

Sitzung vom 14. Juli 2010

1083. Anfrage (Volkswirtschaftliche Kosten durch Lärmbelastung)

Die Kantonsrätinnen Eva Torp, Hedingen, und Sabine Ziegler, Zürich, haben am 26. April 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Chronischer Lärm hat ökonomische Auswirkungen und verursacht gravierende gesundheitliche Probleme wie Stressgefühle und Nervosität, psychosomatische Störungen wie beispielsweise Kopfschmerzen, Blutdruckerhöhung und Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Die Gesundheitskosten und die Folgekosten aus Krankheitsausfällen und vorzeitigen Todesfällen, die durch Lärm verursacht werden, sind bekanntlich enorm. Trotzdem ist das Bewusstsein bei der Bevölkerung für die gesundheitlichen Gefährdungen durch Lärm nicht stark entwickelt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch beurteilt der Regierungsrat die volkswirtschaftlichen Kosten, die im Kanton Zürich als Folge des Verkehrslärms (Strasse, Schiene, Luft) entstehen?
2. Welche Massnahmen hat der Regierungsrat aktuell am Laufen, um die lärmbedingten Kosten zu reduzieren, und welche sind geplant?
3. Wie gedenkt der Regierungsrat, die Bevölkerung besser über ihre Lärmsituation und deren Folgen für die Gesundheit zu informieren?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Eva Torp, Hedingen, und Sabine Ziegler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

A. Allgemeines

Das Grünbuch der Europäischen Kommission beziffert die Lärmkosten aufgrund verschiedener Studien auf schätzungsweise 0,2% bis 2% des Bruttoinlandprodukts (BIP). Gemessen am BIP der Schweiz von 450 Mrd. Franken im Jahr 2005, entspricht dies Lärmkosten zwischen 900 Mio. und 9 Mrd. Franken.

Für den Kanton Zürich liegen keine ausdrücklichen Studien zu den volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrslärms vor. Dennoch können Aussagen über die Grössenordnung der durch Verkehrslärm verursachten Kosten gemacht werden. Rechnet man die schweizweiten Lärmkosten um auf die Bevölkerung des Kantons Zürich, so entspricht dies kantonalen Lärmkosten zwischen 150 Mio. und 1,5 Mrd. Franken pro Jahr.

Bei den volkswirtschaftlichen Kosten des Lärms gilt es zwischen den direkten und indirekten Kosten zu unterscheiden. Direkte Kosten entstehen zum Beispiel bei der Lärmsanierung für den Bau von Lärmschutzwänden oder für den Einbau von Schallschutzfenstern. Vermindert der Lärm jedoch den Wert von Parzellen und Immobilien oder entstehen Kosten für die Behandlung von lärmbedingten Gesundheitsschäden, so spricht man von indirekten (externen) Kosten. Dazu zählen auch Produktionsausfälle durch verminderte Leistungsfähigkeit oder Umsatzeinbussen im Tourismus.

B. Direkte Kosten

Strasse:

Gemäss einer Aufwandschätzung aus dem Jahr 2006 belaufen sich die Kosten für die Strassenlärmsanierung im ganzen Kanton Zürich auf rund 280 Mio. Franken (140 Mio. Franken für die Landgemeinden und 140 Mio. Franken für die Städte Zürich und Winterthur). Da die Sanierungen in den Gemeinden erst angelaufen sind, können über die Endkosten noch keine Angaben gemacht werden.

Bahn:

Für die Lärmsanierung der Eisenbahnen stehen gesamtschweizerisch 1,8 Mrd. Franken zur Verfügung. Insgesamt rechnet das Bundesamt für Verkehr (BAV) per Ende 2009 mit Kosten in der Höhe von 1,253 Mrd. Franken. Die Kosten entstehen durch die Rollmaterialsanierung, durch Lärmschutzbauten (v. a. Lärmschutzwände) und durch Massnahmen an Gebäuden (Einbau von Schallschutzfenstern und Schalldämmlüftern). Im Kanton Zürich betragen die Endkosten für Massnahmen an Gebäuden grob hochgerechnet rund 15 Mio. Franken und die Kosten für den Bau von Lärmschutzwänden dürften bei rund 75 Mio. Franken liegen.

Flughafen:

Auf der Grundlage des am 31. Dezember 2003 eingereichten vorläufigen Betriebsreglements belaufen sich die zuverlässig schätzbaren Lärmkosten per 30. Juni 2008 auf insgesamt 760 Mio. Franken (vgl. Merkblatt zur Finanzierung der Lärmentschädigungen, Stand August 2008). Die gesamten Lärmkosten setzen sich zusammen aus 240 Mio. Franken für Schallschutzmassnahmen (Sanierung und Rückvergütungen an Haus-

eigentümer, die auf eigene Kosten Lärmschutzfenster eingebaut haben), 470 Mio. Franken für formelle Enteignungen (Minderwertschädigungen) sowie 50 Mio. Franken für Betriebs- und Prozesskosten. In welchem Mass die Minderwertschädigungen nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 8. Juni 2010 (Datum für die Vorhersehbarkeit der übermässigen Lärmbelastung 1. Januar 1961) abnehmen werden, wird zurzeit abgeklärt. Für den Flughafen Zürich liegt weder ein genehmigtes Schallschutzkonzept noch ein gültiger Lärmbelastungskataster vor, die als rechtliche Grundlage für den Umfang und den Ablauf von Lärmsanierungen in der Umgebung des Flughafens Zürich herangezogen werden können. Deshalb handelt es sich nur um eine Grobschätzung der Kosten. Abhängig vom zukünftigen, definitiven Betriebsreglement können sich die Schallschutzkosten und die Kosten für Lärmentschädigungen stark verändern.

C. Indirekte Kosten

Neben den direkten Kosten für Lärmbekämpfungsmassnahmen gibt es eine Reihe von indirekten Lärmkosten (externe Kosten), die von den Verkehrsteilnehmenden verursacht werden, aber die Anwohnerinnen und Anwohner belasten.

Für die Schweiz wurden die externen Kosten (Auswirkungsbereiche Gesundheit und Wohnnutzung) für den Strassen- und Schienenverkehrslärm in einer Studie berechnet (vgl. Externe Lärmkosten des Strassen- und Schienenverkehrs der Schweiz, Aktualisierung für das Jahr 2000, Bundesamt für Raumentwicklung). Darin werden die Lärmkosten dieser zwei Verkehrsträger bereits auf rund eine Milliarde Franken pro Jahr beziffert. Davon entfallen knapp 90% auf Wertverluste von Liegenschaften und rund 10% auf Kosten im Gesundheitswesen. Der Strassenverkehr ist für 87% oder 869 Mio. Franken verantwortlich, der Schienenverkehr für die verbleibenden 13% oder 129 Mio. Franken. Die Lärmkosten von rund 1 Mrd. Franken entsprechen Fr. 140 pro Kopf der Bevölkerung oder im Vergleich zum BIP einer Grössenordnung von 0,25%.

Rechnet man mit den durchschnittlichen Fr. 140 pro Kopf für die externen Kosten in den Bereichen Wohnen und Gesundheit (ARE-Studie), die Strasse und Bahn verursachen, so ergeben sich für den Kanton Zürich Lärmkosten von 190 Mio. Franken pro Jahr. Die tatsächlichen Kosten dürften einiges höher sein, zumal die ganzen durch den Flugbetrieb hervorgerufenen externen Lärmkosten in den 190 Mio. Franken nicht berücksichtigt sind und auch weitere Angaben über externe Lärmkosten in den Bereichen Gewerbe und Industrie, Freizeit und Tourismus sowie Raumplanung fehlen.

In der INFRAS-Studie «SIL-Prozess Flughafen Zürich: Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens. Aktualisierung und Ausblick 2020/2030» (Schlussbericht vom 10. September 2009) finden sich Angaben zu den externen Lärmkosten des Flughafens Zürich. Sie betrugen im Jahr 2008 rund 28 Mio. Franken. Dieser Betrag umfasst die Mietzinsausfälle infolge der Lärmbelästigungswirkung sowie die lärmbedingten Gesundheitsschäden. Aus dieser Studie ist auch ersichtlich, dass die externen, durch Fluglärm verursachten Kosten in Zukunft stark zunehmen werden. Die Prognose zeigt bis 2020 einen Anstieg der externen Lärmkosten um 40%, bis 2030 sogar um 60%.

Zu Frage 2:

A. Lärmsanierung Staatsstrassen

An allen Staatsstrassenabschnitten, bei denen die Immissionsgrenzwerte der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) überschritten sind, werden Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung geplant und ausgeführt. Die Sanierungsfrist für Staatsstrassen läuft am 31. März 2018 ab. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen geeignete Massnahmen ergriffen oder Erleichterungen gewährt werden.

Der Bau einer Lärmschutzwand oder eines Lärmschutzdamms verringert die Lärmimmission im offenen Fenster eines dahinter liegenden Gebäudes massiv. Aufgrund der dichten Bebauung in Zentrumsgebieten lassen allerdings die Platzverhältnisse den Bau von Wänden oder Wällen aber vielfach nicht zu. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus dem möglichen Konflikt von Lärmschutzwänden oder -dämmen mit dem Ortsbildschutz.

Der Einbau von Schallschutzfenstern bzw. die Ausrichtung von Beiträgen an Schallschutzfenster kommen erst dann zum Zug, wenn Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg aus den oben genannten Gründen nicht möglich sind. Lärmschutz wird in diesem Fall zum Schallschutz.

Bereits in den 1990er-Jahren wurden in insgesamt 33 Gemeinden und Städten Sanierungen mit Schallschutzfenstern an Strecken mit Alarmwertüberschreitungen verwirklicht. Zudem fanden und finden Sanierungen in Kombination mit laufenden Strassenbauprojekten statt.

Bei den seit 2005 laufenden Lärmsanierungen werden regionenweise zuerst Vorstudien für die Gemeinden und Städte durchgeführt. Anschliessend werden Lärmsanierungsprojekte erarbeitet. Die betroffenen Gemeindebehörden und Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer werden in die Planung mit einbezogen. Zudem wird der zuständigen Bundesbehörde jährlich über den Stand der Sanierungen Bericht erstattet.

Stand März 2010 (ohne Städte Zürich und Winterthur):

Lärmsanierungsprojekt in Bearbeitung:	65 Gemeinden
Vorstudie in Bearbeitung:	46 Gemeinden
Vorstudie in der nächsten Phase vorgesehen:	31 Gemeinden
Vorstudie in der letzten Phase vorgesehen:	27 Gemeinden

B. Lärmsanierung Nationalstrassen

An Autobahnen wurden und werden Massnahmen zur Lärmverminderung geplant und ausgeführt. Mit der 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind Bau, Unterhalt, Betrieb und somit auch der Lärmschutz entlang den Autobahnen in die Verantwortung des Bundes übergegangen. Die Sanierung an den Autobahnen muss gemäss Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV bis 31. März 2015 abgeschlossen sein.

C. Lärmsanierung Eisenbahnen

Am 1. Oktober 2000 ist das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (SR 742.144) in Kraft getreten. Für das gesamtschweizerische Projekt Lärmsanierung der Eisenbahnen ist das Bundesamt für Verkehr (BAV) verantwortlich. Die Fachstelle Lärmschutz (FALS) übernimmt den Vollzug von Schallschutzmassnahmen an Gebäuden im Kanton Zürich.

In erster Linie wird versucht, mit Massnahmen an der Quelle die Emissionen zu senken (Sanierung des Rollmaterials). Daneben werden Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände) getroffen. Alle Lärmschutzwände werden durch die Schweizerischen Bundesbahnen geplant und erstellt. Die Genehmigung erfolgt durch das BAV. Wo keine Lärmschutzwände möglich oder sinnvoll sind, muss auf Ersatzmassnahmen am Empfangsort (Einbau von Schallschutzfenstern und Schalldämmlüftern) zurückgegriffen werden. Der Einbau der Schallschutzfenster wird durch den Kanton koordiniert. Mit Schallschutzfenstern geschützt werden auch diejenigen lärmempfindlichen Räume, bei denen auch nach der Erstellung von Lärmschutzwänden der Alarm- oder der Immissionsgrenzwert überschritten bleibt.

Bis Ende 2015 muss die Lärmsanierung der Eisenbahnen abgeschlossen sein (Art. 3 Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen).

D. Lärmsanierung Flugverkehr

Im Bereich Fluglärm richten sich die Anstrengungen des Kantons in erster Linie auf das Massnahmenkonzept im Zusammenhang mit dem Zürcher Fluglärm-Index (ZFI), dessen Grundlage § 3 Abs. 4 und 5 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 darstellt (LS 748.1). Dabei sind Massnahmen in den Bereichen «Flugbetrieb» und «Raumentwicklung/

Wohnqualität» in die Wege geleitet bzw. in Aussicht gestellt worden. Der Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2008» gibt detailliert Auskunft über diese Massnahmen. Im vorliegenden Zusammenhang ist auch auf das Schallschutzprogramm der Flughafen Zürich AG hinzuweisen, in dessen Rahmen bestimmte Liegenschaften, bei denen der Immissionsgrenzwert (IGW) gemäss Anhang 5 LSV überschritten ist, auf Kosten der Flughafenhalterin mit Schallschutzfenstern ausgestattet werden. Der aktuelle Stand und die weiteren Schritte dieses Programms sind abrufbar unter www.programm2010.ch.

E. Weitere Massnahmen und mögliche Strategien zur nachhaltigen Lärmbekämpfung

Lärmbekämpfung setzt am wirkungsvollsten dort an, wo der Lärm entsteht, nämlich an der Quelle. Strassenlärm ist vorab ein Innerortsproblem, dort, wo Wohnen und Verkehr nahe beieinanderliegen. Autobahnen in der Nähe von Siedlungen können mit Lärmschutzwänden saniert werden, bei Hauptstrassen im Dorfkern ist dies nicht möglich. Hier braucht es umfassendere Massnahmenkombinationen. Folgende Handlungsgrundsätze zeigen eine mögliche Stossrichtung für eine künftige Lärmbekämpfung auf. So kann mit geeigneter Raumplanung die Verkehrserzeugung verkleinert werden, indem Planungsvorhaben, die eine grössere Nähe von Arbeiten, Wohnen und Einkaufen beabsichtigen und damit weniger Verkehr verursachen, gefördert werden, auch können mit aktiver Standortplanung für Anlagen mit grossem Publikumsverkehr die Umweltauswirkungen verbessert und die Lärmimmissionen so gering wie möglich gehalten werden. Weiter kann man den motorisierten Verkehr so lenken, dass sein Lärm weniger stört, indem beispielsweise der Verkehr auf das übergeordnete Strassennetz gelenkt wird und mit zweckmässiger Ortsplanung entlang stark belasteter Strassen gewerbliche Nutzungen bevorzugt werden. Zudem kann der motorisierte Strassenverkehr leiser gemacht werden, beispielsweise durch tiefere Geschwindigkeit, um einen gleichmässigen Verkehrsfluss zu gewährleisten. Auch könnte der Strassenraum im Innerortsbereich so gestaltet werden, dass der Binnenverkehr mit dem Velo oder zu Fuss zurückgelegt werden kann.

F. Arbeitnehmerschutz

Der Schutz vor gesundheitsgefährdendem Lärm in diesem Bereich ist grundsätzlich Sache der SUVA. Auch das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit trägt in den Betrieben gestützt auf Art. 6 f. des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) zum Schutz vor Lärm bei.

Zu Frage 3:

Um bei der Bevölkerung ein lärmarmes Verhalten im Strassenverkehr zu fördern, muss das Wissen um die gesundheitlichen Auswirkungen und volkswirtschaftlichen Kosten der Lärmbelastung bekannt sein. Information der Öffentlichkeit in Sachen Lärm und lärmarmes Verhalten ist gestützt auf die Stellungnahme des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 83/1998 (RRB Nr. Nr. 1503/1998) schon bisher eine der Aufgaben der Fachstelle Lärmschutz. Im Zentrum steht das Bestreben, den Lärm vermehrt an der Quelle zu bekämpfen. Dabei gilt es, die Bevölkerung für den Lärm und seine negativen Auswirkungen zu sensibilisieren und damit die Voraussetzung für ein lärmarmes Handeln zu schaffen.

Die bisherige Informationsarbeit der FALS umfasst insbesondere die Lärmdisplay-Kampagne, mit Display und Plakaten an Strassen und Infostellwänden, sowie Internet (www.laerm.zh.ch) und Publikationen. Zudem hält die FALS Lärmvorträge in den Schulen und betreut gemeinsam mit dem «Cercle Bruit» das Lärmorama als E-Learning-Plattform (www.laermorama.ch).

Weiter nimmt die Schweiz regelmässig am Internationalen Tag gegen Lärm teil. Trägerschaft sind der Cercle Bruit Schweiz, die Schweizerische Gesellschaft für Akustik, die Schweizerische Liga gegen den Lärm und die Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz. Der Tag gegen Lärm wird unterstützt vom Bundesamt für Umwelt und vom Bundesamt für Gesundheit. Kanton und Stadt Zürich sind in der Fachgruppe vertreten und können ihre Interessen einbringen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi