

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. Juli 2017

575.

Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Beiträge an den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern, Verordnung, Neuerlass

IDG-Status: öffentlich

I. Ausgangslage

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 Lärmsanierungen Liegenschaften mit Schallschutzfenstern auszurüsten sind. Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden sind, solange die lärm erzeugende ortsfeste Anlage nicht wesentlich geändert wird (vgl. Art. 10 LSV), erst ab Überschreitung des Alarmwerts (AW) obligatorisch (Art. 20 USG und Art. 15 LSV). Die Kosten für die erforderlichen Schallschutzmassnahmen trägt dabei in der Regel der Eigentümerschaft der lärmigen Anlage (Art. 20 Abs. 2 USG und Art. 16 Abs. 2 LSV). Mit dem am 7. Dezember 2016 verabschiedeten Schallschutzfenster-Reglement (STRB Nr. 993/2016) wird der Vollzug der gesetzlichen Pflicht zum Einbau von Schallschutzfenstern sowie die entsprechende Kostentragung in der Stadt Zürich konkretisiert.

Im Rahmen der Programmvereinbarung mit dem Bund betreffend die Programmziele im Bereich Lärm- und Schallschutz 2016–2018 hat der Kanton Zürich mit RRB Nr. 1169/2008 beschlossen, an Staatsstrassen den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern an bestehenden Gebäuden bereits ab Lärmbelastungen über dem Immissionsgrenzwert (IGW) mit Kostenbeiträgen zu fördern. Gemäss Programmvereinbarung leistet der Bund im Bereich zwischen IGW und AW einen fixen Beitrag von Fr. 200.– pro Fenster, wenn der Strasseneigentümer ebenfalls Kostenbeiträge an die Gebäudeeigentümerschaft ausrichtet. Gemäss kantonalem Finanzierungsmodell (RRB Nr. 1169/2008) für Staatsstrassen richtet der Kanton im Bereich zwischen dem AW und AW –5 Dezibel (dB) einen Pauschalbetrag von Fr. 350.– pro Fenster und im Bereich IGW und AW –5 Dezibel (dB) einen Pauschalbeitrag von Fr. 100.– pro Fenster an die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer aus.

II. Notwendigkeit einer kommunalen Regelung auf Verordnungsstufe

Da die Stadt Zürich auf ihrem Gebiet für den Bau und Unterhalt von kommunalen wie auch von überkommunalen Strassen zuständig ist, bleibt es grundsätzlich ihr überlassen, ob sie eine ähnliche Regelung treffen will wie der Kanton mit seinem Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster an Staatsstrassen. Kantonale Leistungen (bei überkommunalen Strassen) und Bundesbeiträge (bei kommunalen Strassen) stehen der Stadt Zürich jedoch nur zu, wenn sie sich ähnlich wie der Kanton in seinem Finanzierungsmodell ebenfalls an den Kosten für den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern beteiligt. Der Stadtrat hat bereits am 19. August 2009 eine Strategie für die Strassenlärmsanierung und ein Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster beschlossen (STRB Nr. 1000/2009). Gemäss diesen sollen Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer an überkommunalen und kommunalen Strassen bei einer Überschreitung zwischen IGW und AW mit Beiträgen an den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern unterstützt werden. Die Höhe der Beiträge entspricht dem kantonalen Finanzierungsmodell. Weil die Gesamtausgaben für diese Beiträge die Finanzkompetenz des Stadtrats übersteigen (vgl. dazu Ziff. VI.1), soll mit der vorliegenden Verordnung die rechtliche Grundlage geschaffen werden, die die zuständigen städtischen Organe ermächtigt, den berechtigten

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Unterstützungsbeiträge an freiwillig eingebaute Schallschutzfenster zu gewähren und die entsprechenden Kosten als gebundene Ausgaben zu bewilligen.

III. Anlehnung der Verordnung an die geltende Programmperiode

Die Stadt Zürich beabsichtigt, Beiträge an Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer für freiwillig eingebaute Schallschutzfenster solange auszurichten, wie es Bund und Kanton im Rahmen der gegenwärtigen Programmvereinbarungsperiode tun. Die derzeit geltende Programmvereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton Zürich dauert vom 1. Januar 2016 bis 31. März 2018 (wobei für die im vereinbarten Zeitraum nicht erreichten Programmziele ein Nachbesserungsjahr bis 31. März 2019 gewährt wurde). Mit der Überweisung der Motion Lombardi 15.4092 «Lärmschutzmassnahmen bei Strassen nach 2018» wurde der Bundesrat beauftragt, sicherzustellen, dass Strassenlärmsanierungsprojekte, die bis zum 31. März 2018 in eine Programmvereinbarung mit dem Bund aufgenommen wurden, auch dann durch Bundesbeiträge unterstützt werden, wenn die Realisierung dieser Projekte erst nach 2018 erfolgt. Zur Umsetzung dieses Vorstosses hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) am 13. April 2017 einen Entwurf zur Änderung der LSV ausgearbeitet und die Vernehmlassung eröffnet (Ablauf der Vernehmlassungsfrist: 26. Juli 2017). Gemäss dem neu einzufügenden Art. 21 Abs. 3 LSV soll die Gewährung der Beiträge bis zum 31. Dezember 2022 befristet werden.

Mit der angestrebten Revision wird die zeitliche Befristung mithin so gewählt, dass der Bund nach Ablauf der Sanierungsfristen während weiteren vier Jahren Beiträge gewähren kann. Zu diesem Zweck soll die laufende Programmvereinbarung bis zum 31. Dezember 2022 verlängert und vom Bund zusätzlich 36 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden (vgl. BAFU, Erläuternder Bericht zur Änderung der Lärmschutz-Verordnung [LSV] vom 13. April 2017, S. 8). Ob die Vorlage in dieser Form angenommen werden wird, steht indes noch nicht fest. Ebenso wenig lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt vorhersagen, wie der Kanton auf die geplante Verlängerung der Bundesbeiträge an Schallschutzfenster reagieren wird. Daher lässt sich noch nicht zuverlässig abschätzen, bis wann effektiv Bundesbeiträge für den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern beansprucht werden können und wie lange der Kanton die städtischen Beiträge an überkommunalen Strassen im Rahmen der Baupauschale noch übernehmen wird.

Mit Blick auf dieses unsichere regulatorische Umfeld auf Bundes- bzw. Kantonebene verfolgt die Stadt Zürich in Absprache mit dem Kanton das Ziel, Beiträge an Schallschutzfenster – gestützt auf die Verordnung – möglichst noch während der derzeit geltenden Programmvereinbarungsperiode auszurichten (also bis spätestens Ende März 2019 unter Berücksichtigung der Nachbesserungsfrist).

IV. Stellungnahme des Kantons Zürich

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich hat sich am 30. November 2016 in Rücksprache mit der Baudirektion zu einem ersten Entwurf der Verordnung geäussert und das Vorhaben der Stadt zur Kenntnis genommen. Auf die weiteren Bemerkungen des Kantons wird im Einzelnen nachfolgend in Ziff. V. eingegangen.

V. Inhalt der Verordnung

V.1 Beitragsvoraussetzungen

Für einen Beitragsanspruch müssen folgende materiellen Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung):

- Die Liegenschaft wurde vor dem 1. Januar 1985, also vor Inkrafttreten des USG rechtskräftig bewilligt oder letztmals neubauähnlich umgebaut oder umgenutzt (lit. a).
- Der Einbau der Schallschutzfenster erfolgt(e) nach dem 1. September 2009 (lit. b). Diese zeitlich begrenzte Rückwirkung erklärt sich vor dem Hintergrund des Rahmenbeschlusses vom 19. August 2009, in dem sich der Stadtrat für die Unterstützung des freiwilligen Einbaus von Schallschutzfenstern aussprach, ohne dabei eine Rückwirkung für früher eingebaute Schallschutzfenster vorzusehen. In Anerkennung des Spielraums, der den Städten Zürich und Winterthur mit RRB Nr. 1169/2008 eingeräumt wurde, hält der Kanton diese kommunale Regelung für zulässig.
- Die Schallschutzfenster wurden oder werden in einem lärmempfindlichen Raum eingebaut (lit. c). Als lärmempfindliche Räume gelten Räume in Wohnungen, ausgenommen Küchen ohne Wohnanteil, Sanitärräume und Abstellräume sowie Räume in Betrieben, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, ausgenommen Räume für die Nutztierhaltung und Räume mit erheblichem Betriebslärm (Art. 2 Abs. 6 LSV).
- Die Schallschutzfenster erfüllen die Anforderungen des Anhangs 1 der LSV an die Schalldämmung von Fenstern (lit. d).
- Für die betroffene Liegenschaft wurden rechtskräftig Sanierungserleichterungen gemäss Art. 14 LSV gewährt (lit. e). Mit dieser Regelung trägt die Stadt der Tatsache Rechnung, dass der Kanton Beiträge an den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern nur im Rahmen eines genehmigten und rechtskräftig festgesetzten Projekts ausrichtet.

In Abweichung von Art. 2 Abs. 1 lit. e können die Beiträge gemäss Art. 4 Abs. 1 bei zureichenden Gründen bereits nach der öffentlichen Auflage der Sanierungserleichterung gewährt werden (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung). Ein Rechtsanspruch besteht aber insofern nicht. Damit räumt sich die Stadt – analog zu Art. 4 Abs. 3 des Schallschutzfenster-Reglements vom 7. Dezember 2016 – die Möglichkeit ein, auch ohne bzw. vor der rechtskräftigen Sanierungserleichterung Beiträge auszurichten. Sie kann somit auf durch Rechtsmittelverfahren verzögerte Projektfestsetzungen und andere besondere Umstände reagieren, die die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht beeinflussen können und für die sie nicht verantwortlich sind.

V.2 Geltendmachung und Verwirkung des Beitragsanspruchs

Um die ihr bzw. den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zustehenden Kantons- und Bundesbeiträge rechtzeitig abrufen zu können, muss die Stadt dem Kanton die Beitragsgesuche zusammen mit den Abrechnungen über den durchgeführten Fenstereinbau bis spätestens 31. Januar 2019 zur Prüfung zukommen lassen. Auch wenn dieser vom Kanton mit Blick auf die bestehende Programmvereinbarung festgesetzte Einreichungstermin mit der Verlängerung der Programmvereinbarungsperiode hinfällig werden dürfte, ist die Stadt bestrebt, die derzeit geltende Frist in jedem Fall einhalten zu können. Aus diesem Grund enthält die Verordnung für die Einreichung der Beitragsgesuche und den Nachweis der Beitragsvoraussetzungen zeitliche und inhaltliche Vorgaben, die die Gesuchstellenden beachten müssen. Beitragsgesuche sind gemäss Art. 3 Abs. 1 innert 60 Tagen nach Inkrafttreten der Verordnung einzureichen, wobei die Gesuchstellenden in geeigneter Weise nachzuweisen haben, dass die Beitragsvoraussetzungen gemäss Art. 2 erfüllt sind (Art. 3 Abs. 2 der Verordnung). Hierzu muss u. a. die Schlussabrechnung über die durchgeführten Arbeiten eingereicht werden (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung). Gesuchstellenden, die zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch keine Schallschutzfenster eingebaut haben, wird für den Fenstereinbau und das Einreichen der Schlussabrechnung eine angemessene Frist angesetzt

(Art. 3 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung). Bei Nichteinhaltung der Fristen oder fehlendem Nachweis, dass die Beitragsvoraussetzungen erfüllt sind, erlischt der Beitragsanspruch (Art. 3 Abs. 4 der Verordnung).

Auf verspätete oder unzureichend belegte Gesuche tritt die Stadt folglich nicht ein. Mit der Verwirkungsfolge wird sichergestellt, dass dem Tiefbauamt genügend Zeit verbleibt, um die eingegangenen Gesuche zu prüfen und dem Kanton die Abrechnungen rechtzeitig unterbreiten zu können. Über das Inkrafttreten der Verordnung und die Voraussetzungen sowie die Geltendmachung der Ansprüche auf Kostenbeiträge sollen die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von der Stadt rechtzeitig informiert werden (vgl. Ziff. V.4).

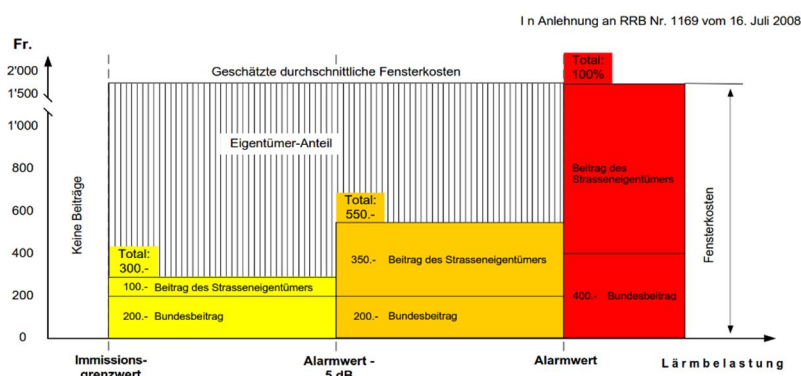
V.3 Höhe und Ausrichtung der Beiträge

Die Höhe der städtischen Beiträge hängt von der Höhe der Lärmbelastung (gerundet auf ganze dB(A)-Werte) ab. Sie beträgt bei Belastungen, die 5 dB(A) oder weniger unter dem AW liegen, Fr. 350.– pro Fenster und bei Belastungen, die mehr als 5 dB(A) unter dem AW, jedoch über dem IGW liegen, Fr. 100.– pro Fenster (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung).

Zusätzlich zu diesen Beiträgen richtet die Stadt den Eigentümerinnen und Eigentümern Unterstützungsbeiträge des Bundes für den Einbau von Schallschutzfenstern aus, sobald und soweit sie über diese verfügt (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung). Diese Auszahlung erfolgt mithin erst und nur in dem Umfang, wie der Bund die Kosten tatsächlich erstattet. Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die Stadt keine Mehrausgaben hat, wenn die summenmässig beschränkten Schallschutzbeiträge des Bundes (vgl. dazu Ziff. VI.3) nicht für alle Beitragsgesuche ausreichen sollten.

Sowohl bei der lärmtechnischen als auch bei der energetischen Sanierung von Fenstern werden (unter Einhaltung bestimmter Anforderungen) Beiträge geleistet. Die Beiträge an Fenster im Rahmen von energetischen Sanierungen betragen Fr. 30.–/m² (Mauerlichtmass). Es soll jedoch keine Doppelsubventionierung erfolgen, weshalb die Beiträge an die energetische Sanierung von Fenstern von den Beiträgen für den Einbau von Schallschutzfenstern in Abzug gebracht werden (Art. 4 Abs. 3 der Verordnung).

Im nachfolgenden Diagramm werden die Höhe und Zusammensetzung der Beiträge schematisch dargestellt:



Lesebeispiel 1 (IGW überschritten; AW um mehr als 5 dB unterschritten): Die Stadt richtet dem Liegenschaftseigentümer einen Beitrag von Fr. 100.- aus und zahlt ihm bei Verfügbarkeit zusätzlich den Bundesbeitrag aus (höchstens Fr. 200.-).

Lesebeispiel 2 (IGW überschritten; AW um 5 oder weniger dB unterschritten): Die Stadt richtet der Liegenschaftseigentümerin einen Beitrag von Fr. 350.- aus und zahlt ihr bei Verfügbarkeit zusätzlich den Bundesbeitrag aus (höchstens Fr. 200.-).

Lesebeispiel 3 (AW überschritten): Die Stadt vergütet der Liegenschaftseigentümerin gemäss Schallschutzfenster-Reglement grundsätzlich die gesamten Kosten für den Einbau von Schallschutzfenstern oder übernimmt den Einbau auf Wunsch des Eigentümers auf eigene Kosten.

V.4 Vollzug

Gemäss Art. 5 ist das Tiefbauamt für den Vollzug dieser Verordnung zuständig. Es kann zu diesem Zweck etwa die Formalitäten der Gesuchstellung in einem Merkblatt ausführen. Die betroffenen Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer werden durch Mitteilung im Städtischen Amtsblatt sowie durch persönliche Zuschrift über das Inkrafttreten der Verordnung und das weitere Vorgehen informiert.

V.5 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Gemäss Art. 6 Abs. 1 setzt der Stadtrat diese Verordnung in Kraft. Die Verordnung gilt, solange Bundes- und Kantonsbeiträge der laufenden Programmvereinbarungsperiode ausgerichtet werden. Der Stadtrat hebt die Verordnung nach Ablauf dieser Periode auf (Art. 6 Abs. 2). Mit dieser Vorschrift wird erreicht, dass die städtischen Beiträge parallel zu den Bundes- bzw. Kantonsbeiträgen der laufenden Programmvereinbarungsperiode ausgerichtet werden. Sofern Letztere wie vorgesehen bis zum 31. Dezember 2022 verlängert wird (vgl. Ziff. III), würde sich die Geltungsdauer der vorliegenden Verordnung ohne Weiteres entsprechend verlängern.

VI. Finanzielle Auswirkungen

VI.1 Gesamtkosten

Das Tiefbauamt rechnet unabhängig von allfälligen Bundesbeiträgen für den Strasseneigentümer mit Gesamtkosten zwischen 25 Millionen Franken bis 41 Millionen Franken (17–28 Millionen Franken an überkommunalen Strassen und 8–13 Millionen Franken an kommunalen Strassen).

Die nachfolgende Schätzung, die der Umwelt- und Gesundheitsschutz (UGZ) im Rahmen der akustischen Projekte (AkP) zur Strassenlärmsanierung erarbeitet hat, geht davon aus, dass für 60 Prozent der beitragsberechtigten Fenster zwischen AW und AW –5 dB Beiträge oder Rückerstattungsanträge geltend gemacht werden. Bei Fenstern zwischen IGW und AW –5 dB wird noch mit einer Beteiligung von 20 Prozent gerechnet.

		Überkommunale Strassen (Baupauschale) Fr. (± 25 %)	Kommunale Strassen (Kos- tenträger Stadt) Fr. (± 25 %)	Total Fr. (± 25 %)
Kostenbeiträge Strasseneigentümer plus externe Planerkosten	Zwischen AW und AW –5 dB (Fr. 350.– / Fenster)	16 200 000	7 000 000	23 200 000
	Zwischen IGW und AW –5 dB (Fr. 100.– / Fenster)	3 200 000	2 000 000	5 200 000
Zwischentotal		19 400 000	9 000 000	28 400 000
MWST 8 %		1 550 000	720 000	2 270 000
Verwaltungskosten 7,5 %		1 450 000	680 000	2 130 000
Total		22 400 000 (17–28 Mio.)	10 400 000 (8–13 Mio.)	32 800 000 (25–41 Mio.)

Tab. 1: Kostenschätzung für den Strasseneigentümer, Schallschutzfenster-Beiträge zwischen IGW und AW (Quelle: UGZ, Strassenlärmsanierung Stadt Zürich, Akustische Projekte alle Kreise).

VI.2 Kostenrückerstattung durch den Kanton (Baupauschale)

Bei überkommunalen Strassen erstattet der Kanton der Stadt den Beitrag des Strasseneigentümers gemäss kantonalem Finanzierungsmodell für die überkommunalen Strassen im Rahmen der Baupauschale (RRB Nr. 1169/2008). Diese Regelung gilt mindestens bis zum Ende der heute geltenden Programmvereinbarung mit dem Bund. Damit reduziert sich der städtische Finanzaufwand bei überkommunalen Strassen auf diejenigen Beiträge, die die Stadt – gestützt auf Art. 2 Abs. 2 der Verordnung – schon vor Rechtskraft der Sanierungserleichterungen ausrichtet, aber nicht mehr rechtzeitig beim Kanton beantragen kann, weil die betreffende Sanierungserleichterung erst nach Ende der geltenden Programmvereinbarungsperiode rechtskräftig wird. Wie viele solche Fälle es geben wird, hängt in erster Linie davon ab, wie lange allfällige Rechtsmittelverfahren gegen die kreisweisen Lärmsanierungsprojekte dauern, und davon, wie der Kanton auf die Umsetzung der Motion Lombardi reagieren wird. Aus der Sicht des Stadtrats muss dieses Kostenrisiko aber mit Blick auf die Gleichbehandlung von überkommunalen und kommunalen Strassen sowie der verschiedenen Stadtkreise hingenommen werden.

VI.3 Bundesbeiträge

Im Rahmen der geltenden Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz hat der Bund dem Kanton Zürich für die geltende Programmvereinbarungsperiode insgesamt 15 Millionen Franken zugestanden. Davon sind 4 Millionen Franken für die Städte Zürich und Winterthur vorgesehen, wobei diese Summe nicht nur Schallschutzfenster-Beiträge, sondern sämtliche vollzogenen Lärm- und Schallschutzmassnahmen der beiden Städte umfasst (vgl. Regierungsratsbeschluss vom 11. November 2015; RRB Nr. 1048/2015 S. 5 f.). Der zur Verfügung stehende Betrag wird daher voraussichtlich nicht für alle Schallschutzmassnahmen der Stadt Zürich ausreichen. Da die Bundesbeiträge für Schallschutzfenster indessen nur bei tatsächlicher Verfügbarkeit an die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer ausbezahlt werden (vgl. Ziff. V.3), hat dies keine finanziellen Auswirkungen für die Stadt.

VII. Regulierungsfolgenabschätzung

Da klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) durch die zu erlassenden Schallschutzfenster-Beitragsverordnung 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.

VIII. Zuständigkeit

Bei der vorliegenden Vorlage handelt es sich um eine Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit i.S.v. Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100), die vom Gemeinderat zu erlassen ist.

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

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Verordnung über die Gewährung von Beiträgen an den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern (Schallschutzfenster-Beitragsverordnung) gemäss Beilage (Entwurf vom 9. Mai 2017) erlassen.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

III. In eigener Befugnis:

Das Tiefbauamt wird eingeladen, die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer mittels persönlicher Zuschrift über das Inkrafttreten der Verordnung und das weitere Vorgehen zu informieren.

IV. 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), den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt (Rechtsdienst, 1 unterzeichneter STRB) sowie das Amt für Baubewilligungen und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti