

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 22/2024

Sitzung vom 20. März 2024

287. Anfrage (Verhinderung der Erstellung von tausenden neuen Wohnungen infolge Bundesgerichtsentscheid 1C_275/2020)

Die Kantonsräte Christoph Marty, Zürich, und Marcel Suter, Thalwil, haben am 22. Januar 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Durch das Bundesgerichtsurteil vom 16.12.2021 ist aktuell der Bau von mindestens mehreren hundert neuen Wohnungen blockiert. Die Anzahl ist bereits resp. wird ohne korrigierendes Einwirken in absehbarer Zeit in die Tausenden gehen.

Auslöser war ein Projekt der Swisscanto-Anlagestiftung in Zürich-Enge. Die Stiftung war nach einer Einsprachenkaskade letztendlich ans Bundesgericht gelangt und dort mit ihren Argumenten für ihr Wohnbauprojekt auf dem Bürgli-Areal nicht durchgedrungen. Die Lausanner Richter sind zum Schluss gelangt, dass die bestehende Lärmbelastung zu wenig berücksichtigt wurde. Das Projekt hatte den Bau von 124 Wohnungen vorgesehen. Die Stadt Zürich hatte zuvor die Baubewilligung auf der Grundlage einer Ausnahmegewilligung erteilt.

In der NZZ haben sich Gerhard Schmid als Leiter Rechtsdienst des Tiefbauamts und Thomas Gastberger als Bereichsleiter Planen und Bauen im Lärm bei der kantonalen Fachstelle Lärmschutz dezidiert kritisch zum kreativen Lausanner Urteil geäußert. So wird die raumplanerisch erwünschte, politisch und demokratisch breit abgestützte Verdichtung in städtischen Gebieten ad absurdum geführt. Aufgrund der hohen Nachfrage nach Wohnbauten weicht die Bautätigkeit vermehrt in die Peripherie der Agglomerationen aus, wo noch Baulandreserven verfügbar sind. In der Folge nimmt der Autoverkehr aufgrund der schlechteren ÖV-Erschliessung zu. Die Gesamtlärmbelastung steigt, und der Lärm wird auf die ganze Agglomeration verteilt. In den Zentren können Altbauten mit katastrophaler Lärmexposition nicht mehr ersetzt werden, und die Bewohner bleiben aufgrund des Bestandsschutzes weiterhin einer wesentlich höheren Lärmbelastung ausgesetzt als in einem Ersatzneubau.

Die Lärmschutz-Verordnung, obschon sie aus einer Zeit stammt, die es nicht mehr gibt und in welcher sich solche Fragen noch nicht gestellt haben (LSV vom 15. Dezember 1986), hat aber solche Ausnahmen explizit vorgesehen. Doch im Baubewilligungsverfahren sind solche Ausnahmen stets heikel und öffnen Tür und Tor für Rekurse der Nachbarn. Da-

bei geht es aber nicht um Lärmschutz, sondern um eigene sachfremde Anliegen wie die Verhinderung von Neubauten oder die Aussicht und manchmal sogar nur um Geld.

Mit seinem Urteil hat das Bundesgericht Politik gemacht und sich einen Eingriff in das Ermessen der Kantone und der Gemeinden angemasst.

Wir ersuchen den Regierungsrat um die Beantwortung der nachstehenden Fragen:

1. Wie viel Wohnraum wurde als Folge des Richterspruchs seit 2021 auf dem Gebiet des Kantons verhindert (Anzahl Wohnungen)?
2. Was unternimmt der Kanton Zürich, um die destruktiven Folgen des Gerichtsurteils auf Kantonsgebiet zu verhindern und/oder abzuschwächen?
3. Wie kann sich der Kanton Zürich beim Bund einbringen, um die LSV dahingehend anzupassen, damit die Wohnungen, welche von den Menschen hier gebraucht werden, auch gebaut werden können?
4. Welche Möglichkeiten hat der Kanton, Ausnahmebewilligungen so zu sprechen, dass sachfremden Einsprachen der Boden unter den Füßen entzogen wird?
5. Welche Möglichkeiten hat der Kanton, um Einsprachen von Nachbarn in Lärmschutzfragen per Nichtanhandnahme zurückzuweisen, soweit der Lärmschutz stets nur die neu zu erstellenden Wohnungen betrifft und nicht die Anlieger?
6. Auf welchen Grundlagen kann der Kanton Einsprecher, welche aus nötigen und niederen monetären Interessen die betroffenen Bauherrschaften zu Ablasszahlungen bewegen konnten, von Amtes wegen verfolgen und empfindlich sanktionieren?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christoph Marty, Zürich, und Marcel Suter, Thalwil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Kanton Zürich führt keine Statistik über die Anzahl der aufgrund von Art. 31 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) nicht gewährten oder durch Gerichtsentscheide aufgehobenen Baubewilligungen. Die Anzahl der durch die Baudirektion nicht bewilligten Wohnungen bewegt sich allerdings im einstelligen Bereich. In den betreffenden Fällen waren jeweils nur einzelne oder wenige Wohneinheiten betroffen. Fast alle in diesem Rahmen geprüften Baugesuche mit Immissions-

grenzwertüberschreitungen waren oder wurden im Laufe des Verfahrens derart lärmoptimiert, dass eine Ausnahmegewilligung erteilt werden konnte. Wie viele Wohnungen seit Anfang 2022 infolge des Urteils des Bundesgerichts 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 verhindert wurden, lässt sich daher nicht abschliessend beantworten. Die anhaltend sehr restriktive Auslegung von Art. 31 Abs. 2 LSV durch die Rechtsprechung dürfte aber nach wie vor wesentlichen Einfluss auf den Wohnungsbau haben. Dazu ist anzumerken, dass die geforderte Einhaltung der Immissionsgrenzwerte an allen Fenstern in vielen Fällen weder bezüglich Wohnqualität noch bezüglich Lärmschutz zu besseren Lösungen führt.

Zu Frage 2:

Nach kantonaler Vollzugspraxis werden lärmrechtliche Ausnahmegewilligungen für Bauvorhaben nach wie vor erteilt. Bedingung dafür ist, dass die Bauvorhaben sinnvoll und verhältnismässig lärmoptimiert sind und an deren Umsetzung ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Ausnahmegewilligungen sind immer mit einem gewissen Prozessrisiko verbunden. So hat die kantonale Vollzugspraxis zum Ziel, für jede Wohneinheit einen möglichst guten, mindestens aber akzeptablen Lärmschutz zu gewährleisten. Gleichzeitig sollen keine Bauvorhaben verhindert werden, die dies erreichen. Bei Wohnbauvorhaben im Siedlungsgebiet, vorab an verkehrsbelasteten Strassen, ist es leider mit verhältnismässigen Massnahmen oftmals nicht möglich, Immissionsgrenzwertüberschreitungen vollständig zu vermeiden.

In den letzten Jahren wurde zudem vermehrt beobachtet, dass Bauvorhaben so ausgestaltet werden, dass eine Ausnahmegewilligung nicht nötig ist. Dies erfolgte, um das Rekursrisiko zu minimieren. Zu diesem Zweck werden bei der Projektierung einzelne Fenster weggelassen oder es wird im Extremfall sogar gänzlich mit zugemauerten Strassenfassaden projektiert. Eine solche Entwicklung ist aus Sicht des Ortsbildschutzes städtebaulich aber nicht erwünscht, und zur Gewährleistung eines angemessenen Lärmschutzes in der Regel auch nicht zwingend erforderlich.

Zu Frage 3:

Am 16. Dezember 2022 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) unterbreitet. Mit der Gesetzesänderung soll mit klaren Kriterien auf Gesetzesstufe die Rechtssicherheit verbessert und der Lärmschutz und die Siedlungsentwicklung besser aufeinander abgestimmt werden. Die Siedlungsentwicklung nach innen soll gefördert und ein angemessener Lärmschutz gewährleistet werden.

Der Kanton Zürich liess sich bei der Revision des Umweltschutzgesetzes und der vorgeschlagenen Lösung bezüglich Baubewilligungen vernehmen und hat dabei beantragt, dass die Lüftungsfensterpraxis mit einer Änderung von Art. 22 Abs. 1 USG legalisiert wird. Dabei handelt es sich um die Praxis, dass bei jedem lärmempfindlichen Raum die Immissionsgrenzwerte mindestens bei einem Fenster eingehalten werden müssen. Das Geschäft wird zurzeit in den eidgenössischen Räten verhandelt.

Zu Fragen 4–6:

Der Kanton strebt an, dass die erwähnten lärmschutzrechtlichen Ausnahmebewilligungen in rechtlicher Hinsicht vollumfänglich überzeugen. Wie dargelegt wurde, besteht allerdings bei einer pragmatischen Handhabung stets ein gewisses Prozessrisiko. Die Gewaltenteilung verbietet es dem Regierungsrat, den Gerichten vorzuschreiben, wie sie mit konkreten Fällen umzugehen haben. Im Allgemeinen dienen die in der Anfrage angesprochenen Einsprachen der Abwehr ungerechtfertigter Eingriffe in die Eigentumsrechte und nehmen insoweit im Rechtsstaat eine bedeutende Rolle ein. Die erwähnten negativen Ausprägungen von Einsprachen lassen sich indessen leider nicht ganz vermeiden.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli