

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. Juli 2018

**600.**

### **Schriftliche Anfrage von Markus Knauss und Simone Brander betreffend Behandlung der Einsprachen im Zusammenhang mit den kreisweisen Lärmsanierungsprojekten, Gründe für die lange Behandlungsdauer der Einsprachen und Möglichkeiten für eine organisatorische Verbesserung sowie Massnahmen zur Kompensation des möglichen Wegfalls der finanziellen Unterstützung durch den Bund**

Am 11. April 2018 reichten Gemeinderätin Simone Brander (SP) und Gemeinderat Markus Knauss (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/149, ein:

Die schweizerische Bundesverfassung garantiert im Art. 74, dass Menschen und die natürliche Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu schützen sind. Eine dieser schädlichen und lästigen Einwirkungen liegt im Strassenlärm. 140 000 Personen in der Stadt Zürich sind vom Strassenlärm so betroffen, dass für sie die Immissionsgrenzwerte der Lärmschutzverordnung übertroffen sind.

Beim Strassenlärm wurde in der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 geregelt, dass der Lärmschutz primär mit Massnahmen an der Quelle zu erfolgen habe. Nach einer zweimaligen Fristverlängerung wurde die letztmalige Sanierungsfrist auf den 31. März 2018 festgelegt.

Ursprünglich war vorgesehen, dass der Bund nur bis zum 31. März 2018 Beiträge für Lärmsanierungen von Strassen gewährt. Erst 2018 hat der Bundesrat mit der Revision der Lärmschutzverordnung entschieden, dass die Beitragsfrist bis 2022 verlängert wird.

Weil aufgrund der hohen Anzahl an Betroffenen absehbar war, dass geplante Massnahmen an der Quelle - oder eben der Verzicht auf Massnahmen an der Quelle - rechtlich überprüft werden würden, war klar, dass es ratsam gewesen wäre, so früh wie möglich mit der Umsetzung des Verfassungsauftrags zu beginnen.

Wie zu erwarten, gab es denn auch eine Fülle von Einsprachen gegen die aufgelegten Akustischen Projekte. Von Exponenten der Stadt Zürich werden diese Einsprachen immer wieder problematisiert. Allerdings stellen Rechtsmittel in einem funktionierenden Rechtsstaat kein Problem dar, sofern innerhalb einer vernünftigen Frist ein Entscheid der zuständigen Gremien erfolgt. Rechtsmittelverfahren schaffen eine Klärung dazu, was im Rahmen des geltenden Rechts zulässig ist.

Was allerdings für eine gewisse Irritation sorgt, sind nicht die Einsprachen an sich, sondern die lange Behandlungsdauer der Einsprachen durch den Stadtrat. Bevor es nämlich zur öffentlichen Auflage kommt, ist die Grundlagenarbeit durch die so genannten Akustischen Projekte, in der Regel Papiere mit mehreren hundert Seiten Umfang, schon erstellt. Dem Stadtrat obliegt lediglich eine juristische Überprüfung.

Einige Beispiele:

Kreisweise Lärmsanierung im Kreis 3: Auflage am 28. Januar 2015, Stadtratsbeschluss am 29. März 2017. Behandlungsdauer mehr als 2 Jahre.

Kreisweise Lärmsanierung im Kreis 7: Auflage am 14. März 2014, Stadtratsbeschluss am 25. Mai 2016. Behandlungsdauer mehr als 2 Jahre.

Kreisweise Lärmsanierung im Kreis 11: Auflage am 11. Juni 2014, Stadtratsbeschluss am 21. Juni 2017. Behandlungsdauer 3 Jahre.

Kreisweise Lärmsanierung in den Kreisen 1, 4 und 5: Auflage am 20. November 2015, Stadtratsbeschluss ausstehend. Behandlungsdauer offen, aber heute schon mehr als 2 Jahre.

Stossend sind diese langen Behandlungsfristen deshalb, weil ein Verfassungsauftrag, dessen Ausführungsbestimmungen seit über 30 Jahren vorliegen, dadurch noch einmal verzögert wird. Nach dreissigjährigem Nichtstun hätte eine gewisse Dringlichkeit bestanden, den Schutz der Bevölkerung vor Strassenlärm auch in der Stadt Zürich energisch voranzutreiben.

Stossend ist das aber auch, weil bis Anfang 2018 die Gefahr bestand, dass der Stadtrat mit diesem Vorgehen erhebliche finanzielle Unterstützung durch den Bund gefährdet.

Es stellen sich deshalb folgende Fragen:

1. Wo liegt das Problem? Fehlen der Verwaltung die personellen Ressourcen zur Behandlung der Einsprachen? Oder hat der Stadtrat Mühe, sich zu entscheiden?
2. Sind für den Stadtrat so lange Behandlungsfristen angemessen? Falls nicht, was gedenkt der Stadtrat organisatorisch vorzukehren, damit über Einsprachen künftig schneller entschieden wird?

3. Ursprünglich war vorgesehen, dass der Bund nur bis zum 31. März 2018 Beiträge für Lärmsanierungen von Strassen gewährt. Was hatte der Stadtrat vorgekehrt, um den drohenden Entzug der finanziellen Unterstützung durch den Bund beim Lärmschutz, ausgelöst durch den langwierigen Entscheidungsfindungsprozess durch den Stadtrat, zu kompensieren?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die Stadt Zürich verfolgt schon seit rund 25 Jahren das Ziel, die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Bevölkerung zu minimieren. Ausgelöst durch die Sanierungsvorgaben der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) hat die Stadt Zürich seit 1987 einerseits fünf Strassensanierungsprogramme (SSP I–V) mit insgesamt 100 Strassenabschnitten und sieben Plätzen erarbeitet. Diese an Strassen von rund 30 km Länge mit Überschreitungen des Alarmwerts realisierten Lärmschutzmassnahmen, vorwiegend Schallschutzfenster, kosteten rund 100 Millionen Franken und wurden Ende 2010 abgeschlossen. Andererseits sind in den letzten 25 Jahren zahlreiche Tempo-30-Zonen sowie Begegnungszonen eingerichtet worden, allerdings nicht primär aus Lärmschutzgründen, sondern aus Gründen der Verkehrssicherheit und der Wohnqualität.

Seit dem Jahr 2004 prüft die Stadt Zürich die Möglichkeiten von Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg, also Lärmschutzwände oder Zwischenbauten, und seit 2009 wird die Anordnung von Tempo 30 als Massnahmen an der Quelle geprüft (z. B. anhand der Konzepte «Zonenkonzept Tempo 30 kommunale Strassen» und «Konzept Tempo- und Verkehrsregimes mit ÖV-Trassierung»). Die Resultate aus diesen Prüfungen waren die Basis für die in der Anfrage erwähnten akustischen Projekte, welche aufzeigen, an welchen Strassen welche Lärmschutzmassnahmen ergriffen werden können, und wo in welchem Umfang Sanierungserleichterungen gesprochen werden müssen. Gerade bei Geschwindigkeitsreduktionen als möglicher Massnahme zur Strassenlärmsanierung gilt es verschiedene Vor- und Nachteile abzuwägen. Diese Vor- und Nachteile können nicht nur unterschiedlich gewichtet werden, sie verändern sich auch im Verlaufe der Zeit. So können sich z. B. die Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr verändern, wenn sich zwischen der Erarbeitung der erwähnten Konzepte und dem Rechtsmittelverfahren zu den akustischen Projekten die Infrastruktur oder der Fahrplan verändert hat. Aus diesen Gründen hat die Stadt Zürich bei den eingegangenen Einsprachen nicht nur eine juristische Prüfung vorgenommen, sondern auch inhaltlich überprüft, ob die Grundlagen, welche zu einer Entscheidung für oder gegen eine Geschwindigkeitsreduktion geführt haben, unverändert gültig sind.

Zu beachten ist, dass parallel zur Auflage der kreisweisen Lärmsanierungsverfahren jeweils Geschwindigkeitsreduktionen ausgeschrieben wurden. Diese Verfügungen wurden ebenfalls mit zahlreichen Einsprachen eingedeckt, so dass pro Kreis immer mehrere Verfahren zu führen und zu koordinieren waren. Die Einsprechenden gegen die Temporeduktionen haben die Rechtsmittelentscheide ausnahmslos weitergezogen. Die ersten Verfahren wurden kürzlich durch das Bundesgericht entschieden, viele andere sind noch vor unteren Instanzen hängig.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1 («Wo liegt das Problem? Fehlen der Verwaltung die personellen Ressourcen zur Behandlung der Einsprachen? Oder hat der Stadtrat Mühe, sich zu entscheiden?»):**

Bei den zur Diskussion stehenden Verfahren handelt es sich um komplexe, örtlich umfassende und anspruchsvolle, zum Teil auch juristisches Neuland betretende, Rechtsmittelverfahren. Innerhalb der Stadtverwaltung waren/sind daran mehrere Departemente beteiligt (Gesundheits- und Umweltschutzdepartement, GUD; Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, TED; Sicherheitsdepartement, SID; Departement der Industriellen Betriebe, DIB). Die Einsprachen betreffen Sanierungserleichterungen gemäss LSV und Bauprojekte sowie Verkehrsanordnungen gemäss Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01).

Die sorgfältige Koordination, Bearbeitung und Abstimmung bis auf Stufe Stadtrat erfordert, je nach konkreter Ausgangslage (Grösse des betroffenen Gebiets, Anzahl Strassen, Charakter der Strassen, öV-Strecken usw.) auch unterschiedlich viel Zeit.

Wie das soeben ergangene Urteil des Bundesgerichts (1C\_117/2017, 1C\_118/2018) vom 20. März 2018 zeigt, lohnt sich die sorgfältige und gewissenhafte, wenn auch zeitaufwändige Bearbeitung der einzelnen Verfahren durch die Stadtverwaltung bis hin zum Stadtrat.

Daneben haben auch folgende Faktoren zur Verlängerung des Verfahrens beigetragen:

- Die zahlreichen parallel laufenden Verfahren (kreisweise Sanierungen, wesentliche Änderungen, Lärmschutzwand-Projekte, Verfahren über Temporeduktionen) sowie die damit zusammenhängenden Einsprachenbehandlungen – und nach vorliegendem Stadtratsbeschluss die Rekursbehandlungen und Beschwerdebehandlungen – stellten auf unterschiedlichen Stufen auch eine sehr grosse Arbeitslast dar.
- Die in den Rechtsmitteln gegen das Strassenprojekt verlangten umfassenden Abklärungen über zusätzliches Tempo 30 (vgl. Antwort zu Frage 2) inklusive Berücksichtigung der seit der Erarbeitung der eingangs erwähnten Konzepte und der akustischen Projekte zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen von Infrastruktur und VBZ-Fahrplänen;
- Die in den Rechtsmitteln gegen die Verkehrsanordnungen verlangten Begehren um rechtliches Gehör und weiteren Schriftenwechsel (vgl. Antwort zu Frage 2).

**Zu Frage 2 («Sind für den Stadtrat so lange Behandlungsfristen angemessen? Falls nicht, was gedenkt der Stadtrat organisatorisch vorzukehren, damit über Einsprachen künftig schneller entschieden wird?»):**

Die lange Dauer der Verfahren ist nicht optimal und stellt eine Ausnahme dar. Der mit den Verfahren verbundene Aufwand war jedoch in diesem Ausmass nicht voraussehbar. Das Thema Lärmschutz ist schweizweit nirgendwo derart umkämpft und flächendeckend umstritten wie in der Stadt Zürich. Trotz bedeutend weniger Rechtsmittelverfahren haben auch diverse andere Gemeinden und Kantone die Strassenlärmsanierung noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund gewährt der Bund nun auch über den 31. März 2018 hinaus Beiträge an die Sanierungskosten (vgl. Antwort zu Frage 3).

Wie bei Frage 1 ausgeführt, kann die Bearbeitungszeit je nach Anzahl Einsprachen und Komplexität der zu tätigen Abklärungen unterschiedlich ausfallen. Die Verfahrensdauer liegt auch nicht allein in den Händen des Stadtrats. Die Gegenparteien haben durch ihre Rechtsbegehren und auch im Rahmen des rechtlichen Gehörs das Recht und die Möglichkeit, den Umfang der verlangten Überprüfungen auf zahlreichen Strecken zu steuern und auch auf die Anzahl und den Umfang der Schriftenwechsel und damit auf die Dauer des Verfahrens massgeblich Einfluss zu nehmen. Die städtische Verwaltung ist sich der Bedeutung der Verfahren bewusst und behandelt sie prioritär. Dementsprechend erachtet der Stadtrat die Behandlungsfristen als notwendig und angemessen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit Tempobeschränkungen zwecks Lärmsanierung eine sehr grosse Zahl von Verfügungen mit Einsprachen angefochten wurde. Die Behandlung dieser Einsprachen sowie die Rechtsmittelverfahren vor den oberen Instanzen banden über eine lange Zeit einen grossen Teil der für die Strassenlärmsanierung verfügbaren Ressourcen in den Rechtsdiensten.

Der Verlauf des Verfahrens, das schliesslich zu einem höchstrichterlichen Leiturtel führte, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Im Zusammenhang mit der Strassenlärmsanierung erliess der Vorsteher des Polizeidepartements der Stadt Zürich am 22. August 2013 diverse Temporeduktionen. Im Kreis 2 wurden verschiedene bestehende Tempo-30-Zonen zusammengelegt und erweitert. In den Kreisen 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12 wurde die Höchstgeschwindigkeit auf diversen kommunalen Strassen(abschnitten) auf 30 km/h herabgesetzt. Dagegen wurden diverse Einsprachen erhoben.

Diese wies der Stadtrat mit drei Beschlüssen am 19. November 2014 ab. Am 17. Dezember 2014 sowie am 5. Januar 2015 reichten die Einsprecher dagegen insgesamt drei Rekurse beim Statthalteramt Bezirk Zürich ein. Dieses wies die Rekurse am 3. Mai 2016 in drei Entscheiden ab. Dagegen gelangten einige der Rekurrenten am 10. Juni 2016 mit drei Beschwerden ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses wies die Beschwerden mit drei Urteilen vom 21. Dezember 2016 ab. Dagegen wurden am 27. Februar 2017 beim Bundesgericht zwei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Mit Urteil vom 20. März 2018 hat das Bundesgericht die Beschwerden abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Dieser Entscheid ist am 10. April 2018 – also beinahe fünf Jahre nach Publikation der angefochtenen Verfügung – beim Stadtrat eingegangen; er darf als Leiturteil für analoge Fälle betrachtet werden, was somit – hoffentlich – die Verfahrensdauer und den zukünftigen Zeitaufwand bei angefochtenen Temporeduktionen markant reduzieren wird.

Der Aufwand des eben beschriebenen Verfahrens war beträchtlich. Vor jeder der vorgenannten Instanzen und für jedes eingereichte Rechtsmittel waren von den Rechtsdiensten bis zu drei Stellungnahmen zu erarbeiten. Die entsprechenden Ressourcen fehlten für diejenigen Lärmsanierungsverfahren, die nach dem 22. August 2013 schrittweise aufgelegt wurden.

Zu beachten ist weiter, dass nach dem 22. August 2013, parallel zu den kreisweisen Lärmsanierungsverfahren weitere Temporeduktionen publiziert wurden. Sie wurden ebenfalls flächendeckend mit Rechtsmitteln angefochten und die Stadtratsentscheide hierüber wurden an obere Instanzen weitergezogen. Auch diese Verfahren brauchten Ressourcen und verlangsamten die jeweils noch vor dem Stadtrat hängigen, späteren Lärmsanierungsverfahren.

**Zu Frage 3 («Ursprünglich war vorgesehen, dass der Bund nur bis zum 31. März 2018 Beiträge für Lärmsanierungen von Strassen gewährt. Was hatte der Stadtrat vorgekehrt, um den drohenden Entzug der finanziellen Unterstützung durch den Bund beim Lärmschutz, ausgelöst durch den langwierigen Entscheidungsfindungsprozess durch den Stadtrat, zu kompensieren?»):**

Gemäss der Änderung der Lärmschutzverordnung vom 21. Februar 2018 gewährt der Bund Beiträge für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden neu bis zum 31. Dezember 2022. Mithin dürften hängige Verfahren vor Ablauf der erstreckten Frist erledigt werden können. Wie erwähnt, liegt die Verfahrensdauer nicht allein in den Händen des Stadtrats.

Bundesbeiträge können für die Projektierungsarbeiten und insbesondere für realisierte und abgerechnete Lärmschutzmassnahmen beantragt werden. Grundlage hierzu ist die Vollzugsdatenbank. Mit Beginn der öffentlichen Auflage wird ein Projekt in die Vollzugsdatenbank aufgenommen. Bis zum 31. März 2018 sind alle Lärmsanierungsprojekte der Stadt Zürich öffentlich aufgelegt. Damit sind die Projekte der Stadt Zürich in die Vollzugsdatenbank aufgenommen und angemeldet. Die Höhe der dem Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Bundesgelder wird jeweils zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund (Bundesamt für Unfallverhütung BAFU) im Rahmen der Programmvereinbarung ausgehandelt. Soweit, wie diese Gelder reichen, können die Bundesbeiträge zu den angemeldeten Projekten abgeholt werden.

Mit Annahme der Motion Lombardi 15.4092 «Lärmschutzmassnahmen bei Strassen nach 2018» im Herbst 2016 wurde absehbar, dass die versprochenen Bundesbeiträge den Kantonen und Gemeinden auch nach 2018 noch zur Verfügung stehen werden. Insofern bestand – entgegen der Annahme der Anfragenden – Anfang 2018 kein Risiko, dass gesprochene Bundesbeiträge verloren gehen würden.

Die Ersatzmassnahme Schallschutzfenster ist im Rahmen der von der Frist betroffenen Verfahren der mit Abstand grösste Kostenpunkt. Um keine Bundesbeiträge zu verlieren, beschloss der Stadtrat im Rahmen des Schallschutzfenster-Reglements (AS 713.200), dass bei zureichenden Gründen (insbesondere befristete Kostenbeteiligungen), Schallschutzfenster bereits vor rechtskräftigen Sanierungserleichterungen eingebaut werden könnten

(Art. 4 Abs. 3 des Schallschutzfenster-Reglements). Dank der Verlängerung der Programmvereinbarung musste die Stadt von dieser Möglichkeit bisher keinen Gebrauch machen.

Die Stadtverwaltung stand und steht in dauerndem Kontakt mit der kantonalen Fachstelle Lärmschutz, um möglichst viele Bundesbeiträge sicherstellen zu können.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**