

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative betreffend
Flüsterbeläge: Bauen an Strassen ermöglichen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Energie, Verkehr
und Umwelt vom 8. April 2025,

beschliesst:

Die parlamentarische Initiative KR-NR. 53/2022 wird abgelehnt.

Zürich, 8. April 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Andreas Hasler Daniel Bitterli

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 21. Februar 2022 reichten Thomas Lamprecht und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Flüsterbeläge: Bauen an Strassen ermöglichen» ein. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 25. April 2022 behandelt, wobei sie mit 71 Stimmen vorläufig unterstützt wurde.

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Andreas Hasler, Illnau-Effretikon (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Ueli Barmert, Zürich; Markus Bärtschiger, Schlieren; Sarah Fuchs, Meilen; David Galeuchet, Bülach; Felix Hoesch, Zürich; Rosmarie Joss, Dietikon; Ueli Pfister, Egg; Sonja Rueff, Zürich; Daniel Rensch, Zürich; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Paul von Euw, Bauma; Benjamin Walder, Wetzikon; Urs Wegmann, Neftenbach; Sekretär: Daniel Bitterli.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Diese PI soll die Rechtsgrundlage schaffen, um mit Flüsterbelägen die lärmschutzrechtlichen Anforderungen für eine Baubewilligung im Rahmen eines Gestaltungsplanes zu ermöglichen.

Bei Lärmsanierung müssen Flüsterbeläge Priorität haben. Dazu braucht es eine Anpassung des Strassengesetzes (StrG).

Neu § 7, Abs. 3, lit. a: Die Erfüllung der Lärmschutzgesetzgebung erfolgt prioritär – wo technisch möglich – durch den Einbau von lärmarmen Belägen.

Begründung

Investoren wie auch Genossenschaften sind mit ihren Grossprojekten in Zürich in letzter Zeit gescheitert. Immer wieder urteilten die Gerichte: «Unter lärmschutzrechtlichen Aspekten nicht bewilligungsfähig.» (NZZ 24. April 21) Denn neue Wohnungen müssen so gebaut werden, dass sie nicht übermässig vom Strassenlärm beeinträchtigt werden. Sind die Grenzwerte der Lärmschutzverordnung überschritten, sind Ausnahmegewilligungen möglich. Die Gerichte schraubten die Anforderungen für diese aber jüngst deutlich höher. Wenn die Überschreitung des Grenzwerts zu hoch ist, müssen Alternativen geprüft werden. Die Alternative mit Flüsterbelägen scheint uns gewinnbringend. Denn als Massnahme zur Strassenlärmsanierung an der Quelle sind Flüsterbeläge zielführend. Mit modernen Flüsterbelägen können Lärmsenkungen von rund 6,0 dB(A) erzielt werden.

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Kommission nahm die Beratung der parlamentarischen Initiative am 6. Juni 2023 auf, wobei der Erstinitiant an dieser Sitzung sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und sein Anliegen begründet hat. Auslöser für die PI waren verschiedene Wohnbauprojekte in der Stadt Zürich, die aus lärmschutzrechtlichen Gründen nicht bewilligungsfähig waren. Mit dem Einbau von Flüsterbelägen bzw. lärmarmen Belägen (LAB) sollte aus Sicht der Initianten sichergestellt werden, dass die Grenzwerte eingehalten und Wohnungen auch an vielbefahrenen Strassen gebaut werden können.

Seitens des Tiefbauamtes (TBA) wurde in der Folge dargelegt, dass der Einbau von LAB zwar zur Lärmreduktion beiträgt, in Kurven oder an anderen Stellen (bspw. Kreiseln, Busspuren usw.), wo es eine starke mechanische Belastung gibt, aber nach wenigen Jahren ersetzt werden muss. Daher gibt es Streckenabschnitte, wo es aus Sicht des TBA keinen Sinn macht, LAB einzubauen. Zudem wurde in Bezug auf die Lärmreduktion aufgezeigt, dass es oftmals sowohl LAB als auch Tempo 30

braucht, um die Grenzwerte überhaupt zu erreichen. Hingewiesen wurde zudem auf den relativ langen Sanierungshorizont von 20 Jahren. Bei Strassen, die vor Kurzem saniert worden sind, ruht die Sanierungspflicht, bis der Belag abgenutzt ist und es einen neuen braucht, der Sanierungshorizont erreicht ist oder der Verkehr so zugenommen hat, sodass der Lärm um 1 dB zugenommen hat. Die Einführung von Tempo 30 ist demgegenüber als Massnahme viel schneller umsetzbar.

Ein Teil der Kommission spielte anfänglich mit der Idee, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, der vorschreiben sollte, dass Lärmsanierungen von Staatsstrassen prioritär über die Belagswahl – und nicht über die Einführung von Tempo 30 – zu erfolgen hätten. Schlussendlich stimmte jedoch eine deutliche Kommissionsmehrheit (11 zu 4 Stimmen) einem Antrag der FDP zu, der lediglich eine Prüfung des Einbaus von LAB vorsieht, wobei die jeweilige Belagswahl zu begründen ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 29. November 2024

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 16. Januar 2024 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 53/2022 betreffend Flüsterbeläge: Bauen an Strassen ermöglichen im Sinne von § 65 Abs. 1 und 3 des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

Die Vernehmlassung der PI gemäss § 65 Abs. 3 KRG wurde von der Baudirektion bei den Städten Zürich und Winterthur durchgeführt, weil Lärmsanierungen von Staatsstrassen im Zuständigkeitsbereich des kantonalen Tiefbauamtes liegen, soweit dafür nicht gemäss §§ 43 ff. des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) diese beiden Städte zuständig sind. Beide Städte liessen sich innerhalb der angesetzten Frist vernehmen.

In den Vernehmlassungsantworten wurde vorab festgehalten, dass die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung die Lärmsanierung an Strassen umfassend regle. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die von der KEVU vorgeschlagene Formulierung inhaltlich dem bereits praktizierten Vorgehen entspreche. Ferner wurde festgehalten, dass die vorgeschlagene neue Bestimmung nicht über das hinausgehe, was die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung ohnehin zwingend vorschreibe. Der Mehrwert dieser Bestimmung erschliesse sich daher nicht. Beide Vernehmlassungsteilnehmerinnen hoben hervor, dass auf jeden Fall zusätzlicher administrativer Aufwand vermieden werden sollte. Insbesondere wurden zusätzliche oder separate Berichte abgelehnt, zumal die relevanten Informationen bereits heute vorliegen und auch öffentlich aufgelegt würden. Es wurde sodann darauf hingewiesen, dass die situative Betrachtung

der Massnahmen und eine Interessenabwägung zur Lärmreduktion an der Quelle innerhalb des Projektperimeters weiterhin möglich sein müsse. Eine allfällige gesetzlich vorgegebene Gewichtung bzw. Priorisierung einzelner Massnahmen wurde als nicht sachgerecht erachtet. Ferner wurde auf die fehlenden Langzeiterfahrungen mit den sowohl im Einbau als auch in Betrieb und Unterhalt kostenintensiven lärmarmen Belägen hingewiesen.

Im Rahmen von Bauprojekten an Staatsstrassen im Kanton Zürich prüft der Kanton bei überschrittenen Lärmgrenzwerten in erster Linie den Einbau von lärmarmen Belägen. Der Kanton nennt die entsprechenden Beläge indessen bewusst nicht «Flüsterbeläge». Sie vermögen zwar die Lärmbelastung zu verringern, es bleibt aber oftmals weiterhin laut, weshalb der Begriff «Flüsterbeläge» irreführend sein kann. Die in der PI erwähnte Lärmreduktion von 6 dB(A) gegenüber einem akustisch neutralen Belag wird zudem von gewissen Belägen direkt nach Einbau erreicht. Massgebend ist jedoch die lärmreduzierende Wirkung am Ende der Lebensdauer des entsprechenden Belags. Für die auf den Staatsstrassen eingebauten lärmarmen Beläge beträgt die zu berücksichtigende Verringerung gegenüber dem akustisch neutralen Belag deshalb höchstens 3 dB(A). Dies mag auf den ersten Blick als gering erscheinen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Verringerung um 3 dB(A) gut hörbar ist und aus akustischer Sicht einer Halbierung der Verkehrsmenge entspricht. Ist der Einbau von lärmarmen Belägen technisch oder betrieblich nicht möglich bzw. werden die Lärmgrenzwerte trotz Verringerung der Lärmbelastungen durch die lärmarmen Beläge weiterhin überschritten, wird die Einführung einer Temporeduktion geprüft. Die Prüfung und die zur Realisierung vorgeschlagenen lärmverringernenden Massnahmen und deren akustische Wirkung werden in einem lärmtechnischen Bericht festgehalten. Dieser Bericht ist Teil der Auflage nach § 16 StrG.

Wir erkennen in der Änderung des StrG gemäss Vorschlag der KEVU keinen Mehrwert. Die in § 16 Abs. 2 StrG (Fassung gemäss PI) bzw. § 15 Abs. 1 StrG (Fassung gemäss Vorschlag des Gesetzgebungsdienstes [GGD]) formulierte Bedingung wird bereits heute so gehandhabt. Die Erweiterung, die der GGD betreffend Bericht zu lärmarmen Belägen (§ 15 Abs. 2 und § 16 Abs. 2 StrG) vorschlägt, ist nicht nötig, da die Untersuchungen zu den lärmarmen Belägen bereits im aufzulegenden Bericht zu den geprüften lärmverringernenden Massnahmen abgehandelt werden. Die Abhandlung in einem separaten Bericht würde zusätzlichen administrativen Aufwand sowie zusätzliche Kosten ohne einen ersichtlichen Mehrwert verursachen.

Regulierungsfolgen und finanzielle Auswirkungen

Eine Annahme der PI in der von der KEVU vorgeschlagenen Fassung würde zu keinen substanziellen Mehraufwendungen führen, da diese der bereits heute gelebten Praxis entspricht. In der Fassung des GGD würde hingegen die Annahme der PI zu einem zusätzlichen Aufwand des Kantons und der Städte Winterthur und Zürich führen. Es müssten zusätzliche oder separate Dokumente aufgelegt werden, was die Verfahren verkomplizieren und verteuern dürfte. Wir beantragen deshalb, die PI KR-Nr. 53/2022 abzulehnen.

4. Abschliessende Beratung in der Kommission

Aufgrund der Stellungnahme des Regierungsrates stellte die Kommission bei der Wiederaufnahme der Beratung fest, dass die angedachte Gesetzesänderung keinen Mehrwert erbringen würde. Seit die PI eingereicht wurde, hat sich aus Sicht der Kommission einiges verändert. Die Baudirektion und das kantonale Tiefbauamt gehen heute in der Praxis bezüglich des Einbaus von lärmarmen Belägen anders um. Es wurde seitens der Baudirektion ausgeführt, dass in den Berichten zu den einzelnen Strassenbauprojekten die Belagswahl jeweils ausgewiesen wird. Auch wird klar aufgezeigt, wieso an welcher Stelle welcher Belag oder andere Massnahme zur Lärmsanierung gewählt wurde. Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass die PI grundsätzlich offene Türen einrennt und entsprechend abgelehnt werden kann.

5. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt 10 Sitzungen:

- 6. Juni 2023: Anhörung Initiant
- 20. Juni 2023: Beratung
- 4. Juli 2023: Beratung
- 5. September 2023: Beratung
- 3. Oktober 2023: Beratung
- 31. Oktober 2023: Beratung
- 5. Dezember 2023: Beratung
- 16. Januar 2024: Vorbehaltener Beschluss
- 25. Februar 2025: Stellungnahme RR / Beratung
- 8. April 2025: Schlussabstimmung

6. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die PI abzulehnen.