

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 7. Dezember 2016

993.

Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Einbau von Schallschutzfenstern gegen übermässigen Strassenlärm, Reglement, Neuerlass

IDG-Status: öffentlich

I. Ausgangslage

Mit STRB Nr. 1077/2015 hat der Stadtrat die Zuständigkeit für die Abwicklung der Schallschutzfenster-Programme vom Amt für Hochbauten auf das Tiefbauamt übertragen. Gleichzeitig wurde der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements (mitunterzeichnend) ein neues Reglement über den Vollzug von Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden auszuarbeiten und dem Stadtrat zum Beschluss vorzulegen. Dieser Auftrag wird mit der heutigen Vorlage betreffend die zwingend vorgeschriebenen Massnahmen erfüllt.

II. Gegenstand, Ziel und Zweck der Vorlage

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und die Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) schreiben vor, unter welchen Voraussetzungen im Rahmen von Strassenlärmsanierungen Liegenschaften mit Schallschutzfenstern auszurüsten sind. Das Reglement hält nun fest, wie die Stadt Zürich beim Schallschutzfenster-Einbau vorgeht bzw. wie sie die ihr auferlegten, gesetzlichen Pflichten und die Ansprüche der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erfüllt. Gegenstand des zu erlassenden Reglements ist somit der Schallschutzfenster-Einbau bei Strassenlärmsanierungsprojekten. Rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Stadtrats ist Art. 49 GO (vgl. auch Kap. VI nachstehend).

Die städtischen Pflichten gemäss übergeordnetem Recht können zusammengefasst wie folgt umrissen werden:

- Bis zum 31. März 2018 müssen sämtliche Strassen, welche zu Überschreitungen der Lärmgrenzwerte beitragen, lärmsaniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG und Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV). Die Stadt muss also für alle betroffenen kommunalen und überkommunalen Strassen prüfen, ob sich die übermässigen Lärmimmissionen mit geeigneten Massnahmen vermindern oder verhindern lassen (Art. 13 LSV). Bei der Ermittlung der Lärmbelastung wird entsprechend der Vorgabe des BAFU von einem Planungshorizont von 20 Jahren ab dem jeweiligen Planungsstart ausgegangen (vgl. Leitfaden Strassenlärm des BAFU: Vollzugshilfe für die Sanierung, Stand Dezember 2006, S. 16).
- Wo sich zeigt, dass keine genügenden Massnahmen möglich sind, sind sogenannte Sanierungserleichterungen zu beantragen (Art. 17 USG und Art. 14 LSV). Sanierungserleichterungen haben den Status einer Ausnahmebewilligung. Die dauernde Überschreitung der Grenzwerte wird damit einstweilen zugelassen. Die Anordnung von Sanierungsmassnahmen ist jedoch neu zu prüfen, wenn die Voraussetzungen für die gewährten Erleichterungen nach Art. 14 LSV wegfallen.

- Bleiben nicht nur die Immissionsgrenzwerte überschritten, sondern werden sogar die Alarmwerte erreicht, müssen auf Kosten der Stadt als Anlagehalterin bei sämtlichen betroffenen Liegenschaften Schallschutzfenster eingebaut werden (Art. 20 Abs. 1 USG und Art. 15 f. LSV).
- Unabhängig davon, ob für einen Strassenabschnitt bereits einmal eine Lärmsanierung durchgeführt worden ist, gelten die soeben genannten Pflichten auch bei sogenannten «wesentlichen Änderungen» einer Anlage (Art. 18 Abs. 1 USG, Art. 8 Abs. 2 LSV). Hierunter fallen einerseits grosse Umbauten und Erweiterungen, die zu höheren Lärmimmissionen führen, andererseits (ungeachtet einer Lärmzunahme) Ersatzneubauten von bestehenden Anlagen. Im Unterschied zu «reinen Lärmsanierungen» müssen bei wesentlichen Änderungen Schallschutzfenster bereits ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte eingebaut werden (Art. 10 Abs. 1 LSV).

Ziel des Reglements ist ein möglichst einfacher, schlanker und effizienter Vollzug des Schallschutzfenster-Einbaus. Zu diesem Zweck informiert die Fachstelle Schallschutzfenster die betroffenen Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer vorgängig über die Sach- und Rechtslage und trifft zeitgerecht die für die Umsetzung der Massnahmen erforderlichen Verfügungen. Nach Art. 20 Abs. 1 USG sind die betreffenden Eigentümerinnen und Eigentümer verpflichtet, die notwendigen Schallschutzmassnahmen vorzunehmen. Die dafür aufgewendeten Kosten werden sodann von der Stadt als Anlagehalterin zurückerstattet. Auf Wunsch der Eigentümerinnen und Eigentümer übernimmt die Stadt die Planung und Ausführung der erforderlichen Massnahmen. Von dieser Alternative zur gesetzlichen Konzeption dürften insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer Gebrauch machen, die wenig Erfahrung mit Gebäudesanierungen haben. Im Gegenzug erhofft sich die Stadt einen geringeren Kontroll- und Verwaltungsaufwand sowie einen Preisvorteil dank grösserer Bestellmengen. Mit der direkten Beauftragung der Planenden und Fensterbauunternehmen durch die Stadt ist grundsätzlich sichergestellt, dass die eingebauten Fenster den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.

Nebst einem effizienten Vollzug stellt das Reglement gleichzeitig eine rechtsgleiche Behandlung aller betroffenen Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer sicher. Es regelt beispielsweise detailliert, inwiefern diesen die Kosten rückerstattet werden, wenn sie bereits in der Vergangenheit Schallschutzfenster eingebaut haben.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Strassenlärmsanierung beschränkt sich das Reglement auf den Vollzug derjenigen Massnahmen, die durch die Bundesumweltschutzgesetzgebung zwingend vorgeschrieben sind. Es enthält keine Vorschriften zu Beiträgen an Schallschutzfenster, welche die Eigentümerinnen und Eigentümer auf freiwilliger Basis einbauen (die Ausrichtung derartiger Beiträge wird durch USG und LSV nicht vorgeschrieben). Sobald der Gemeinderat Beiträge an den freiwilligen Schallschutzfenster-Einbau bewilligt (vgl. hierzu unten Kap. IV), kann das Reglement bei Bedarf mit entsprechenden Vorschriften ergänzt werden.

III. Inhalt und Gliederung der Vorlage

Das Reglement ist in drei Teile gegliedert: Allgemeine Bestimmungen (Teil I), das Verfahren bei obligatorischen Schallschutzmassnahmen (Teil II) und die Schlussbestimmungen (Teil III). Nachfolgend werden die wichtigsten Regelungen der einzelnen Teile kurz vorgestellt.

III.1 Allgemeine Bestimmungen

Die Allgemeinen Bestimmungen enthalten nebst dem Regelungsgegenstand und dem Geltungsbereich die wichtigsten Grundsätze im Zusammenhang mit dem Schallschutzfenster-Einbau in der Stadt Zürich. Zu nennen ist hier beispielsweise Art. 4 des Reglements, wonach die

Stadt grundsätzlich die Verfahren über Lärmsanierungsmassnahmen (gemeint ist die Reduktion der Immissionen mittels Massnahmen zur Verhinderung der Lärmentstehung oder -ausbreitung) vom Schallschutzfenster-Einbau abtrennt. Hintergrund dieser Regelung ist, dass der Schallschutzfenster-Einbau eine Reihe aufwendiger Abklärungen bedingt.

Abzuklären sind:

- a) das Baujahr bzw. das Datum des letzten neubauähnlichen Umbaus (nur «bestehende Liegenschaften», d. h., Liegenschaften aus der Zeit vor Inkrafttreten des USG unterliegen den betreffenden Schallschutzmassnahmen, Art. 10 Abs. 1 bzw. Art. 15 Abs. 1 LSV)
- b) bei welchen Fenstern die massgebenden Grenzwerte überschritten sind (nur Fenster mit Grenzwertüberschreitungen werden ausgewechselt)
- c) die Nutzung jedes Raums (nur lärmempfindliche Räume, z. B. Schlafzimmer, Wohnzimmer, nicht aber Badezimmer oder Treppenhäuser, sind mit Schallschutzfenstern auszustatten, Art. 10 Abs. 1 bzw. Art. 15 Abs. 1 LSV)
- d) allfällige Abbruch- oder Umnutzungspläne in den nächsten drei Jahren (bei einem Abbruch innerhalb dieser Frist müssen keine Schallschutzmassnahmen getroffen werden, Art. 10 Abs. 3 bzw. Art. 15 Abs. 3 LSV)
- e) welche Schalldämmung die Liegenschaft aufweist (genügen die eingebauten Fenster den Anforderungen bereits, werden sie nicht ausgewechselt; ist die Schalldämmung der Fassade derart schlecht, dass Schallschutzfenster nichts nützen, werden keine eingebaut).

Hinzu kommen gegebenenfalls denkmalpflegerische Abklärungen.

Diese sollen erst vorgenommen werden, wenn Gewissheit über die Lärmsanierungsmassnahmen – z. B. Temporeduktionen oder Lärmschutzwände – und damit über die verbleibende Lärmbelastung besteht.

Gemäss Art. 6 des Reglements richten sich die technischen Anforderungen an die Schalldämmung der Fenster grundsätzlich nach Anhang 1 LSV. In der LSV nicht geregelt sind jedoch zahlreiche Detailfragen, die sich den betroffenen Planenden und Fensterbauunternehmen stellen. Diesbezüglich kann die Fachstelle Schallschutzfenster (Tiefbauamt) in Absprache mit der Fachstelle Lärmschutz (Umwelt- und Gesundheitsschutz) ergänzende Richtlinien erlassen. Diese werden sich weitgehend an der kantonalen Praxis orientieren.

Art. 7–9 des Reglements regeln die Kostentragung. Präzisierend zur Regelung der LSV wird festgehalten, dass die Stadt nur die Kosten für die obligatorischen Massnahmen übernimmt. Realisiert die Eigentümerin oder der Eigentümer zusätzliche Massnahmen, wählt sie oder er ein qualitativ (noch) besseres Produkt oder verursacht anderweitig vermeidbare Kosten, gehen diese zu ihren oder seinen Lasten. Nicht erstattet werden die Kosten einer Massnahme, soweit die Eigentümerinnen und Eigentümer dafür anderweitige öffentliche Fördermittel erhalten. Dadurch werden allfällige Doppelleistungen namentlich im Hinblick auf energetische Gebäudesanierungen ausgeschlossen.

III.2 Verfahren bei obligatorischen Schallschutzmassnahmen

Dieser Teil des Reglements ordnet den Beginn der Schallschutzfenster-Verfahren (Art. 12–14) sowie ihren Ablauf. Dabei werden zwei Fälle unterschieden: Der gesetzliche Normalfall, wo die Eigentümerin oder der Eigentümer die notwendigen Massnahmen selbständig plant und ausführt (Art. 15–26), und die Ausnahme, dass die Stadt auf Wunsch der betroffenen Eigentümerin oder des betroffenen Eigentümers die notwendigen Massnahmen plant und ausführt

(Art. 27–33). Schliesslich folgt die Regelung der Kosten für vorzeitig ausgeführte Schallschutzmassnahmen (Art. 34–37).

Stets wurde auf einen möglichst einfachen administrativen Ablauf geachtet. Die Fachstelle Schallschutzfenster wird für die einzelnen Verfahrensschritte standardisierte Formulare zur Verfügung stellen, die sicherstellen, dass ihr die Eigentümerinnen und Eigentümer von Anfang an alle benötigten Unterlagen einreichen.

IV. Beiträge an den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern

Am 19. August 2009 erliess der Stadtrat einen Rahmenbeschluss zur Strassenlärmsanierung und zum Schallschutzfenster-Einbau (STRB Nr. 1000/2009). Darin beschloss er, dass die Stadt – gleich wie der Kanton – den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern mit Pauschalbeiträgen pro eingebautem Schallschutzfenster unterstützen solle.

Da diese Beiträge durch USG und LSV nicht vorgeschrieben werden und da die resultierende finanzielle Belastung die Kompetenz des Stadtrats übersteigt, sollen die Beiträge dem Gemeinderat vorgelegt werden. Nach Rücksprache mit dem Rechtskonsulenten des Stadtrats erarbeitet der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements in Zusammenarbeit mit der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements (mitunterzeichnend) gegenwärtig eine gemeinderätliche Verordnung, mit welcher die Ausrichtung dieser Beiträge sowie ihre Höhe beschlossen wird. Nach Erlass dieser Verordnung kann der Stadtrat die notwendigen Kredite bewilligen und das vorliegende Reglement bei Bedarf um ein Kapitel «Verfahren zur Ausrichtung von Beiträgen an freiwillige Schallschutzmassnahmen» ergänzen.

V. Regulierungsfolgenabschätzung

Da KMU durch das Schallschutzfenster-Reglement nicht betroffen sind, erübrigt sich eine Regulierungsfolgenabschätzung gemäss Art. 5 der Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens.

VI. Zuständigkeit

Art. 41 I GO überträgt dem Gemeinderat u. a. den «Erlass weiterer Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit». Der Erlass anderer Verordnungen (von nicht allgemeiner Wichtigkeit) liegt gemäss § 110 i.V.m. § 64 Ziff. 2 GG und Art. 49 GO sowie Art. 41 I GO in der Zuständigkeit des Stadtrats.

Die vorliegende Verordnung regelt für das Gebiet der Stadt Zürich den Vollzug der Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden, die durch die Bundesumweltschutzgesetzgebung zwingend vorgeschrieben werden. Die Bestimmungen von materieller Wichtigkeit sind mithin durch das Bundesrecht bereits vorgegeben. Mit der vorliegenden Verordnung wird bloss das Vorgehen der Verwaltung bei der Anwendung dieser Bestimmungen konkretisiert. Es werden keine neuen wesentlichen Rechte und Pflichten begründet. Dementsprechend ist gemäss Art. 49 Abs. 1 GO der Stadtrat zum Erlass des Reglements zuständig.

Auf den im Einvernehmen mit der Vorsteherin des Umwelt- und Gesundheitsdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Es wird ein Reglement über den Schallschutzfenster-Einbau (Schallschutzfenster-Reglement) gemäss Beilage (Entwurf vom 9. November 2016) erlassen.

2. Das Tiefbauamt wird eingeladen, diesen Beschluss gemäss § 68 a des Gemeindegesetzes unter Bekanntgabe des Rechtsmittels im Städtischen Amtsblatt zu publizieren und zusammen mit dem neu erlassenen Schallschutzfenster-Reglement während der Rechtsmittelfrist öffentlich aufzulegen.
3. Der Vorsteher des Hochbaudepartements wird eingeladen, das Reglement Vollzug von Schallschutzmassnahmen, Einbau von Schallschutzfenstern (STRB Nr. 1545 vom 9. September 1998), auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Schallschutzfenster-Reglements aufzuheben.
4. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs- sowie des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung, Kanzleidienste), den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt (Rechtsdienst, 1 unterzeichneter STRB) und das Amt für Baubewilligungen.

Für getreuen Auszug
der stv. Stadtschreiber

Michael Lamatsch