

Sitzung vom 6. Juli 2011

859. Anfrage (Die Anwendung des USG und der LSV [Lärmschutz] bringen Rechtsunsicherheit und sprengen den finanziellen Rahmen aller Beteiligten)

Kantonsrat Adrian Bergmann, Meilen, hat am 2. Mai 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Das USG und die LSV regeln die Sanierung von Lärmquellen. Dies hat zur Folge, dass eine (rechtsgleiche) Umsetzung dieser Gesetze und Verordnungen immense finanzielle Auswirkungen zur Folge hätte. Wir können uns die Umsetzung aller Massnahmen schlicht nicht leisten.

Gemäss Art. 13 LSV ordnet die Vollzugsbehörde bei ortsfesten Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, die notwendigen Sanierungen an. Die Anlagen müssen soweit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die Immissionsgrenzwerte nur in noch nicht erschlossenen Bauzonen überschritten sind (§ 13 Abs. 4 LSV).

Die Lärmgrenzwerte betragen:

- Planungswerte am Tag = 55 dB am Tag und 45 dB in der Nacht
- Immissionsgrenzwert am Tag = 60 dB und 50 dB in der Nacht

Der Kanton ist also nur verpflichtet, die Kosten z.B. für eine Lärmschutzwand bis zum Erreichen bzw. der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu übernehmen.

Darüber hinaus sieht weder das Umweltschutzgesetz noch die Lärmschutzverordnung eine Sanierungspflicht vor.

Auch die Grundeigentümer können – mangels einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage – nicht zur Übernahme der Kosten, welche die zur Einhaltung der Planungswerte erforderlichen Massnahmen verursachen, verpflichtet werden.

Sind in noch nicht erschlossenen Bauzonen für Wohngebiete oder Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, die Planungswerte überschritten, so müssen mit planerischen, gestalterischen oder baulichen Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden (Art. 24 Abs. 2 USG), ansonsten sind sie einer weniger empfindlichen Nutzungsart zuzuführen. Gemäss Art. 30 LSV dürfen noch nicht erschlossene Bauzonen für Gebäude mit

lärmempfindlichen Räumen nur so weit erschlossen werden, als die Planungswerte eingehalten sind oder mit Massnahmen eingehalten werden können.

Wird nun in noch nicht erschlossenen Bauzonen ein Quartierplanverfahren durchgeführt, ist rechtlich nicht klar, wer die entsprechenden Kosten zur Einhaltung der Grenzwerte übernehmen muss.

In der LSV Art. 13 ist wohl der Passus enthalten, dass eine Sanierung wirtschaftlich tragbar sein muss. Trotzdem werden im Kanton Zürich flächendeckende Sanierungen ohne Berücksichtigung dieser Bedingung ausgelöst. In Anbetracht des Zustandes der öffentlichen Finanzen ist es unbegreiflich, dass der Regierungsrat hier nicht mehr Zurückhaltung übt und sein Ermessen zu Gunsten «wirtschaftlich tragbarer» Lösungen nicht in grösserem Umfang wahrnimmt.

Ich bitte deshalb den Regierungsrat unter Berücksichtigung der vorliegenden Überlegungen um die Beantwortung der nachstehenden Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat einen Vorschlag zur Änderung der Vorschriften zur Lärmsanierung vorzulegen, der folgende Überlegungen beinhaltet?
 - Einerseits hätte eine (rechtsgleiche) Umsetzung der Gesetze und Verordnungen immense finanzielle Auswirkungen. Wir können uns die Umsetzung aller Massnahmen schlicht nicht leisten.
 - Andererseits existiert eine unbefriedigende Rechtsunsicherheit, denn mangels einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage können die Grundeigentümer nicht zur Übernahme der Kosten, welche die zur Einhaltung der Planungswerte erforderlichen Massnahmen verursachen, verpflichtet werden. Dies hat zur Folge, dass z. B. im Quartierplanverfahren eine Erschliessung verunmöglicht werden kann.
 - Stopp der exorbitant teuren flächendeckenden Umsetzung baulicher Massnahmen durch die Verwaltung, Sanierung nur auf Verlangen anstelle einer vorausseilenden Erfüllung.
 - D. h. die flächendeckenden baulichen Massnahmen entlang der Staatsstrassen dürfen nur umgesetzt werden, wenn z. B. alle Anwohner dies explizit verlangen und sich auch massgeblich finanziell daran beteiligen.
 - Es sollen keine Luxuslösungen angestrebt werden.
2. Ist der Regierungsrat bereit, sich gegenüber dem Bund dafür einzusetzen, dass auf Bundesebene die Gesetzgebung dahingehend geändert wird, dass flächendeckende, finanziell nicht tragbare bauliche Massnahmen gestoppt werden können?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Adrian Bergmann, Meilen, wird wie folgt beantwortet:

Aus der Anfrage kann geschlossen werden, dass es dem Fragesteller in erster Linie um Strassenlärm geht, dies insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Hinweis auf die öffentlichen Finanzen des Kantons Zürich. Der Kanton Zürich ist als Anlagehalter praktisch nur bei Staatsstrassen lärmsanierungs- und kostenpflichtig. Aus diesem Grund beschränkt sich die Antwort auf den Strassenlärm.

Bundesrechtliche Grundlagen

Bei den massgebenden Lärmsanierungsvorschriften handelt es sich um Bundesrecht, an dem auf kantonaler Ebene nichts geändert werden kann. Die Kantone sind jedoch weitgehend für den Vollzug zuständig. Das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) und die sich darauf abstützende Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) verpflichten den Bund und die Kantone zur Lärmsanierung an Strassen. Der Bund ist für die Nationalstrassen zuständig, der Kanton für die Staatsstrassen und die Gemeinden für die Gemeindestrassen.

Die Lärmsanierung ist eine langfristige, gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, die bis ins Jahr 2015 (Nationalstrassen) bzw. 2018 (übrige Strassen) abgeschlossen sein muss. Das Ziel ist eine massgeschneiderte Kombination von verschiedensten Massnahmen: Planung des Raumes, Lenkung und Beruhigung des Verkehrs; Gestaltung des Strassenraumes sowie Bau von Wänden und Dämmen, ergänzt durch den Einbau von Fenstern. Aufgrund von Programmvereinbarungen mit dem Bund (Art. 23 LSV) zahlt dieser einen Beitrag an die Sanierungskosten. Die Höhe des Beitrags ist abhängig von den getroffenen Massnahmen. Im Wesentlichen zahlt der Bund im Kanton Zürich jedoch rund einen Viertel an die Sanierungskosten der kantonalen und kommunalen Strassen.

Stark lärmbelastende Anlagen wie Strassen, die zu Lärmgrenzwertüberschreitungen führen, müssen so weit saniert werden, «als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die Immissionsgrenzwerte (IGW) nicht überschritten werden» (Art. 13 Abs. 2 LSV). Die Immissionsgrenzwerte wurden vom Bundesrat so festgelegt, dass Lärmeinwirkungen unterhalb dieses Schallpegels einen Grossteil der Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Einzuhalten sind die Grenzwerte am offenen

Fenster lärmempfindlicher Wohnräume. Gewerbliche Nutzungen führen kaum je zu Sanierungsaufwendungen, da hier einerseits höhere Grenzwerte gelten und nur die Tagwerte massgebend sind und anderseits nur lärmempfindliche Betriebsräume zu sanieren sind. Die massgebenden Belastungsgrenzwerte sind durch die jeder Nutzungszone nach dem Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) zugeordnete Empfindlichkeitsstufe (ES) (vgl. Art. 43 LSV) und den nach Tag und Nacht unterschiedenen IGW ermittelbar (vgl. Anhang 3 zur LSV).

Vorgehen des Kantons beim Vollzug

Die Lärmsanierung im Kanton Zürich erfolgt nach Prioritäten (Höhe der Lärmbelastung, Anzahl betroffene Personen). Die Prioritätenliste der Baudirektion unterteilt den Kanton in 18 Regionen. Die Fachstelle Lärmschutz des Kantons Zürich setzt die Lärmsanierung entlang der Staatsstrassen im Kanton Zürich um (mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur, die separate Programme von den städtischen Fachstellen im Auftrag des jeweiligen Stadtrates durchführen), indem sie regionenweise Vorstudien für alle Gemeinden und Städte durchführen und anschliessend Lärmsanierungsprojekte ausarbeiten lässt. Die kritischen Strecken werden an Ort und Stelle von Fachpersonen beurteilt. Mithilfe geeigneter Ausschlusskriterien und Erfahrungswerte wird begründet und festgelegt, wo Lärmschutzmassnahmen getroffen werden können. Mögliche Standorte für Lärmschutzwände oder -wälle werden der Gemeinde- oder Stadtbehörde vorgeschlagen. Diese nimmt dazu Stellung, in erster Linie betreffend Ortsbild. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass nur sehr wenige Lärmschutzwandprojekte umgesetzt werden.

In Bezug auf die Kosten sind Lärmschutzwände am kostspieligsten. Es zeigt sich aber, dass solche Anlagen nur an wenigen Orten möglich und kaum erwünscht sind, obwohl der Lärm an sich zuerst bei der Quelle (oder auf dem Ausbreitungsweg) zu begrenzen wäre (vgl. Art 11 Abs. 1 USG, Art. 13 Abs. 3 LSV). Grundsätzlich ausgeschlossen sind Lärmschutzwände in Kernzonen. In Zentrumsgebieten lassen die Platzverhältnisse die Erstellung von Lärmschutzwänden oft ebenfalls nicht zu. Wenn die Erstellung von Lärmschutzwänden in Betracht gezogen wird, erfolgt im Rahmen eines Lärmsanierungsprojekts die Abklärung der akustischen Wirkung, der anfallenden Kosten und der technischen Machbarkeit. Im Zuge dieser Projekte werden die von den Massnahmen betroffenen Privaten angeschrieben, über die lärmschutzrechtliche Situation und die geplante Massnahme informiert und um eine Stellung-

nahme gebeten. Auch die Standortgemeinde kann im Laufe des Projektes nochmals Stellung nehmen. Wenn keine Lärmschutzmassnahmen möglich sind, die den Lärmpegel am offenen Fenster senken, werden Ersatzmassnahmen wie der Einbau von Schallschutzfenstern ergriffen. Je nachdem, wie stark der Immissionsgrenzwert überschritten wird, muss der Kanton die gesamten Kosten übernehmen oder richtet Teilbeiträge aus. Es ist festzuhalten, dass ein guter Lärmschutz die Wohnqualität und somit auch den Wert der Wohngebäude erhöht.

Lärmschutz bei der Erschliessung von Bauzonen

Bei der Ausscheidung neuer Bauzonen und bei der Erschliessung bestehender Bauzonen gelten gemäss Art. 29 und 30 LSV die Planungswerte (PW). Diese dürfen überall dort nicht überschritten sein, wo Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen gebaut werden. Die PW sind um 5 dB strenger als die für konkrete Bauvorhaben massgebenden IGW und gewährleisten einen verhältnismässig guten Lärmschutz. Durch die Anwendung der PW soll im Sinn der Lärmvorsorge erreicht werden, dass auch bei einer künftigen Zunahme der Lärmbelastung wenigstens die IGW eingehalten werden. Werden die PW überschritten, so wäre nach der Idee des Gesetzgebers das Gebiet einer weniger lärmempfindlichen Nutzung (z.B. Gewerbe) zuzuführen. Die zunehmende Nachfrage nach Wohnraum führt jedoch dazu, dass auch lärmbelastete Gebiete als Wohnzonen ausgeschieden werden.

Zur Einhaltung der PW kommen planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen infrage, die auch kombiniert werden können. Dadurch entstehen kostengünstige, ausgewogene und ganzheitliche Lösungen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Nutzungen im Perimeter so anzuordnen, dass die vorhandene Lärmbelastung am wenigsten stört (z.B. «Gewerberiegel» zwischen Lärmquelle und Wohnnutzung, Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der lärmabgewandten Seite oder «Gebäuderiegel» aus Nebengebäuden wie Garagen, Bastel- und Abstellräumen).

Für die Erschliessung einer Bauzone ist meist ein Quartierplan notwendig. Bestehen Lärmprobleme, erweist sich ein auf den Lärmschutz beschränkter Gestaltungsplan als zweckmässig. Der grosse Spielraum für Massnahmenkombinationen beim Bauen «auf der grünen Wiese» erlaubt in den meisten Fällen die Einhaltung der PW mit Anordnungen, die kostenmässig kaum ins Gewicht fallen. Teure Lärmschutzwände sind meistens weder notwendig noch sinnvoll. Trotzdem ist eine Kostenbeteiligung durch Dritte an Lärmschutzmassnahmen im Zusammenhang mit einem Quartierplanverfahren nicht ausgeschlos-

sen. Lärmschutzanlagen sind keine Erschliessungsanlagen, sondern gehören quartierplanrechtlich zur Ausstattung. Als Lärmverursacher kommen in erster Linie Anlagen der Basis- und der Groberschliessung in Frage. Eisenbahnlinien, National- und Staatsstrassen sind indessen regelmässig nicht in ein Quartierplanverfahren einbezogen. Es stellt sich daher die Frage nach der Pflicht des Lärmverursachers ausserhalb des Quartierplanperimeters zur Beteiligung an Lärmschutzmassnahmen und zur Kostenbeteiligung:

Ortsfeste Anlagen müssen grundsätzlich nur saniert werden, wenn sie wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen (Art. 13 Abs. 1 LSV). Unter bestimmten Voraussetzungen können bei sanierungsbedürftigen Anlagen Erleichterungen gewährt werden (Art. 14 LSV). Sanierungen müssen überdies nicht getroffen werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nur in noch nicht erschlossenen Bauzonen überschritten sind (Art. 13 Abs. 4 lit. a LSV). Bei mangelnder Erschliessung einer betroffenen Bauzone kann daher die Eigentümerin oder der Eigentümer einer lärmigen Anlage nicht verpflichtet werden, die Anlage zu sanieren (vgl. zum Ganzen Felix Huber / Niklaus Schwendener, Lärmschutz im Quartierplanrecht, in: PBG aktuell 3/1998, S. 15 ff.).

Besteht keine Sanierungspflicht, ist eine Beteiligung des Lärmverursachers an den Kosten, die durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen zur Einhaltung der Planungswerte der zu erschliessenden Bauzone entstehen, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dennoch möglich (BGE 132 II 371). Nach dem Bundesgericht ist kein Grund ersichtlich, bei der Kostenverteilung für die in Art. 24 USG vorgesehenen Massnahmen vom Verursacherprinzip abzuweichen. Für die Kostenüberwälzung bedarf es jedoch der Konkretisierung auf Gesetzesstufe, da Art. 2 USG zu unbestimmt ist und ergänzendes Recht voraussetzt. Art. 31 LSV findet auf den vorliegenden Tatbestand keine Anwendung. Der Eigentümer des Werks, das die Immissionen verursacht, welche die Massnahmen nach Art. 24 USG erforderlich machen, wäre ebenfalls zum Kreis der Kostenpflichtigen zu zählen; eine vollständige Überwälzung auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer widerspricht dem Verursacherprinzip. Diese Rechtsprechung ist jedoch umstritten und noch nicht gefestigt.

Zu Fragen 1 und 2:

Der Regierungsrat ist nicht bereit, dem Kantonsrat einen Vorschlag zur Änderung der Vorschriften zur Lärmsanierung vorzulegen. Wie ausgeführt, handelt es sich dabei um Bundesrecht, das der kantonalen Änderungskompetenz entzogen ist. Auch ist der Regierungsrat nicht

bereit, sich gegenüber dem Bund dafür einzusetzen, dass auf Bundesebene die Gesetzgebung dahingehend geändert wird, dass flächendeckende, finanziell nicht tragbare bauliche Massnahmen gestoppt werden können, weil vorgesehene Massnahmen im Interesse der Gesundheit der von Lärm betroffenen Bevölkerung angebracht und angemessen sind.

Der Auffassung, dass mit öffentlichen Mitteln auch im Bereich des Lärmschutzes haushälterisch umzugehen ist und das Bundesrecht deshalb verhältnismässig und mit Augenmass umzusetzen ist, ist beizupflichten. Wo dieses klare Vorgaben macht, besteht allerdings kaum Handlungsspielraum. Zur Präzisierung ist festzuhalten, dass die Lärmsanierung der Staatsstrassen im Kanton Zürich nicht einfach aus öffentlichen Steuermitteln bestritten wird, sondern aus dem Strassenfonds, der vor allem aus den Verkehrsabgaben der Motorfahrzeughalterinnen und -halter und damit der Verursacherinnen und Verursacher von Strassenlärm gespeist wird.

Mit der Durchführung der Lärmsanierungsverfahren nach Bundesrecht kann sich der Kanton als Anlageeigentümer auch teilweise einem enteignungsrechtlichen Risiko entziehen. Eigentümerinnen und Eigentümer eines von Lärm betroffenen Gebäudes können unter bestimmten Voraussetzungen einen enteignungsrechtlichen Entschädigungsanspruch gegenüber dem Inhaber der lärmigen Anlage geltend machen. Dieser Anspruch wird von der Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt der formellen Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche beurteilt (Art. 679 und 684 ZGB). Der enteignungsrechtliche Anspruch und die Leistungspflicht des Anlageninhabers nach Art. 20 Abs. 2 USG bestehen grundsätzlich unabhängig voneinander. Die Haftungsvoraussetzungen des Enteignungsrechts wurden jedoch durch die Rechtsprechung an die Vorgaben der Umweltschutzgesetzgebung angeglichen. Eine Anspruchsgrundlage besteht grundsätzlich erst, wenn die im Umweltrecht vorgesehene Frist für die Sanierung der lärmigen Anlage abgelaufen ist. Der enteignungsrechtliche Entschädigungsanspruch kann teilweise durch eine Sachleistung in der Form von Schallschutzmassnahmen am betroffenen Gebäude erfüllt werden (vgl. Kommentar USG, N. 44 und 45 zu Art. 20). Wenn auch eine enteignungsrechtliche Entschädigungsforderung nach Ablauf der Sanierungsfrist nicht ausgeschlossen werden kann, so dürfte dieses Risiko mit der sachgerechten Durchführung der umweltschutzrechtlich vorgesehenen Sanierungsmassnahmen erheblich vermindert werden, ist doch davon auszugehen, dass bei Einhaltung des IGW nicht mehr von einer übermässigen Einwirkung im Sinne von Art. 684 Abs. 1 ZGB gesprochen

werden kann. Ausserdem garantiert das umweltschutzrechtliche Verfahren eine rechtsgleiche Umsetzung viel eher als ein späteres zivilrechtliches Vorgehen durch einzelne Private, wo nur zu seinem Recht kommt, wer klagt. Im Übrigen sind die Kosten solcher Entschädigungsforderungen nicht absehbar.

Das für die Strassenlärmsanierung im Kanton Zürich festgelegte Vorgehen garantiert einen effizienten und kostengünstigen Vollzug der Lärmschutzverordnung unter Einbezug aller Beteiligten wie Bund, Kanton, Gemeinden und Privaten. Die sehr strengen finanziellen und ästhetischen Kriterien verhindern flächendeckende bauliche Massnahmen bereits in einer ersten Beurteilungsphase. Es wäre entgegen dem Vorschlag in der Anfrage nicht handhabbar, bauliche Massnahmen entlang von Staatsstrassen nur dann umzusetzen, wenn alle Anwohnerinnen und Anwohner dies ausdrücklich verlangten, würde doch eine Gegnerin oder ein Gegner von Lärmschutzmassnahmen genügen, um alle anderen Betroffenen ihrer umweltrechtlichen Schutzansprüche zu berauben. Auch eine Sanierung nur auf Verlangen anstelle einer vorausseilenden Erfüllung verunmöglicht die erforderliche Gesamtplanung für ein derart grosses Projekt und würde sowohl die Einhaltung der bundesrechtlichen Sanierungsfrist, die ein entschiedenes und zielgerichtetes Planen und Umsetzen verlangt, praktisch verunmöglichen. Dasselbe gilt für die Einhaltung der mit dem Bund abgeschlossenen und noch abzuschliessenden Programmvereinbarungen. Nach Ablauf der bundesrechtlichen Sanierungsfristen sind keine Beiträge des Bundes an die Lärmsanierung mehr zu erwarten.

Die finanzielle Beteiligung der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner an der Lärmsanierung mittels baulicher Massnahmen entlang der Staatsstrassen widerspricht dem Bundesrecht (Art. 2 und 16 Abs. 1 USG, Art. 7f., 13 und 16 Abs. 1 LSV). Bei Schallschutzmassnahmen an Gebäuden ist ebenfalls der Strasseneigentümer kostenpflichtig, falls der Alarmwert (AW) überschritten ist; bei Belastungen zwischen dem IGW und dem AW bezahlen der Kanton als Strasseneigentümer und der Bund einen Kostenbeitrag, falls die betroffenen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer die restlichen Fensterkosten tragen.

Die Volkswirtschaftsdirektion prüft in Zusammenarbeit mit der Baudirektion auch die Lärmsanierungsprojekte der Städte Zürich und Winterthur an den Strassen mit überkommunaler Bedeutung und achtet hierbei auch auf die Verhältnismässigkeit der Massnahmen.

Die kantonalen Sanierungsprojekte nutzen den vom Bundesrecht definierten Spielraum angemessen bzw. setzen lediglich Bundesrecht um, wo kein Ermessensspielraum besteht. Es werden zur vorgeschrie-

benen Lärmsanierung – sofern solche überhaupt infrage kommen – nur in dem Ausmass Lärmschutzwände erstellt, als der IGW eingehalten werden kann. Luxuslösungen werden keine finanziert.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi