

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 16. Juli 2008

### **1169. Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster an Staatsstrassen**

#### **Ziel des Finanzierungsmodells**

Der Kanton Zürich beabsichtigt, im Rahmen der Programmvereinbarung im Lärmschutz mit dem Bund den Einbau von Schallschutzfenstern an bestehenden Gebäuden teilweise bereits ab Lärmbelastungen über dem Immissionsgrenzwert (IGW) zu verwirklichen. Nach Art. 15 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) sind derartige Schallschutzmassnahmen erst bei Überschreitungen des Alarmwerts (AW) obligatorisch. Die Vollzugspraxis erweist sich als unbefriedigend, da die vom Gesetzgeber mit erster Priorität vorgesehenen Massnahmen an der Quelle und auf dem Ausbreitungsweg häufig nicht umsetzbar sind. Falls der Strasseneigentümer jedoch bereit ist, solche Massnahmen auf freiwilliger Grundlage bereits ab Immissionsgrenzwert zu finanzieren, ist der Bund bereit, ebenfalls einen Beitrag zu leisten.

#### **Rechtslage und Praxis des Bundes**

Die IGW für Lärm und Erschütterungen sind so festgelegt, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz; Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01). Die darüber liegenden AW dienen der Beurteilung der Dringlichkeit von Sanierungsmassnahmen (Art. 19 USG). Anlagen, die Lärm verursachen, der zur Überschreitung des IGW führt, sind grundsätzlich so zu sanieren, dass die IGW eingehalten werden (Art. 16 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 15 USG). In erster Priorität sind dazu Massnahmen an der Quelle oder im Ausbreitungsbereich zu ergreifen (Art. 11 Abs. 1 USG). Zu sanieren ist soweit, als es technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV). Erweist sich eine Sanierungsmassnahme in Bezug auf den Betrieb der Anlage oder die Kosten als unverhältnismässig oder stehen überwiegende Interessen, namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung der Sanierung entgegen, so gewährt die zuständige Vollzugsbehörde Erleichterungen (Art. 14 Abs. 1 LSV). Die Erleichterung bedeutet nicht eine gänzliche Entbindung von der Sanie-

rungspflicht, sondern lässt die dritte Massnahmenstufe im Bereich Lärmbekämpfung nach dem USG, den Schallschutz am Gebäude, zu. Dies stellt insofern eine Erleichterung dar, als bei bestehenden öffentlichen oder konzessionierten Anlagen (also auch bei Strassen) Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden von Gesetzes wegen nicht bereits bei der Überschreitung der IGW angeordnet werden, sondern erst ab Überschreitung der AW (Art. 20 USG); der Anlagehalter kann seiner Sanierungspflicht dank der Erleichterung in diesen Fällen durch Finanzierung von Schallschutzfenstern nachkommen. Diese Privilegierung bestimmter lärmiger Anlagen durch den Bundesgesetzgeber ist, wie die Materialien zum USG belegen, ausschliesslich aus Gründen der Finanzierbarkeit erfolgt.

Diese Regelung enthält eine unbefriedigende Lücke: Erfolgt die Gewährung von Erleichterungen nämlich nicht auf Grund finanzieller Unzumutbarkeit, sondern wegen anderer überwiegender Interessen (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. b LSV), so hätte dies bei strikter Anwendung der LSV zur Folge, dass der Strasseneigentümer nicht nur keine Kosten für Schallschutzmassnahmen an Gebäuden tragen muss, sondern zusätzlich noch Kosten einspart, die er für finanziell durchaus zumutbare Sanierungen hätte aufwenden müssen. Eine solche gleichsam doppelte Privilegierung hat der Gesetzgeber nicht gewollt. Neben dieser ungerechtfertigten finanziellen Entlastung des Strasseneigentümers schafft die gesetzliche Regelung zudem eine gesundheitspolizeilich bedenkliche Lücke, in der die Betroffenen im Bereich zwischen IGW und AW lästigen und mitunter auch schädlichen Immissionen ohne jegliche oder mit nur unzureichenden Schallschutzmassnahmen ausgesetzt bleiben (Kommentar USG, N. 29 und 51 zu Art. 20). Das hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute Bundesamt für Umwelt, BAFU) erkannt und die Mitteilung Nr. 2 (1990) zur LSV erlassen. Danach besteht in Fällen, in denen die Lärmsanierungspflicht nicht wegen finanzieller Unzumutbarkeit, sondern wegen anderer überwiegender Interessen, etwa des Ortsbildschutzes, nicht voll zum Tragen kommt und unter der Voraussetzung, dass sich der Strasseneigentümer freiwillig an den Schallschutzmassnahmen finanziell beteiligt, ein Subventionsanspruch gegenüber dem Bund.

#### **Gründe für finanzielle Ausgleichsmassnahmen auf kantonaler Ebene**

Gemäss Art. 13 Abs. 3 LSV sind Sanierungsmassnahmen zwar in erster Linie an der Quelle (also dort, wo der Lärm entsteht) bzw. auf dem Ausbreitungsweg zu treffen (Fahrbahnsanierungen, ruhigere Reifen, Geschwindigkeitsbeschränkungen, Lärmschutzwände usw.). Die

lärmvermindernde Wirkung lärmarmer Beläge im Innerortsbereich ist in der Regel sehr gering. Zum einen wirken sich die lärmvermindernden Eigenschaften dieser Spezialbeläge im Innerortsbereich bei den niederen Geschwindigkeiten kaum aus, zum andern kommen offenporige Drainbeläge aus funktionalen Gründen (gestörte Drainage bei jedem sogenannten Grabenflick) nicht in Frage. Der Anwendbarkeit bautechnischer Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg wie Lärmschutzwänden sind ebenfalls Grenzen gesetzt. So sprechen die örtlichen Verhältnisse (insbesondere in Ortszentren) oftmals gegen die Anordnung von Lärmschutzwänden. So hat sich denn auch die Opposition gegen Lärmschutzwände stärker als ursprünglich angenommen entwickelt. Dies nicht nur aus Sicht der Privaten, bei denen Schallschutzfenster sehr viel höhere Akzeptanz finden als Lärmschutzwände, sondern ebenso aus Sicht der Gemeinden, die sich regelmässig für den Ortsbildschutz einsetzen. Die Durchsetzung von Sanierungsmassnahmen (insbesondere Lärmschutzwände) wäre daher in vielen Fällen auch mit zeitaufwendigen Rechtsmittelverfahren verbunden, was die Einhaltung der Sanierungsfrist (2018, Art. 17 Abs. 4 LSV) in Frage stellen würde. Aus diesen Gründen bilden Erleichterungen nach Art. 14 LSV nicht mehr die Ausnahme, sondern beinahe schon die Regel, was auch zu der vorstehend erwähnten doppelten finanziellen Privilegierung des Strasseneigentümers führt.

In finanzieller Hinsicht ist davon auszugehen, dass die Gewährung von Erleichterungen mit Kompensation durch Schallschutzfenster immer noch kostengünstiger ist als die Sanierung einer Anlage etwa in Form von Lärmschutzwänden. Die Möglichkeit der Mitfinanzierung von Schallschutzfenstern erleichtert auch daher die nach Art. 17 USG bzw. 14 LSV gebotene umfassende Interessenabwägung, nämlich die Optimierung der ermittelten und beurteilten Interessen mit dem Ziel, sie im konkreten Fall möglichst umfassend zu berücksichtigen.

Durch die Kostenbeteiligung kann sich die Anlageeigentümerin oder der Anlageeigentümer auch teilweise einem enteignungsrechtlichen Risiko entziehen. Nur teilweise deshalb, weil die Eigentümerin oder der Eigentümer gleichwohl einen, wenn auch verringerten, Schaden erleidet, da die Schallschutzfenster die erlittene Beeinträchtigung nicht vollständig beheben; bei geöffneten Fenstern sowie im Garten und auf Balkonen bleibt die hohe Lärmbelastung bestehen (BGE 122 II 337 Erw. 9; Kommentar USG, N 45 zu Art. 20). Eine enteignungsrechtliche Entschädigungsforderung nach Ablauf der Sanierungsfrist kann deshalb nicht ausgeschlossen werden. Allerdings dürfte dieses Risiko mit den hier vorgeschlagenen Beitragsleistungen des Kantons als Anlageeigentümer erheblich vermindert werden.

### **Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell**

Die Volkswirtschaftsdirektion hat gemeinsam mit der Fachstelle Lärmschutz ein Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster ausgearbeitet, das der unbefriedigenden Regelung Rechnung trägt. Das Modell baut auf der bestehenden Rechtslage auf, wonach Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer erst ab Alarmwertüberschreitungen, nicht aber bereits ab IGW-Überschreitungen zum Einbau von Schallschutzfenstern verpflichtet werden können (Art. 17 und 20 USG). Dieser Grundsatz bleibt unangetastet. Der Regelungsbereich betrifft die Immissionen zwischen IGW und AW. Hier kann nach dem neu ausgearbeiteten Modell die Gebäudeeigentümerin oder der Gebäudeeigentümer selbst darüber entscheiden, ob sie oder er freiwillig die bestehenden Fenster durch Schallschutzfenster ersetzen will. Wenn sie oder er sich zu einer solchen Massnahme entschliesst und diese auch ausführt, wird ihr oder ihm ein Anteil der Kosten durch den Staat als Strasseneigentümer nach Massgabe der verbleibenden Lärmbelastung rückerstattet. Zusätzlich erhält sie oder er den für diese Fälle vorgesehenen Bundesbeitrag, der ihr oder ihm über den Kanton vermittelt wird. Dieses Finanzierungsmodell soll Gegenstand der Programmvereinbarung Lärm zwischen dem Bundesamt für Umwelt und dem Kanton Zürich bilden, die ein Ausfluss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist und kurz vor dem Abschluss steht. Für die Programmvereinbarung Lärmschutz 2008–2011 bewilligte der Regierungsrat mit RRB Nr. 1454/2007 einen Rahmenkredit von 38 Mio. Franken. Es ist vorgesehen, die Lärmsanierung im Rahmen nachfolgender Programmvereinbarungen bis 2018 vorzunehmen.

Die Städte Zürich und Winterthur tragen für sämtliche Strassen auf ihrem Gebiet die Sanierungspflicht im oben umschriebenen Sinn. Sie sind zu ermächtigen, für Sanierungsprojekte an Strassen mit überkommunaler Bedeutung die Kostenrückerstattungen für Schallschutzfenster zu Lasten der Baupauschale analog zu regeln. Für eine Lärmsanierung kommunaler Strassen stehen keine Kantonsbeiträge zur Verfügung. Es bleibt den beiden Städten jedoch überlassen, in Absprache mit dem Kanton eine ähnliche kommunale Regelung zu treffen und damit die Voraussetzung für die Ausrichtung des erwähnten Bundesbeitrages zwischen IGW und AW zu schaffen. Für diesen Fall ist in der Programmvereinbarung mit dem Bund auch eine Subventionierung von Schallschutzfenstern an kommunalen Strassen dieser beiden Städte in Aussicht gestellt worden.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Eine Aufwandschätzung aus dem Jahr 2006 nach bisheriger Praxis, wonach Schallschutzfenster nur bei Alarmwert-Überschreitungen eingesetzt werden, hat ergeben, dass für die Lärmsanierung an Staatsstrassen in den 169 Städten und Gemeinden des Kantons Zürich (ohne Städte Zürich und Winterthur) für den Bau von Lärmschutzwänden und -dämmen sowie für den Einbau von Schallschutzfenstern über dem Alarmwert, einschliesslich eines Ermessensspielraums von 2 dB, Gesamtkosten von etwa 140 Mio. Franken zu erwarten sind.

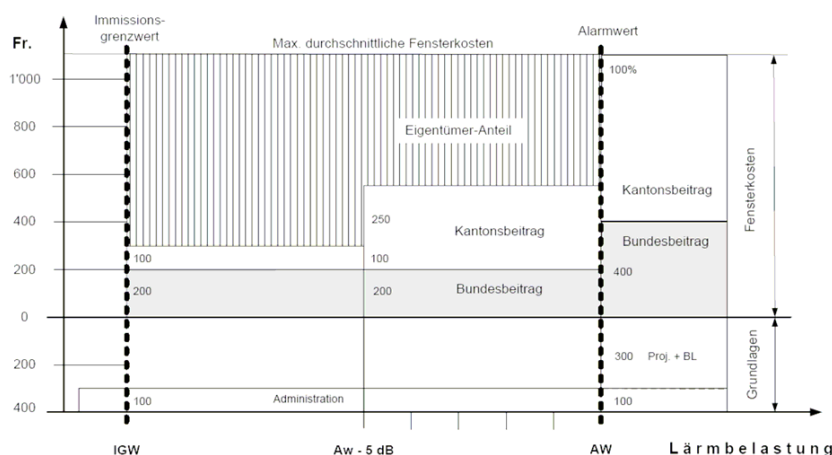
In der Zwischenzeit hat das BAFU zwar verschiedene Eckwerte zur Erarbeitung von Sanierungsprojekten verschärft, was zu einer Erhöhung des Sanierungsumfangs geführt hat. Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre bei der Planung von Lärmschutzwänden haben aber andererseits gezeigt, dass diese innerorts nur noch in einem geringen Ausmass umsetzbar sind. Die beiden oben erwähnten Änderungen bzw. Entwicklungen gleichen sich kostenmässig etwa aus.

Um zu verhindern, dass durch eine Beteiligung des Kantons an den Kosten für den Einbau von Schallschutzfenstern zwischen AW und IGW die Sanierungskosten stark zunehmen, wird nur ein kleiner Teil der neu entstehenden Kosten übernommen. Der Grossteil der anfallenden Fensterkosten hat die Grundeigentümerin oder der Gebäudeeigentümer zu tragen. Auf die Berücksichtigung eines Ermessensspielraums von 2 dB knapp unter dem Alarmwert nach bisheriger Praxis wird verzichtet.

Das BAFU wird gemäss Programmvereinbarung im Lärmschutz (Protokoll vom 22. Juni 2007) einen Beitrag von Fr. 200 pro Fenster mit einer Lärmbelastung im Bereich zwischen IGW und AW leisten, sofern der Kanton sich auch an den Fensterkosten beteiligt.

Für Fenster, an denen der AW nicht eingehalten werden kann, bezahlt das BAFU einen Pauschalbeitrag von Fr. 400 pro Fenster. Der Kanton als Eigentümer der Staatsstrassen wird wie bisher die Fensterkosten dann zu 100 % übernehmen, wenn die Alarmwerte nicht eingehalten werden können. In diesen Fällen entlastet der Bundesbeitrag den Kanton.

Im Bereich zwischen AW und AW -5 dB wird der Kanton einen Pauschalbetrag von Fr. 350 pro Fenster an die Gebäudeeigentümerin oder den Gebäudeeigentümer ausrichten und zwischen IGW der Empfindlichkeitsstufe II (ES II) und AW -5 dB werden Fr. 100 pro Fenster entrichtet, sofern die Gebäudeeigentümerin oder der Gebäudeeigentümer die restlichen Fensterkosten trägt.



Mit diesem Finanzierungsmodell werden die gesamten Sanierungskosten für den Kanton als Anlageeigentümer der Staatsstrassen im Bereich von etwa 120 bis 140 Mio. Franken liegen.

Die Einzelheiten zur Erlangung eines Kantons- und Bundesbeitrags an Schallschutzfenster zwischen IGW und AW sind durch die Baudirektion in einer Technischen Richtlinie zu regeln.

### Rechtsgrundlage und dringlicher Handlungsbedarf

Mit dem neuen Finanzierungsmodell trägt der Kanton Zürich zur Durchsetzung eines wirksamen Schutzes vor schädlichen und lästigen Einwirkungen bei, wie dies neben dem Bundesrecht auch das kantonale Recht in Art. 102 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) und § 226 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) gebieten und fördert eine gerechtere Anwendung des u.a. in diesen Bestimmungen verankerten Verursacherprinzips.

Die Grundlage für die Teilfinanzierung von Schallschutzfenstern ergibt sich aus dem Umweltrecht des Bundes. Soweit der Kanton als Eigentümer von Anlagen für Lärmsanierungen kostenpflichtig wird, handelt es sich um die Verwirklichung des Verursacherprinzips gemäss Art. 2 USG. Die Pflicht des Kantons zur Veranlassung von Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden in der Umgebung von Strassen, die deren Lärmimmissionen über dem IGW liegen, sowie zu deren Mitfinanzierung lässt sich auf Art. 20 USG und die ausführenden Bestimmungen der LSV zurückführen. Die dadurch notwendigen Ausgaben des Kantons sind somit durch bundesrechtliche Normen vorgeschrieben. Die Bestimmungen lassen dem Kanton zwar eine erhebliche Handlungsfreiheit in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung; doch bereits die

Höhe der Beiträge ist durch bundesrechtliche Vorgaben und durch die Programmvereinbarung mit dem Bund eingeschränkt. Ist demnach vom Vorliegen einer hinreichenden Rechtsgrundlage auszugehen, ist die Leistung des Kantons als gebundene Ausgabe zu betrachten, da sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist (§ 37 Abs. 2 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung). Schliesslich ist festzuhalten, dass die Ausgaben des Kantons für Schallschutzfenster über den vom Regierungsrat mit RRB Nr. 1454/2007 bewilligten Rahmenkredit von 38 Mio. Franken für die Programmvereinbarung Lärm- und Schallschutz getätigt werden können.

Da die Frist für die Lärmsanierung der Strassen sehr knapp bemessen ist und die Programmvereinbarung 2008–2011 mit dem Bund die Bundesbeiträge von Fr. 200 pro Fenster für diese Fälle bereits in Aussicht stellt, ist die kantonale Mitfinanzierung möglichst rasch umzusetzen. Andernfalls gehen diese Bundesbeiträge verloren, was die Bereitschaft der betroffenen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zum freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern schmälern würde. Die oben erwähnten Gründe, insbesondere die erheblichen Einsparungen gegenüber der Finanzierung von Lärmschutzwänden, die Risikominderung im Hinblick auf enteignungsrechtliche Entschädigungsverfahren und die Verfahrensbeschleunigung bei der Lärmsanierung, rechtfertigen ebenfalls eine sofortige Inkraftsetzung des Finanzierungsmodells.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster an Staatsstrassen wird zugestimmt.

II. Die Baudirektion wird ermächtigt, die notwendigen Ausführungsbestimmungen in einer Technischen Richtlinie zu regeln.

III. Die Städte Zürich und Winterthur werden ermächtigt, in ihrem Gebiet die Kostenrückerstattungen für Schallschutzfenster für Projekte an Strassen mit überkommunaler Bedeutung zulasten der Baupauschale analog zu regeln.

IV. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich, 8022 Zürich, den Stadtrat Winterthur, Postfach, 8402 Winterthur, das Bundesamt für Umwelt, 3003 Bern, sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**