

4758

KR-Nr. 234/2006

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 234/2006 betreffend Lärmschutz
kontra Ortsbild- und Landschaftsschutz**

(vom 22. Dezember 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 12. Januar 2009 folgendes von Kantonsrat Willy Germann, Winterthur, am 28. August 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der SBB aufzuzeigen, wo im Kanton Zürich Zielkonflikte zwischen dem Lärmschutz der SBB einerseits und dem Ortsbild- und Landschaftsschutz des Kantons und der Gemeinden andererseits entstehen können.

Ziel soll sein, gravierende Beeinträchtigungen von Ortsbildern und Landschaften zu verhindern.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Zuständig für die Anwendung des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE, SR 742.144) und der Verordnung vom 14. November 2001 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (VLE, SR 742.144.1) ist der Bund. Dieser berücksichtigt beim Erlass des Emissionsplanes (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGLE) die bis 31. Dezember 2015 zu erwartenden Lärmemissionen bestehender ortsfester Eisenbahnanlagen. Insbesondere hat der Bundesrat dabei nach Art. 6 Abs. 2 BGLE zu berücksichtigen:

- a. Die erstellte Infrastruktur, die bis am 31. Dezember 2015 in Betrieb sein wird, sowie die Menge und die Zusammensetzung des Verkehrs, die zu diesem Zeitpunkt zu erwarten sind;
- b. Die von Schienenfahrzeugen zu erwartenden Lärmemissionen.
Der Emissionsplan ist die Grundlage für die baulichen Massnahmen.

Da auch eine Lärmsanierungspflicht für Schienenfahrzeuge besteht (vgl. Art. 4 BGLE und Art. 9 VLE), die gleichzeitig und parallel zu erfüllen ist, werden in Anwendung von Art. 6 BGLE nur dort Lärmschutzwände erstellt, wo trotz Lärmsanierung des Rollmaterials noch Immissionsgrenzwert-Überschreitungen vorhanden sind. Die Lärmschutzwände sind demnach nicht nur vorübergehend notwendige Massnahmen.

Im Übrigen bewilligt der Bund die baulichen Lärmschutzmassnahmen und nicht etwa die Standortgemeinde. Anwendbar ist das Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101). Kantonale Bewilligungen sind nicht erforderlich (Art. 18 Abs. 4 EBG; vgl. auch Art. 23 VLE, der auf dieses Verfahren verweist).

Die Bemühungen des Bundes und der SBB zur Lärmsanierung der Eisenbahnanlagen sind grundsätzlich zu begrüßen. Gemäss Art. 2 BGLE gilt beim Lärmschutz eine Prioritätenordnung. Analog zur Strassenlärmsanierung gilt auch bei der Bahn, dass zuerst Massnahmen an der Quelle geprüft werden müssen (z. B. lärmarmes Rollmaterial, Zuglaufoptimierung). Erst in zweiter Priorität sind Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg vorgesehen. Entlang der Bahnlinien handelt es sich hier meist um Lärmschutzwände. Diese sind jedoch nicht immer und überall möglich und erwünscht.

Zum einen sind Wände nur eine zweckmässige Massnahme, wenn ein angemessenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen besteht. Dieser Kosten-Nutzen-Index (KNI) wird dabei tendenziell mit zunehmender Wandhöhe günstiger, weil höhere Wände pro Quadratmeter günstiger werden und weil mit zunehmender Höhe auch mehr Stockwerke und damit mehr Anwohnerinnen und Anwohner geschützt werden können. Der Schutz des Aussenraums fällt beim KNI nicht ins Gewicht, da hierzu die gesetzlichen Grundlagen fehlen. Dies gilt, obwohl ein ruhiges Wohnumfeld für die Wohnqualität einen hohen Stellenwert besitzt.

Zum anderen bilden Lärmschutzwände immer auch eine Zäsur im Siedlungsraum. Sie stellen nicht nur ein akustisches, sondern immer auch ein visuelles Hindernis dar. Es entstehen Konflikte mit der Wohnhygiene sowie dem Siedlungs-, Orts- und Landschaftsbild. Entlang von Strassen ist es sogar möglich, dass Wände den Lärmpegel erhöhen, weil abgeschottete Strassenfluchten die Autofahrenden zu schnellerem und rücksichtsloserem Fahren animieren können. Entlang der Bahnlinie wird diese Wirkung zweifellos weniger deutlich sein.

Massnahmen der ersten und zweiten Stufe sollen netzweit mindestens zwei Drittel der dem schädlichen oder lästigen Lärm ausgesetzten Bevölkerung schützen.

In dritter Priorität werden Schallschutzmassnahmen direkt am Gebäude umgesetzt. Wo keine Lärmschutzwände möglich oder sinnvoll sind, muss auf Ersatzmassnahmen am Empfangsort (Einbau von Schallschutzfenstern und Schalldämmlüftern) zurückgegriffen werden. Mit Schallschutzfenstern geschützt werden auch diejenigen lärmempfindlichen Räume, bei denen auch nach dem Bau von Lärmschutzwänden der Alarm- oder der Immissionsgrenzwert überschritten bleibt.

Laut Art. 6 Abs. 1 BGLE erlässt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone einen Plan, der die bis am 31. Dezember 2015 zu erwartenden Lärmemissionen bestehender ortsfester Eisenbahnanlagen enthält. Aufgrund dieses Planes werden die baulichen Massnahmen bestimmt. Der Kanton Zürich wurde 2006 zur Ergänzung des Emissionsplans 2015 angehört, der Emissionsplan liegt jedoch bis heute nicht vor.

Art. 7 BGLE sieht ausserdem vor, dass die Behörde (Bundesamt für Verkehr) Erleichterungen bei überwiegenden Interessen gewähren kann. Zu diesen überwiegenden Interessen gehören auch der Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutz sowie die Verkehrs- und Betriebssicherheit. Lärmschutzwände haben sich aber auch ganz allgemein in die Umgebung visuell zu integrieren. Dies gilt entlang von Strassen genauso wie entlang von Bahnlinien. Gemäss Kap. B 5 der Schweizer Norm (SN) 671 250b betreffend Lärmschutzwände bei Eisenbahnen des Schweizerischen Verbandes der Strassen und Verkehrsfachleute (VSS) sollen Lärmschutzwände den Anwohnerinnen und Anwohnern als Dienstleistung und nicht als Tarnmittel erscheinen. Ebenfalls sollen sie nicht die visuelle Ermüdung der Reisenden fördern oder die Bahnreise gar unattraktiv machen. Demnach gibt es für die Betrachtung von Lärmschutzwänden bei Eisenbahnlinien analog zu diesen entlang von Strassen ebenfalls zwei Perspektiven.

Die Sicht der Betroffenen ist bei Eisenbahnlinien und Strassen die gleiche. Für das einzelne Gebäude sind vorab wohnhygienische Kriterien zu beachten. Lage, Höhe und Abstand vom Gebäude bestimmen die Machbarkeit einer Wand. Betrachtet man einen ganzen Abschnitt, so müssen auch die Siedlungsverträglichkeit bzw. die Eingliederung ins Landschaftsbild beurteilt werden. Dabei spielen die Wandhöhe und die Materialisierung eine wichtige Rolle.

Die zweite Sicht ist diejenige der Bahnfahrenden. Damit die Aussicht gewährleistet bleibt, wurde die Regelhöhe der Wände auf 2 m begrenzt und die Lärmschutzwand-Standardtypen Beton und Holz (vgl. Kap. C 8 SN) wurden im Hinblick auf eine gute Eingliederung in die Bahnumgebung gestaltet. Diese auf die Anlage ausgerichtete Strategie führt zu einer einheitlichen Erscheinung und unterstreicht die Linearität der Anlage. Sie nimmt hingegen kaum Rücksicht auf die angrenzenden Überbauungen. Umso mehr ist jedoch den Sichtbezügen zwi-

schen den durch Bahnanlage und Lärmschutzwand getrennten Siedlungsteilen grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob diese Forderung mit durchsichtigen Wandelementen erfüllt werden kann.

Mit der Festlegung einer Normhöhe von zwei Metern und der anlageorientierten einheitlichen Materialisierung scheinen zumindest im Lichte der VLE die Eingliederungsfragen abgehandelt zu sein:

Art. 21 Höhe der baulichen Massnahmen

¹ Bauliche Lärmschutzmassnahmen sind in der Regel auf höchstens 2 m Höhe über Schienenoberkante zu begrenzen. Bei ansteigendem Terrain, namentlich auf Böschungen oder Stützmauern, gilt der Fusspunkt der Lärmschutzwand als Referenzhöhe.

² Das BAV kann beim Vorliegen besonderer Umstände höhere bauliche Lärmschutzmassnahmen anordnen, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Der zweite Satz von Abs. 1 zeigt die sehr technische Sichtweise. Aus Sicht des Siedlungsbildes spielt es durchaus eine Rolle, ob eine Lärmschutzwand bereits auf einer Wand steht oder nicht. In Abs. 2 werden höhere Wände ermöglicht. Die Fragen der Eingliederung werden aber unter «überwiegende Interessen» subsumiert. Die Begriffe Orts-, Siedlungs- und Landschaftsbild sucht man in der VLE vergebens. Allerdings sieht das BGLE in Art. 7 Abs. 3 Bst. b vor, dass die Behörde Erleichterungen von Sanierungsmassnahmen gewährt, wenn überwiegende Interessen, u. a. namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes einer Sanierung entgegenstehen. In einem solchen Fall sind Schallschutzmassnahmen an den Gebäuden zu treffen (vgl. Art. 10 BGLE).

Nach Auskunft der zuständigen Stellen der SBB werden alle Lärmschutzwandprojekte von der SBB-internen Fachstelle Denkmalschutz begutachtet. Gemäss Anhang 2 zu Kap. C 3 SN sind bei der Projektierung die örtlichen Gegebenheiten sowohl in der Linienführung als auch in gestalterischer Hinsicht zu berücksichtigen. Die Beurteilung erfolgt aufgrund von Projektplänen, Fotos oder eines Augenscheins. Die verwendeten Beurteilungskriterien liegen allerdings nicht in schriftlicher Form vor und auch bei Projekten mit Wandhöhen über 2 m wird kein Bericht zur Siedlungsverträglichkeit erstellt. Dies kann, muss aber nicht zwingend auf den Stellenwert der Siedlungsverträglichkeit bei Lärmsanierungsprojekten hinweisen. Das vom Postulanten in seiner Begründung angefügte Beispiel «Inneres Lind» in Winterthur zeigt allerdings eindrücklich die Dominanz der technischen Machbarkeit bei den Projekten.

Das Postulat verlangt, dass Zielkonflikte zwischen dem Lärmschutz der SBB und dem Ortsbild- und Landschaftsschutz aufgezeigt werden sollen. Aus den Erfahrungen in der Strassenlärmsanierung folgt, dass diese Konflikte im Einzelfall beurteilt und abgewogen werden müssen. Ein umfassendes Inventar bzw. eine projektunabhängige Auflistung der problematischen Streckenabschnitte für jede Gemeinde ist wenig sinnvoll. Wichtig wäre vielmehr, das Verfahren dahingehend zu optimieren, dass die Gemeindebehörden, die Anwohnenden sowie die kantonalen Stellen bereits in einer frühen Projektphase einbezogen würden.

Zudem muss die Siedlungs- und Landschaftsverträglichkeit einen höheren Stellenwert erhalten. Dazu wären transparente Beurteilungskriterien der SBB und Arbeitshilfen notwendig, wie sie für die Strassenlärmsanierung mit der Broschüre «Siedlungsverträgliche Lärmschutzwände, eine Arbeitshilfe zum baulichen Lärmschutz an Strassen» bestehen. Für heikle Projekte – vorab bei Wandhöhen über 2 m – muss ein schriftlicher Bericht die Beurteilung der Siedlungsverträglichkeit für alle Beteiligten nachvollziehbarer machen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 234/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi