmungen, in der Möglichkeit zur zeitlichen Beschränkung von lärmintensiven Bauphasen, beim Lärmschutz an Kreissägen und Trennscheiben sowie bei der Verwendung von Elektromotoren, sofern Verbrennungsmotoren technisch überhaupt durch solche ersetzt werden können. Anforderungen also, die für ein fortschrittliches Bauunternehmen ohne erheblichen oder sogar ganz ohne zusätzlichen Aufwand erfüllbar und daher wirtschaftlich problemlos tragbar sind.



In Wohngebieten der Stadt St.Gallen soll mindestens der Standard nach anerkanntem Stand der Technik – also die Massnahmenstufe B – verlangt werden. An besonders lärmempfindlichen Orten wie Spitälern, Schulhäusern usw. gilt grundsätzlich der gehobene Standard nach neuem Stand der Technik, entsprechend Massnahmenstufe C. Diese Verschärfung begründet sich durch die immissionsseitige Betrachtung, erfüllt die bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften ohne Weiteres und ist damit zulässig. Die Gründe sind im Übrigen:

Die Richtlinie würdigt zwar die Distanz zu den nächstgelegenen lärmempfindlichen Räumen und die geplante Dauer der Bauarbeiten, nicht aber die – in einer Stadt naturgemäss höhere – Anzahl der Betroffenen, die meist ohnehin bereits einer stärkeren Lärmbelastung ausgesetzt sind.

Bauarbeiten in einer Stadt sind in aller Regel hinderlich und werden, insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen, zeitlich gestrafft. Dies erhöht die Lärmbelastung für die Anwohnerschaft, da das Bauvorhaben dadurch einen geringeren Lärmschutzstandard erfüllen muss. Dauern Bauphasen länger als geplant, so kann die Massnahmenstufe nicht nachträglich entsprechend der längeren Dauer verschärft werden. Sodann ist die Dauer der Lärmbelastungen immer separat pro Bauvorhaben zu beurteilen, was aufgrund der in einer Stadt ohnehin grösseren Dichte von Baustellen für Hoch- und Tiefbauten zu einer Kumulierung der Belastung der Anwohnerschaft durch Baulärm führt, ohne dass die Richtlinie, würde sie unverändert angewendet, Abhilfe dagegen schafft. Ferner ist zu beachten, dass die Richtlinie Massnahmen zur Begrenzung von Lärmemissionen umfasst, während sich das vorliegende Reglement mit Lärmimmissionen befasst.

*Artikel 6:* Die Lärmschutzverordnung regelt zwar die bauliche Qualität der Aussenbauteile von Gebäuden in lärmbelasteten Gebieten zur Verringerung der Innenlärmbelastung, nicht aber umgekehrt. Daher sollen die baulichen Voraussetzungen von Betrieben mit lärmintensiver Nutzung konkretisiert werden, was auch zu einer höheren Rechtssicherheit für Betriebe im gastronomischen und paragastronomischen Bereich beiträgt. Die Zahl solcher Betriebe und deren Auswirkungen auf die Bevölkerung ist nach wie vor im Steigen begriffen. Häufig werden auch Lokalitäten umgenutzt und weisen durch die neue Betriebsform in der Folge ein grösseres Lärmemissionspotenzial nach aussen auf. Die Bestimmung gilt aber auch für bereits bewilligte Betriebe, indem entweder der Lärmpegel auf das Mass, das aufgrund der Baugesuchsunterlagen zugestanden werden kann, zu reduzieren ist oder ausreichende bauliche Voraussetzungen zu schaffen sind.

Der Besuch von Gastwirtschaften im Freien, auch nach 22.00 Uhr, entspricht einem immer grösser werdenden Bedürfnis der heutigen Gesellschaft und steht je nach Situation im



Widerspruch zum Ruhebedürfnis der Anwohnerschaft. Der Betrieb von derartigen Gastwirtschaften während der Nachtzeit soll nicht grundsätzlich verboten werden. Er soll dann erlaubt sein, wenn entweder in der Umgebung keine lärmempfindlichen Räume existieren oder wenn mit baulichen oder betrieblichen Massnahmen auch während der Nachtzeit sichergestellt werden kann, dass die Anwohnerschaft keine störenden Immissionen ertragen muss. Künftig sollen also keine Bewilligungen für die Betriebszeiten einer Gastwirtschaft im Freien erteilt werden, die in aufwändigen Verfahren wieder rückgängig gemacht werden müssen, sondern diese sollen quasi auf Zusehen hin geduldet werden. Dies ermöglicht es auch eher, beim Vollzug besonderen Situationen wie dem Hitzesommer 2003 Rechnung zu tragen. Hingegen soll die zuständige Amtsstelle die Betriebszeiten in ganzen Gassenzügen einschränken können, wenn die Erfahrungen zeigen, dass die Nachtruhe nicht eingehalten wird und die Zuordnung der Lärmursache an einen einzelnen Betrieb nicht möglich ist.

*Artikel 7:* Dieser Artikel stützt sich auf Art. 10 Abs. 2 Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung) vom 24. Januar 1996 (SR 814.49). Die Installation einer Schallpegelüberwachung und -begrenzung für Veranstaltungen, welche dieser Verordnung unterstehen, soll auf die Ebene einer vorsorglichen Massnahme gestellt werden und für alle Betriebe auf Stadtgebiet gelten, die regelmässig solche Veranstaltungen durchführen. Bei Einzelveranstaltungen soll die Lage hingegen im Einzelfall beurteilt und diese Massnahme nur dann verfügt werden, wenn sie sich als nötig erweist. Massgebend ist, ob die technischen und örtlichen/räumlichen Gegebenheiten erwarten lassen, dass die Bestimmungen der besagten Verordnung eingehalten werden könnten.

*Artikel 8:* Das Singen und Musizieren in Gebäuden soll gegenüber den übrigen Lärm verursachenden Tätigkeiten privilegiert werden, indem es mit Ausnahme der Nacht- und der Mittagszeit auch ausserhalb des Gebäudes zu hören sein darf. Hingegen können Verstärkereinrichtungen problemlos so eingestellt oder benützt werden, dass das Erfordernis der Zimmerlautstärke jederzeit erfüllt werden kann. Andernfalls wären die baulichen Massnahmen entsprechend anzupassen.

*Artikel 9:* Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Art. 16 Abs. 2 LSR. Die Konkretisierung des öffentlichen Interesses erfolgt im Polizeireglement im Zusammenhang mit dem durch die gewerbliche Nutzung entstehenden gesteigerten Gebrauch des öffentlichen Grundes. Auf privatem Grund sollen Tonwiedergabegeräte und Lautsprecheranlagen solange uneingeschränkt benutzt werden dürfen, als störende Immissionen unterbleiben.



*Artikel 10:* Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Art. 17 Abs. 2 LSR.

*Artikel 11:* Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Art. 11 LSR. Hingegen nicht mehr zugelassen wird das unbewilligte Abbrennen von knallenden Feuerwerken o. dgl. anlässlich des Funkensonntags. Dieses Brauchtum zur Vertreibung des Winters konzentriert sich bekanntlich auf die exakt gemessene Zeitspanne zwischen dem Anzünden des Funkens und dem Petardenknall im „Bögggenkopf“, ein mit Spannung erwarteter Moment, der durch anderweitiges Knallen erheblich gestört würde.

*Artikel 12:* Verschiedene Freizeittrends haben zu lästigen Lärmimmissionen für die Bevölkerung geführt, wenn dabei der öffentliche Raum statt den dafür bestimmten öffentlichen Einrichtungen benutzt wurde. Der Stadtrat erhält mit diesem Artikel die Kompetenz, Anlagen zu bezeichnen, die für derartige Aktivitäten tauglich sind und den Lärmschutzbedürfnissen entsprechen. Zudem kann er allenfalls betriebliche Einschränkungen anordnen.

*Artikel 13:* Der Grundsatz dieses Artikels ist aus Art. 10 LSR entnommen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass das Herdengeläut auf direkt an Wohngebiete grenzenden Weiden geregelt werden muss. Durch die vorgesehene Regelung soll der Einsatz von Glocken weiterhin möglich sein, gleichzeitig aber das Immissionsmass auf ein zumutbares Niveau gebracht werden, wobei im Vollzugsreglement der Begriff „angemessener Abstand“ noch konkretisiert werden muss. Dabei wird berücksichtigt, dass die Anwohnenden diese Wohnlage im Wissen um den Landwirtschaftsbetrieb gewählt haben.

## **2.3 Schutz vor Lichtimmissionen**

Gemäss Art. 7 USG fallen auch Strahlen unter die bundesrechtlichen Bestimmungen. Im Gegensatz zu den anderen Emissionsformen wurde der Vollzug dieser Vorschrift aber nicht auf Verordnungsstufe geregelt. Dies führte im Fall von Klagen bereits zu Schwierigkeiten. Empfehlungen zu Grenzwerten für Lichtimmissionen existieren, doch können diese mangels Messvorschriften nur mit Schwierigkeiten vollzogen werden. Daher soll auf diesen Ansatz verzichtet werden. Den im Alltag sicher nicht schädlichen oder gar gefährlichen, aber bezüglich Lästigkeit nicht unerheblichen Immissionen durch Licht soll vielmehr mit betrieblichen und baulichen Massnahmen begegnet werden.

*Artikel 14:* Es soll sichergestellt werden, dass Beleuchtungsanlagen nur ihren Bestimmungsort erhellen.



*Artikel 15:* Sporadisch wurden Anlagen angetroffen, die im öffentlichen Raum (auf dem Boden und in der Luft) Lichteffekte zu Werbezwecken oder dergleichen erzeugen, namentlich auch mit Laserstrahlen. Die Schall- und Laserverordnung regelt den Betrieb von – unter Umständen sogar gesundheitsschädigenden – Laseranlagen nur im Rahmen von Veranstaltungen. Es fehlt eine Bestimmung für die weiteren Bereiche des öffentlichen Rechts. Zudem soll die immer wieder auftretende Unart, mit einem optischen Auftritt im Luftraum quasi Werbebotschaften zu vermitteln, grundsätzlich verboten werden.

## **2.4      Luftreinhaltung**

*Artikel 16:* Im Sinne des im USG festgehaltenen Kooperationsprinzips wird der Vollzugsauftrag der Feuerungskontrolle in der Form einer Branchenlösung erfüllt, was sich bisher bewährt. Diese Bestimmung schafft die bisher fehlende gesetzliche Grundlage dafür.

*Artikel 17:* Das Bundesrecht lässt das Verbrennen von Abfällen grundsätzlich nur in dafür zugelassenen Anlagen zu. Für das Verbrennen von Wald- und Gartenabfällen ist aber – unter bestimmten Voraussetzungen – explizit eine Ausnahme vorgesehen (Art. 26a Abs. 2 Bst. b LRV). Die Kantone haben indessen die Kompetenz, das Verbrennen solcher Abfälle für bestimmte Gebiete einzuschränken oder zu verbieten. Der Kanton St.Gallen hat diese Kompetenz an die politischen Gemeinden delegiert.

Wald- und insbesondere Gartenabfälle sind in der Regel hinderlich und sollen schnellstmöglich beseitigt werden. Das bedeutet, dass dieses Brenngut zum Verbrennungszeitpunkt meistens noch grün und feucht ist, was den Bestimmungen der LRV widerspricht. Daher sollen solche Aktivitäten soweit eingeschränkt werden, als es die Zumutbarkeit für allenfalls Betroffene erlaubt. Der Abbrand grosser Mengen soll in ausserordentlichen Situationen erlaubt sein, allerdings ist eine Bewilligungspflicht vorgesehen, damit die Einhaltung der Vorschriften überprüft, damit beratend eingewirkt und im Fall von Klagen aus der Bevölkerung informiert werden kann. Kleine Mengen können demgegenüber, z.B. in gehäckselter Form, wiederverwendet werden, sodass sich das Verbrennen nicht aufdrängt. Deshalb soll es innerhalb des Siedlungsgebietes aus naheliegenden Gründen der Immissionen grundsätzlich verboten werden. Ausserhalb des Siedlungsgebiets soll es hingegen aus Verhältnismässigkeitsgründen unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein. Die Unterscheidung zwischen grossen und kleinen Mengen wird im Vollzugsreglement konkretisiert.

*Artikel 18:* Die Benutzung von Feuerstellen ist ein Bestandteil der Freizeittätigkeit vieler Menschen. Dennoch ist eine massvolle Regelung notwendig, denn grosse Feuerstellen sind immissionsrelevant. Der gewerbsmässige Betrieb von Grillgeräten fällt zudem unter die Luft-



reinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1; abgekürzt LRV), was strengere Anforderungen bedingt.

*Artikel 19:* Brauchtumsfeuer gehören zur Schweizer Kultur. Allerdings gilt es, einen Wildwuchs zu vermeiden und die Beratung sicherzustellen, da insbesondere die Qualität des verwendeten Brenngutes sehr wichtig ist. Die Bevölkerung soll sich an solchen Traditionen ohne Bedenken über unnötige Umweltverschmutzungen erfreuen können.

*Artikel 20:* Grundsätzlich liessen sich Massnahmen betreffend Staub verursachende Arbeiten direkt auf Art. 4 LRV abstützen, doch war dies in der Vergangenheit verschiedentlich mit Meinungsverschiedenheiten über die wirtschaftliche Tragbarkeit verbunden. Künftig sollen daher einheitliche Vorschriften gelten und insbesondere Vorrichtungen zum Staub- bzw. Funkenfang für alle Arbeiten, die sichtbare und sich in der Umgebung absetzende Emissionen erzeugen, zwingend sein. Mit dieser einheitlichen Handhabung lassen sich Wettbewerbsverzerrungen ausschliessen.

*Artikel 21:* Wohnen im Grünen ist ein Bedürfnis eines grossen Teils der Stadtbevölkerung. Dabei sind Konflikte zwischen den Wünschen der Anwohnerschaft und den betrieblichen Notwendigkeiten eines landwirtschaftlichen Betriebes unumgänglich. Die nicht vermeidbaren Emissionen der Landwirtschaft sollen mit der vorgeschlagenen Regelung auf ein Niveau gebracht werden, das die betroffene Anwohnerschaft ertragen kann und das für sie – aufgrund der selbst gewählten Wohnlage – als zumutbar bezeichnet werden kann. Zudem erreicht der verursachende Landwirtschaftsbetrieb eine grössere Rechtssicherheit und erhält in Notsituationen den erforderlichen Handlungsspielraum, wenn er deren Vorliegen vorgängig an die zuständige Behörde meldet, damit im Falle von Klagen informiert werden kann.

Problematisch wird es jedoch dann, wenn auf einem Betrieb, der sonst ausschliesslich Rindvieh beherbergt, betriebsfremde, in der Regel von ausserhalb der Stadt gelieferte Schweinegülle ausgebracht wird. Diese verursacht erheblich intensivere und merklich lästigere Immissionen, auf die sich die Anwohnerschaft bei ihrer Wohnungswahl nicht einstellen konnte. Daher soll sie diesen Geruch auch nicht ertragen müssen.

## **2.5 Strafen und Massnahmen**

*Artikel 22:* Diese Bestimmung über die möglichen Sanktionen entspricht im Wesentlichen dem geltenden Art. 23 LSR.





*Artikel 23:* Die vorgesehenen Massnahmen sollen etwas konkreter gefasst werden, damit den Bestimmungen des Reglements wirksam Geltung verschafft werden kann.

## **2.6 Schlussbestimmungen**

*Artikel 24:* Diverse Bestimmungen müssen konkretisiert werden, zudem gilt es, auch die zuständigen Dienststellen zu bezeichnen. Dies obliegt dem Stadtrat.

*Artikel 25-27:* Diese Artikel enthalten die formellen Schlussbestimmungen.

## **3 Anträge**

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Es wird ein Immissionsschutzreglement gemäss beiliegendem Entwurf erlassen.
2. Dieser Beschluss untersteht gemäss Art. 7 Ziff. 1 Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.

Der Stadtpräsident:  
Christen

Im Namen des Stadtrates  
Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilagen:  
Entwurf Immissionsschutzreglement  
Geltendes Reglement über den Schutz vor Lärm (Lärmschutzreglement) vom 20. Juni 1978  
(sRS 753.1; abgekürzt LSR)

