

# Tranquillity im Mittelland – ein neuer Akzent in der Landschaftsplanung

## Fallstudien in den Kantonen BE, FR, SH und in Vordemwald AG

---

### Das Schutzgut Ruhe im Bundesrecht (Stand Dezember 2021)

#### A. Sucherergebnisse in der Gesetzessammlung

Gibt man in der Gesetzessammlung des Bundes den Suchbegriff Ruhe ein, dann stösst man auf das Aufrechterhalten von *Ruhe* und Ordnung (a), auf die *Ruhestörung* (b), auf die *Ruhetage* (c) und auf die *Wildruhe*zonen (d), wobei dem Begriff Ruhe bei (c) eine andere Bedeutung zukommt als bei (a) und (b) und bei (d) nochmals eine andere. Die Ruhe bzw. der Anspruch darauf ist somit Gegenstand des Polizeirechts (a, b) und des Arbeitsrechts (c) sowie, bezogen auf bestimmte Gruppen von wildlebenden Tieren, des Artenschutzrechts (d).

Art. 8 Abs. 4 des Luftfahrtgesetzes<sup>1</sup> spricht im Zusammenhang mit Aussenlandungen zwar von Ruhe-zonen, doch in der entsprechenden Verordnung<sup>2</sup> sind diese kein Thema mehr. Abgesehen von einer Auflistung von Schutzgebieten, welche die Wildtiere im Fokus haben (Kernzone Nationalpark, Wasser- und Zugvogelgebiete, Jagdbanngebiete u.a.)<sup>3</sup>, enthält die AuLaV lediglich ein Rücksichtnahmegebot für Pilotinnen und Piloten: Wohngebiete, Spitäler und Schulen dürfen nicht übermässig gestört werden.<sup>4</sup>

Wir Menschen – und auch alle nicht in Wildruhe-zonen lebenden Tiere – müssen ein bestimmtes, nicht geringes Quantum an Ruhestörung, sprich Lärm, ohne Murren in Kauf nehmen. Dies geht allein schon aus dem Zweckartikel des Umweltschutzgesetzes<sup>5</sup> hervor, in welchem vom Schutz vor "*schädlichen* und *lästigen* Einwirkungen" die Rede ist. Auch der Geltungsbereich der Lärmschutz-Verordnung<sup>6</sup> ist diesbezüglich unmissverständlich: "Diese Verordnung soll vor *schädlichem* und *lästigem* Lärm schützen." Die Hürde ist also relativ weit oben angesetzt.

Privatrechtlich ist der Lärmschutz auf den Schutz des Grundeigentümers vor Lärmbelästigungen durch seine Nachbarn fokussiert, wobei sich dies aber auf "[...] alle *schädlichen* und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder *nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten* Einwirkungen durch [...] Lärm, Schall [...]" begrenzt ist.<sup>7</sup> Auch im Nachbarrecht ist die Schwelle für eine unzumutbare Ruhestörung damit ziemlich hoch angesetzt.

Von Ruhe im Sinne von (fast) vollständiger Abwesenheit von (unnatürlichen) Geräuschen<sup>8</sup> kann nicht gesprochen werden, wenn wir über unsere Ohren Lärm wahrnehmen, die Geräusche als Lärm empfinden.

Die Eingabe des Begriffs Lärm in der Systematischen Sammlung des Landesrechts ergab 6747 Treffer<sup>9</sup>, wobei nicht nur Gesetze und Verordnungen, sondern auch Botschaften, Vernehmlassungsverfahren und andere Publikationen im Bundesblatt genannt werden. Die folgende Tabelle nennt die

---

<sup>1</sup> LFG, SR 748.0

<sup>2</sup> Aussenlandverordnung, AuLaV, SR 748.132.3

<sup>3</sup> Art. 19 AuLaV

<sup>4</sup> Art. 18 AuLaV

<sup>5</sup> USG, SR 814.01, Art. 1

<sup>6</sup> LSV, SR 814.41, Art. 1 Abs. 1

<sup>7</sup> Art. 684 Abs. 2 ZGB (SR 210)

<sup>8</sup> Absolute Ruhe ist nicht das Ziel: Siehe, als Beispiele für "natürliche Geräusche", das Rauschen des Wassers oder der Bäume bei Wind.

<sup>9</sup> Besucht am 28. Juli 2021 (Filter 'Alle Sammlungen'). Die Abfrage am 31. August 2021 ergab bereits 6763 Treffer, also innerhalb eines Monats 16 mehr.

Rechtsbereiche, in denen Bestimmungen zum Lärm erwartet wurden und kommentiert die effektiven Funde:

<i>Gesetz / Verordnung</i>	<i>Nr. in der SR</i>	<i>Inhalte oder Kommentar</i>
Umweltschutz <sup>10</sup>	814.01	Art. 7 Abs. 4: Dem Lärm sind Infra- und Ultraschall gleichgestellt.
Strassenverkehr	741.01	Art. 42 [Vermeiden von Belästigungen] <sup>1</sup> Der Fahrzeugführer hat jede vermeidbare Belästigung von Strassenbenützern und Anwohnern, namentlich durch <i>Lärm</i> , Staub, Rauch und Geruch, zu unterlassen und das Erschrecken von Tieren möglichst zu vermeiden.  Art. 54 [Besondere Befugnisse der Polizei] <sup>1</sup> Stellt die Polizei Fahrzeuge im Verkehr fest, die nicht zugelassen sind, deren Zustand oder Ladung den Verkehr gefährden oder die vermeidbaren <i>Lärm</i> erzeugen, so verhindert sie die Weiterfahrt. Sie kann den Fahrzeugausweis abnehmen und nötigenfalls das Fahrzeug sicherstellen.
Nationalstrassen	715.111	keine Erwähnung
Armee	510.10	keine Erwähnung
Luftfahrt	748.0	Im Gesetz 13x erwähnt; siehe insbesondere das 4. Kapitel 'Lärmbekämpfung', Art. 36 – 39d. Siehe auch die Verordnungen, insbesondere die Verordnung des UVEK über die <i>Emissionen von Luftfahrzeugen</i> (SR 748.215.3).
Eisenbahn	742.144	= Bundesgesetz über die <i>Lärmsanierung</i> der Eisenbahnen!
Seilbahnen	743.01	Lärm kein Thema, auch in der dazugehörigen Verordnung nicht, ebenfalls nicht im Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1).
Schifffahrt	747.201.1	Art. 11 [Immissionsschutz] Es darf nicht mehr <i>Lärm</i> , Rauch, Abgas oder Geruch erzeugt werden, als bei ordnungsgemäsem Zustand und sachgemäßem Betrieb des Schiffes unvermeidbar ist.
Waffen	514.54	Keine Erwähnung; im Jagdgesetz ebenfalls nicht.
Arbeit	822.111	Art. 45 [Obligatorische medizinische Untersuchung und Beratung] <sup>1</sup> [...] Belastende und gefährliche Tätigkeiten oder Situationen sind: a. gehörschädigender Lärm, [...]

<sup>10</sup> Ohne Lärmschutzverordnung.

Maschinenlärm	814.412.2	<p>Verordnung des UVEK über die <i>Lärmemissionen von Geräten und Maschinen, die im Freien verwendet werden</i> (MaLV)</p> <p>Art. 1 [Gegenstand und Geltungsbereich]  <sup>1</sup> Diese Verordnung regelt für Geräte und Maschinen, die in Verkehr gebracht werden:  a. die vorsorgliche Begrenzung der Lärmemissionen;  b. die Kennzeichnung der Lärmemissionen;  c. die nachträgliche Kontrolle.</p> <p><sup>4</sup> Sie gilt nicht für:  a. Geräte und Maschinen, die in erster Linie für den Gütertransport oder die Beförderung von Personen auf Strassen, Schienen, auf dem Luft- oder Wasserweg bestimmt sind;  b. Geräte und Maschinen, die ausschliesslich für die Landesverteidigung eingesetzt werden;  c. Anbaugeräte ohne Motor, die gesondert in Verkehr gebracht werden; ausgenommen sind handgeführte Betonbrecher sowie Abba-, Aufbruch-, Spaten- und Hydraulikhämmer.</p>
Mutterschutz	822.111.52	<p>Art. 11 [Einwirkung von Lärm] legt den Schalldruckpegel für Arbeitsplätze fest, an denen Schwangere nicht beschäftigt werden dürfen.</p>
Jugendschutz	822.115.2	<p>Art. 1 [Gefährliche Arbeiten]  Folgende Arbeiten gelten für Jugendliche als gefährlich:  [...]  4. Arbeiten, die mit erheblichen Stössen, erheblichem Lärm oder Erschütterungen verbunden sind;</p>
Wohnbauförderung	843.1	<p>Art. 50 [Schall- und Wärmeschutz, Immissionen]  <sup>1</sup> Alle Wohnungen sind gegen <i>Lärm</i> und andere Immissionen genügend zu isolieren; insbesondere sind Decken und Trennwände zwischen den Wohnungen sowie die Sanitäreanlagen so zu konstruieren, dass der Schall möglichst nicht von einer Wohnung auf die andere übertragen wird.</p> <p><sup>3</sup> Für Bauvorhaben, die übermässigen Immissionen, insbesondere <i>Lärm</i> und Abgasen von Motorfahrzeugen ausgesetzt sind, kann die Bundeshilfe verweigert werden.</p>
Tierschutz	455.1	<p>Art. 12 [Lärm]  <sup>1</sup> Tiere dürfen nicht über längere Zeit übermässigem Lärm ausgesetzt sein.</p> <p>Art. 119 [Umgang mit den Versuchstieren]  <sup>4</sup> Übermässiger oder überraschender Lärm ist im Umgang mit den Versuchstieren zu vermeiden.</p>
Wald	921.0	<p>Keine Erwähnung, doch wird mit dem generellen Fahrverbot für Motorfahrzeuge auf Waldstrassen einer wesentlichen potenziellen Lärmquelle für diesen grundsätzlich ruhigen Lebensraum der Riegel geschoben.</p>

## B. Ruhe als Landschaftsqualitätsmerkmal?

Ruhe darf als Qualitätsaspekt von Landschaften bezeichnet werden, zu deren Hauptfunktionen die *Erholung* gehört.

Blendet man die Verwendung des Begriffs Erholung für wirtschaftliche, insbesondere finanzielle und mit der menschlichen Arbeit verbundene Aspekte aus, stösst man in der Bundesgesetzgebung nur auf Bestimmungen zu Erholungseinrichtungen: In der Nationalstrassengesetzgebung<sup>11</sup> auf die Rastplätze sowie im Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege<sup>12</sup>.

In der europäischen Landschaftskonvention<sup>13</sup> sucht man den Begriff Ruhe vergeblich. Auch die Suche nach 'Lärm' und 'Erholung' ergab keine Treffer.

Im Landschaftskonzept 2020 trifft (LKS) man nur im Glossar<sup>14</sup> und zweimal im Abschnitt zur Zivilluftfahrt auf den Begriff *Ruhe*: "[Ziel 13.C] Minimierung des Fluglärms und weiterer schädlicher Auswirkungen: Fluglärm und weitere schädliche Auswirkungen des Flugbetriebs auf Landschaft und Natur sind möglichst minimiert, insbesondere über Siedlungs- und Naherholungsgebieten sowie in bundesrechtlich geschützten Landschaften und Lebensräumen von Wildtieren, in denen die Schutzziele «Ruhe» und «Störungsarmut» gelten." Die auf den ersten Blick überraschend umfangreiche Absicht würde wohl relativiert, wenn die Schutzziele aller BLN-Gebiete danach geprüft würden, ob sie auch 'Ruhe' oder 'Störungsarmut' enthalten. Das Ziel bliebe dennoch nicht unbescheiden: "[Ziel 13.F] Landschaftsruhezonen: Landschaftsruhezonen sind dauerhaft gesichert."

Namentlich erwähnt wird die *Ruhe* jedoch in der BLN-Verordnung<sup>15</sup> bei den Kriterien zur Festlegung der objektspezifischen Schutzziele: Zu berücksichtigen sei insbesondere auch "die Unberührtheit der Objekte und die Ruhe in den Objekten, soweit sie eine spezifische Eigenart darstellen" (Art. 5 Abs. 2 lit. d VBLN). Die Verknüpfung des Qualitätsmerkmals Ruhe mit der Eigenschaft Unberührtheit ist problemlos nachvollziehbar, denn unberührte Landschaften sind arm an menschlichen Aktivitäten und somit auch lärmarm – wenn nicht sogar lärmfrei, sofern der Luftverkehr ausgeblendet wird.

Immerhin 23-mal wird im LKS die *Erholung* erwähnt, mehrheitlich in zusammengesetzten Substantiven (z.B. Erholungsbedürfnis, Erholungsraum, Naherholungsgebiet) und als Einzelbegriff bei den Qualitäts- und Sachzielen, verknüpft mit den Begriffen Bewegung, Naturerlebnis und/oder Gesundheit. Präzisere Aussagen, abgesehen vom Bereich Zivilluftfahrt (siehe dazu den unmittelbar vorangehenden Abschnitt), fehlen.

## C. Fazit und Ausblick

Werden in der Tabelle in Abschnitt A neben der Lärmschutzverordnung auch der Mutterschutz, der Jugendschutz und Tierschutz ausgeklammert, ist der Lärmschutz ausserordentlich bescheiden. In freier Extrapolation der Bestimmung in der Binnenschiffverkehrsverordnung lässt sich unser Umgang mit dem Lärm wie folgt umschreiben: Was bei ordnungsgemäsem Zustand und sachgemäßem Betrieb unvermeidbar ist, muss akzeptiert werden. Erheblich, ordnungsgemäss, sachgemäss, übermässig, unvermeidbar ...; 5-mal sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe, 5-mal etwas gar offene Umschreibung des Zulässigen. Die Bestimmung in der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförde-

---

<sup>11</sup> SR 725.11, Art. 7 Abs. 1; SR 725.111, Art. 4 Abs. 1

<sup>12</sup> FWG, SR 704

<sup>13</sup> SR 0.451.3

<sup>14</sup> Charakter der Landschaft: Ausdruck der Landschaft, der sich aus der regionalen Eigenart, Schönheit und Vielfalt zusammensetzt. Er beinhaltet auch sinnliche Aspekte wie *Ruhe*, Farben, Gerüche, Licht usw.

<sup>15</sup> SR 451.11

rungsgesetz ist in diesem Umfeld geradezu wohltuend<sup>16</sup>: *Für Bauvorhaben, die übermässigen Immissionen, insbesondere Lärm und Abgasen von Motorfahrzeugen ausgesetzt sind, kann die Bundeshilfe verweigert werden.* Zwar handelt sich um eine Kann-Formulierung und wird übermässiger Lärm vorausgesetzt, doch immerhin.

Ein gewisses Potenzial für weitergehende lärmberuhigende Massnahmen ist in Art. 3 des Strassenverkehrsgesetzes enthalten. Siehe die **fett** hervorgehobenen Teile von Absatz 4:

Art. 3 [Befugnisse der Kantone und Gemeinden]

<sup>1</sup> Die kantonale Strassenhoheit bleibt im Rahmen des Bundesrechts gewahrt.

<sup>2</sup> Die Kantone sind befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde.

<sup>3</sup> Der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr kann auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet.

<sup>4</sup> **Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, 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.** Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden.

Für die (Nah-)Erholung wichtige Räume<sup>17</sup> müssten, den landwirtschaftlichen Verkehr ausgenommen, konsequent(er) für Motorfahrzeuge gesperrt werden. Dies ist längst nicht in allen Regionen und Gemeinden Standard. Sind in Zukunft weitere Massnahmen (auf Bundesebene) zur Beruhigung unserer "akustischen Alltagsumgebung", zur "Entlärmung" zu erwarten? In der Botschaft zur (ersten) Landschaftsinitiative ist zu lesen: "Zur Steigerung der Siedlungsqualität gehören aber auch der verbesserte Schutz der Siedlungen vor Immissionen wie *Lärm* und Abgasen und andern umweltschädlichen Einflüssen [...]"<sup>18</sup> Zu den Räumen ausserhalb der Siedlungen fehlt jedoch eine Aussage. Zwar sind die Lärmemissionen von Motorfahrzeugen und Zügen geringer geworden, doch gleichzeitig nahmen die Netzdichte und das Verkehrsvolumen zu. Im Freizeitbereich ging z.B. die Modellfliegerei stark zurück, doch nahmen in den letzten Jahrzehnten die Freizeitaktivitäten in der offenen Landschaft generell und damit verbunden auch die Geräuschquellen zu. Beispielhaft genannt seien das Mitnehmen von (leistungsstarken) Musikgeräten, zu Wasser (Boots- und Flossfahrten auf naturnahen Flussabschnitten) wie zu Lande ("Bröötle" am lauschigen Waldrand), beides begleitet vom Ghettoblaster, sowie die Zunahme der Zahl der Hunde, weshalb im Kulturland längst nicht mehr nur die Hofhunde bellen. Zugenommen haben auch die Helikopterflüge, z.B. in den Tessiner Tälern. Wirklich ruhige Landschaften wurden also generell zur Mangelware, ohne dass dies rechtlich bis heute einen Niederschlag gefunden hätte.

Thomas Egloff

---

<sup>16</sup> SR 843.1, Art. 50 Abs. 3

<sup>17</sup> Aussage nur für das Kulturland relevant, denn Waldstrassen dürfen nur in Ausnahmefällen für den nicht der Waldwirtschaft dienenden Motorfahrzeugverkehr offenbleiben.

<sup>18</sup> BBl 2010 1033, Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)», S. 1039.