

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. März 2022

396. Beiträge an die Kosten für Schallschutzfenster an Staatsstrassen (vorzeitige Auszahlung)

A. Ausgangslage Lärmsanierung

Nach Art. 13 der Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) sind ortsfeste Anlagen, namentlich Strassen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte (IGW) beitragen, zu sanieren. Die Anlagen müssen so weit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist, bzw. so weit, dass die IGW nicht überschritten werden. Stehen keine überwiegenden Interessen entgegen, so gibt die Vollzugsbehörde den Massnahmen, welche die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, den Vorzug gegenüber Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern oder verringern (Art. 13 Abs. 3 LSV). Für Standorte und Gebäude, bei denen keine Massnahmen an der Quelle und auf dem Ausbreitungsweg möglich sind, werden Sanierungs-erleichterungen gewährt (Art. 14 LSV).

Können die Alarmwerte (AW) für den Strassenlärm wegen gewährter Erleichterungen nicht eingehalten werden, verpflichten die Behörden gemäss Art. 15 Abs. 1 LSV die Eigentümerschaft der betroffenen Liegenschaften, Ersatzmassnahmen zu ergreifen, insbesondere Schallschutzfenster einzubauen. Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden werden von Gesetzes wegen erst ab Überschreitung der AW angeordnet (Art. 20 Umweltschutzgesetz [USG, SR 814.01]). Betroffene Anwohnerinnen und Anwohner im Bereich zwischen IGW und AW würden gemäss Gesetzeswortlaut ohne entsprechende Schallschutzmassnahmen den lästigen und schädlichen Immissionen ausgesetzt bleiben. Diese Praxis erwies sich als unbefriedigend. Deshalb hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1169/2008 entschieden, an Staatsstrassen den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern bereits ab Lärmbelastungen über dem IGW mit Kostenbeiträgen zu fördern. Die Gebäudeeigentümerschaft kann im Bereich zwischen IGW und AW selber entscheiden, ob sie die bestehenden Fenster durch Schallschutzfenster ersetzen will. Wenn sie sich dazu entschliesst, wird ihr ein Anteil der Kosten durch den Kanton als Strasseneigentümer rückerstattet. Mit diesem Finanzierungsmodell trägt der Kanton zur Durchsetzung eines wirksamen Schutzes vor schädlichen und lästigen Einwirkungen bei (Art. 102 Kantonsverfassung [LS 101] sowie § 226 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]) und fördert eine gerechtere Anwendung des Verursacherprinzips (Art. 2 USG). Die Pflicht des Kantons

zur Veranlassung von Schallschutzmassnahmen sowie zu deren Mitfinanzierung bei IGW-Überschreitungen stützt sich gemäss RRB Nr. 1169/2008 auf Art. 20 USG und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen der LSV. Das Finanzierungsmodell hat sich bewährt und wurde seit der Auszahlung der ersten Beiträge 2010 nicht beanstandet.

Zuständig für die Lärmsanierung von Staatsstrassen im Kanton Zürich, mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur, ist die Baudirektion, handelnd durch die Fachstelle Lärmschutz (FALS) beim Tiefbauamt. Sie setzt Lärmsanierungsprojekte fest, behandelt Einsprachen, gewährt nötigenfalls Sanierungserleichterungen und zahlt die geschuldeten Beiträge an Schallschutzfenstern aus.

B. Stand der Lärmsanierung im Kanton Zürich

Die Pflicht zur Lärmsanierung von Strassen besteht seit Inkraftsetzung der LSV am 1. April 1987. Die Sanierung hätte bis 2002 abgeschlossen werden müssen, die Frist wurde aber bis am 31. März 2018 verlängert. In 75% der zu sanierenden Gemeinden hat der Kanton die Erstsanierung abgeschlossen. Bei 25% der Landgemeinden ist die Lärmsanierung noch hängig, weil Untersuchungen zu Massnahmen an der Quelle (Temporeduktionen und lärmarme Beläge) durchzuführen sind. Es ist jedoch bereits absehbar, dass trotz Massnahmen an der Quelle die AW und IGW teilweise überschritten bleiben. Die betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner haben folglich Anspruch auf Schallschutzfenster bei AW-Überschreitungen bzw. die Gebäudeeigentümerschaft auf einen Beitrag für freiwillig eingebaute Schallschutzfenster bei Überschreitung der IGW.

Bis die notwendigen Untersuchungen abgeschlossen, das ordentliche Lärmsanierungsprojekt festgesetzt und im Rahmen eines Strassenprojekts umgesetzt werden kann, vergehen noch etliche Jahre. So lange verbleiben die Anwohnerinnen und Anwohner ohne jeglichen Lärmschutz. Diese Situation ist unbefriedigend. Sie wird verbessert, indem die FALS die Kosten und Beiträge für Schallschutzfenster vorgängig und losgelöst vom ordentlichen Lärmsanierungsprojekt prüft, verfügt und ausbezahlt.

C. Gründe für die vorzeitige Auszahlung

Der Kanton konnte die vom Bundesrecht vorgegebene Frist zur Lärmsanierung bei 25% der Zürcher Landgemeinden nicht einhalten. Schon aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, den Betroffenen entgegenzukommen und die Zahlungen für Schallschutzfenster in diesen Gebieten so schnell wie möglich zu leisten.

In der Vergangenheit erging eine umfassende Rechtsprechung zu den Lärmschutzmassnahmen. Wo vor einigen Jahren Erleichterungen nach Art. 14 LSV beinahe der Regelfall waren, hat sich bis heute die Situation stark verändert. Das Bundesgericht hat in den letzten Jahren mehrfach die Senkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf Strassen als mögliche und daher vor dem Anordnen von Erleichterungen zu prüfende Schutzmassnahme beurteilt. Der Kanton setzt diese Rechtsprechung nun um und prüft Herabsetzungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit als Lärmschutzmassnahme. Auch die Entwicklung von lärmarmen Belägen ist vorangeschritten. Sowohl die akustische Wirkung als auch die Lebensdauer, die im Vergleich zu herkömmlichen Belägen geringer ist, hat sich in den letzten Jahren verbessert. Die Prüfung, welche Lärmschutzmassnahmen im Einzelfall verhältnismässig sind, ist zeitintensiv, und es vergehen weitere Jahre bis zu deren Umsetzung im Rahmen eines Strassenprojekts. Mit der vorzeitigen Auszahlung von Beiträgen leistet der Kanton zeitnah immerhin einen minimalen Beitrag an den Lärmschutz mittels Schallschutzfenster.

Ausserdem verringert die vorzeitige Auszahlung von Beiträgen den Aufwand der FALS. Sie muss keine entsprechenden Gemeinde- und Bürgeranfragen mehr beantworten. Zudem kann mit einer vorzeitigen Auszahlung den Bedürfnissen der Betroffenen wenigstens in einem Punkt entsprochen werden. Dadurch können entsprechende Ombudsverfahren verhindert werden. Im Übrigen hat sogar der Ombudsmann anlässlich eines Verfahrens betreffend Schallschutzfenster die Frage aufgeworfen, ob eine Ausrichtung von Beiträgen unabhängig von der Projektfestsetzung denkbar wäre.

Sodann werden die jährlich anfallenden Aufwendungen für Projektmanagement und für das Erstellen von Berichten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt ebenfalls verringert. Finanziell am meisten ins Gewicht fallen die Kosten für die beauftragten Büros, welche die Lärmschutzprojekte begleiten. Sie sind zuständig für die Ausarbeitung des Projekts, die öffentliche Auflage sowie die Berechnung der Beiträge für die Schallschutzfenster sowie deren Einbau. Bei vorgezogener Auszahlung der Beiträge können die Auftragsverhältnisse nach der öffentlichen Auflage des ordentlichen Lärmsanierungsprojekts aufgelöst werden. Erfolgen die Auszahlung und der Einbau der Schallschutzfenster erst nach Rechtskraft des ordentlichen Lärmsanierungsprojekts, müssen die Büros bis dahin, rund drei Jahre länger, beauftragt bleiben. Die FALS geht von Einsparungen von etwa Fr. 100 000 pro Jahr aus. Die eingesparten Kosten belaufen sich somit auf insgesamt rund Fr. 300 000. Deshalb rechtfertigt sich die vorzeitige Auszahlung von Beiträgen auch aus Kosten- und Zeitgründen.

Das Gleichbehandlungsgebot gebietet es ebenfalls, Schallschutzfensterbeiträge so schnell wie möglich auszurichten. Die ersten Zahlungen für Schallschutzfenster bei AW-Überschreitungen leistete der Kanton vor rund 30 Jahren. Beiträge bei IGW-Überschreitungen werden gestützt auf RRB Nr. 1169/2008 seit 2010 ausgerichtet. Demgegenüber hat der Kanton in 25% der Gemeinden noch überhaupt keine Lärmschutzmassnahmen umgesetzt. Die betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner verbleiben noch etliche Jahre gegen Lärm ungeschützt. Diese ungleiche Situation ist durch die vorzeitige Auszahlung zu verbessern. Ausserdem werden in Zukunft etliche Betroffene, bei denen Schallschutzfenster als Ersatzmassnahme eingebaut sind, zusätzlich von lärmarmen Belägen und/oder Temporeduktionen profitieren. Damit Gleichheit besteht, müssen auch in den noch nicht sanierten Gebieten Beiträge an Schallschutzfenster geleistet und Quellenlärmmassnahmen umgesetzt werden. Dadurch besteht in der Lärmsanierung Gleichheit aller Gemeinden, unabhängig davon, ob sie bereits vor längerer Zeit saniert wurden oder ob die Sanierung erst noch stattfindet.

Schliesslich spricht auch das Recht auf ein gerichtliches Verfahren für die vorzeitige Auszahlung der Beiträge. Ist eine lärmbeeinträchtigte Person mit den verfügbaren Lärmsanierungsmassnahmen nicht zufrieden und ergreift dagegen ein Rechtsmittel, verzögert sich der Lärmschutz aufgrund des Verfahrens. Ein drohendes Gerichtsverfahren soll aber nicht dazu führen, dass Private auf ein Rechtsmittel verzichten, weil sich deswegen ihre Lärmschutzmassnahmen noch weiter verzögern.

Aus den vorgenannten Gründen ist es angezeigt, die Schallschutzfensterbeiträge in den noch nicht sanierten Gemeinden vorgängig zum ordentlichen Lärmsanierungsprojekt zu prüfen, zu verfügen und auszuzahlen.

Dieses Vorgehen könnte im Einzelfall zwar dazu führen, dass Beiträge an Schallschutzfenster geleistet werden, obwohl wegen der später umgesetzten ordentlichen Lärmschutzmassnahmen die IGW oder AW nicht mehr überschritten sind. Die von der FALS geschätzten Kosten für Schallschutzfenster – ohne andere Lärmschutzmassnahmen – in den noch nicht sanierten Gemeinden betragen rund 10,35 Mio. Franken. Mit Massnahmen an der Quelle werden die Kosten für Schallschutzfenster auf rund 8,105 Mio. Franken geschätzt. Im schlechtesten Fall würde der Kanton demnach rund 2,245 Mio. Franken zu viel für Schallschutzfenster ausgeben, die nach der ordentlichen Lärmsanierung nicht notwendig wären. Werden die Kostenersparnisse der externen Unternehmen von rund Fr. 300 000 berücksichtigt, beläuft sich der Mehraufwand höchstens auf rund 1,945 Mio. Franken. Dieser Betrag ist jedoch richtig investiert, weil die Betroffenen zeitnah wenigstens minimal vor Lärmbelastungen ge-

geschützt werden. Ausserdem relativiert er sich, ist doch davon auszugehen, dass die Gesundheitskosten in den noch nicht sanierten Gebieten mit vorzeitiger Auszahlung und raschem Einbau von Schallschutzfenstern sinken.

D. Anspruchsgrundlage – Finanzierung

Der Umweltschutz fordert, Menschen und Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 74 BV [SR 101], Art. 102 KV, § 226 PBG). Die vorzeitige Auszahlung von Kosten und Beiträgen an Schallschutzfenster – wie auch die Auszahlung ab IGW-Überschreitungen – beruht auf dieser Pflicht sowie dem Verursacherprinzip, wonach die Kosten für Schallschutzmassnahmen bei lärmigen ortsfesten Anlagen vom Verursacher zu tragen sind (Art. 2 USG). Die entsprechenden Ausgaben können aus dem mit RRB Nr. 1048/2015 bewilligten Rahmenkredit von 59 Mio. Franken für die Programmvereinbarung Lärm- und Schallschutz finanziert werden. Mit der revidierten LSV wurde die Programmvereinbarung bestätigt. Die Befristung der Bundesbeiträge wurde aufgehoben und die laufende Programmvereinbarung bis zum 31. Dezember 2024 verlängert.

E. Umsetzung

Ziel ist es, in den noch nicht sanierten Gemeinden die Schallschutzfenster bis Ende 2024 einzubauen und die entsprechenden Beiträge zu leisten. Als Grundlage dient ein akustisches Projekt, das eine Gebäudeliste mit den Lärmbelastungen, den anspruchsberechtigten Fenstern sowie den Kosten für die einzubauenden Schallschutzfenster enthält. Den Berechtigten wird die Höhe des Beitrags mittels Verfügung mitgeteilt. Darin werden sie darauf hingewiesen, dass die Beiträge ohne präjudizierende Wirkung und unabhängig vom ordentlichen Lärmsanierungsprojekt ausbezahlt werden, das zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Nach Erhalt der Verfügung läuft eine 30-tägige Frist zur Anmeldung von Ansprüchen. Hat sich die Eigentümerschaft eines Gebäudes für eine Sanierung entschieden, ist diese innert Jahresfrist ab Zustellung der Verfügung durchzuführen. Die Beiträge werden durch die FALS ausbezahlt. Die Schallschutzfenster haben den aktuellen Anforderungen des Kantons Zürich gemäss Formular «Besondere Bestimmungen für den Einbau von Schallschutzfenstern», das den Berechtigten zugestellt wird, zu genügen.

Die vorgenannten Gründe rechtfertigen es, die Praxis der vorzeitigen Auszahlung der Kosten und Beiträge für Schallschutzfenster sofort umzusetzen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der vorzeitigen Auszahlung der Beiträge an die Kosten für Schallschutzfenster im Sinne der Erwägungen wird zugestimmt.

II. Die Baudirektion wird ermächtigt, die entsprechenden Zahlungen für den Einbau von Schallschutzfenstern zu leisten.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli