

Lärmschutzwände – Eile oder Weile?

Warum weitere Verzögerungen durchaus sinnvoll sind.

In der Ausgabe 69 der Zürcher UMWELTPRAXIS vom Juli 2012 erschien der Beitrag „Lärmsanierung in den Zürcher Gemeinden“. Für diese Arbeiten gilt gemäss § 17 Lärmschutz-Verordnung LSV die bereits einmal verlängerte Frist vom 31. März 2018 (anstelle des ursprünglichen Stichtages vom 31.3.2002). ZUP: „Danach gewährt der Bund keine Beiträge an Massnahmen mehr.“

Der Artikel „Lärmsanierung in den Zürcher Gemeinden“ verkündet eine Botschaft, die man nur schwer überhören kann: Handelt endlich, sonst entgeht euch viel Bundesgeld! Der Kreis der Adressaten im Kanton Zürich ist ziemlich gross. Wie die mitpublizierte Karte zeigt, besteht in knapp 100 Gemeinden und Städten des Kantons Zürich Handlungsbedarf, der natürlich quantitativ und qualitativ von Fall zu Fall variiert. Die LSV wurde 1987 in Kraft gesetzt. Angesichts des Finanzierungsmodells¹ und eines nicht gerade überragenden Problemdrucks erstaunt es aber nicht, dass auch 25 Jahre später die Vorgaben der LSV bei weitem noch nicht umgesetzt sind. Im Folgenden zeigen wir auf, warum sich die Gemeinden von der Frist 2018 nicht allzu sehr beeindruckt lassen sollten.

Investieren angesichts klammer Kassen?

Die Verlängerung der Sanierungsfristen per 1. Oktober 2005 wurde vom Bundesrat „vor allem (mit) mangelnden finanziellen Mitteln der Kantone“² begründet. Diese Argumentation hat zur Folge, dass die Finanzlage der nachgeordneten politischen Ebenen den Ablauf der Sanierungsmassnahmen bestimmt, und nicht die Dringlichkeit gemäss § 17, 2 LSV.

An der Finanzlage der Kantone und Gemeinden hat sich inzwischen nichts geändert, im Gegenteil. Für die Sanierung der Kantons- und Gemeindestrassen verbleibt laut BAFU „ab 2016 eine Investitionslücke von knapp einer Milliarde Franken. Beim jetzigen Arbeitsrhythmus ent-

¹ Die Bundesbeiträge werden gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) geleistet. Aufgrund unterschiedlicher Beitragssätze für Lärmschutzmassnahmen bei National-, Haupt- und übrigen Strassen sanierten die Kantone vielfach zuerst die Strassen mit den höchsten Beitragssätzen, also hauptsächlich Nationalstrassen. BAFU, Verlängerung der Sanierungsfristen bei Strassen und Aenderung LSV, Art. 36 ff, 23. Juli 2003, p. 5.

² ebenda

spricht dies 6 Jahren Arbeit. Das Einhalten der Sanierungsfrist bis 2018 in allen Kantonen ist somit sehr ambitiös.“³ Im Klartext: Die Sanierungsfrist wird erneut nicht eingehalten werden.

Fazit: Kantone und Gemeinden können dem 31.3.2018 gelassen entgegen sehen. Und diese Gelassenheit wird wiederum dazu beitragen, dass das Ziel erst recht nicht erreicht wird. Das ist die logische Konsequenz der Finanzierungs konstruktion (vgl. Fn. 2). Die Frage ist nun: Wie tragisch ist das?

Investitionsentscheide im Lichte des „Standes der Wissenschaft“

In ihrer Ausgabe vom 1. Juli 2012 hat die „NZZ am Sonntag“ aufgezeigt, dass die massgeblichen Lärmgrenzwerte aus den 1970er und 1980er Jahre „mehr auf Wunschenken als auf Wissenschaftlichkeit basieren“. ⁴ Die Zeitung zitiert unter anderen den renommierten Akustikexperten Robert Hofmann zum Beispiel Strassenlärm: „Es gibt keine grundlegende schweizerische Befragungsstudie zur Belästigung und Störung durch Strassenlärm tags“. Die akustische Belastung durch den Strassenlärm wurde Ende der 1970er Jahre nicht etwa gemessen, sondern „als Mittelwert der Schätzung von vier Akustikern gewonnen, weil die finanziellen und personellen Mittel kein anderes Vorgehen erlaubten“, so Hofmann. Anzuführen wäre, dass diese akustischen Werte mit Befragungsergebnissen von lediglich 539 an vier Kantonsstrassenabschnitten in der deutschen Schweiz wohnenden Personen in eine Beziehung (Dosis-/Wirkungsbeziehung, DW) gesetzt wurden ⁵. Von Repräsentativität in Bezug auf Strassentypen, Verkehrsstruktur, Regionen, Bevölkerungsstruktur etc. keine Spur. Das Eis, auf dem der ganze Vollzug ruht, ist äusserst dünn.

Während sich die Gesellschaft veränderte, verharrte die LSV in der Technikgläubigkeit der 1950er und 1960er Jahre und auf dem Stand der Wissenschaft von Ende der 1970er Jahre ⁶ (Ausnahmen: Fluglärm, Lärm militärischer Waffen-, Schiess- und Übungsplätze). Gleichzeitig wurde der Vollzug völlig verrechtlicht. Gesellschaftlicher Wandel, Werteveränderungen, Fragmentierung der Bevölkerung usw. existieren in der Realität der Lärmbekämpfung schlicht und einfach nicht.

³ BAFU, Lärmsanierung der schweizerischen Hauptstrassen sowie der Kantons- und Gemeindestrassen: Stand Ende 2010, Aktenzeichen/Referenz: K342-1062

⁴ Imhasly P., Viel Lärm um Nichts“, NZZ am Sonntag, 1.7.2012

⁵ Bei 539 Befragten beträgt allein der Stichprobenfehler bei einer repräsentativen Stichprobe maximal +/- 4.31%.

⁶ BUWAL, Lärmbekämpfung in der Schweiz, Stand und Perspektiven, Bern 2002, p. 21

Das USG bestimmt in § 15, dass Immissionsgrenzwerte „nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung“ festzulegen sind. Wie sind nun Investitionsentscheide zu treffen, wenn die Wissensgrundlagen mit schwerwiegenden, qualitativen Mängeln behaftet sind?

Lärmbekämpfung an der Wirklichkeit vorbei?

Im Falle der Lärmbekämpfung wird die Diskrepanz zwischen Entscheidungsgrundlagen und der gesellschaftlichen, aber auch bautechnischen Wirklichkeit von Jahr zu Jahr grösser. Entsprechend steigt das Risiko, Lärmbekämpfung an diesen Entwicklungen vorbei zu betreiben.

Beispiel 1: In einer Publikation zur Akzeptanz von Lärmschutzmassnahmen LSM (Eisenbahnlärm) schreibt das BAFU 2004 etwas umständlich: „Die akustische Wirksamkeit der Lärmschutzmassnahmen LSM hat dagegen im untersuchten Fallbeispiel keinen signifikanten Einfluss auf die Akzeptanz, gemessen als Zweckmässigkeit. Während in der publizierten Studie gezeigt werden konnte, dass die Akzeptanz von der LSM durch deren akustische Wirksamkeit bestimmt ist, kann dieser Zusammenhang mit den neu erhobenen Daten nicht bestätigt werden. Allerdings ist die akustische Wirksamkeit der LSM insbesondere in den oberen Stockwerken der untersuchten ersten Bautiefe auch sehr gering.“⁷ Im Falle Strassenlärm deutet vieles darauf hin, dass die Gemengenlage nicht wesentlich anders ist. Aus einem inoffiziellen Brief eines erfahrenen kantonalen Vollzugsbeamten: „Dort wo Lärmschutzwände gebaut worden sind, sind die Betroffenen ohnehin enttäuscht von der Wirkung.“

Beispiel 2: Es gibt unzählige Fälle, wo in der Nähe lärmiger Anlagen kräftig gebaut wird und die attraktiven Wohnungen wie frische Weggli weggehen. Zur lange Zeit verbreiteten These einer lärmbedingten sozialen Entmischung (die Armen bleiben, die Reichen ziehen weg) sagt das BAFU: „Der kausale Zusammenhang zwischen Lärm und der sozialen Entmischung von Siedlungsgebieten ist bisher **nicht wissenschaftlich nachgewiesen**.“⁸ Nur an Extremlagen wie der Rosengartenstrasse in Zürich gibt es Prozesse, die zu Ghettobildungen führen (Konzentration einkommensschwacher Ausländer und alter Leute).

Vielmehr gibt es Indizien, dass heute je nach Gemeindetyp, Umgebungszustand und bautechnischem Standard eine „andere Art der Entmischung“ statt findet. Oft ziehen Leute in die Nähe lärmiger Anlagen, denen ganz andere Werte als eine ruhige Umgebung wichtig sind,

⁷ BAFU, Lärm: Akzeptanz von Lärmschutzmassnahmen entlang von Eisenbahnlinien, Bern, 2004

⁸ BAFU, Faktenbericht Lärmkosten in der Schweiz, Bern, 2007, p. 15. Hervorhebung BAFU.

und die zufrieden sind, wenn sie durch Glas (Schallschutzfenster und andere bautechnische Massnahmen - in der Regel energetischer Natur) sozusagen eingemauert sind. Beispiele dafür sind das Wohlgroth-Areal (Eisenbahnlärm) oder der Glattpark (Fluglärm).

Soll man also in Sanierungen auf dem Ausbreitungsweg des Schalls investieren, wenn gar keine Vorstellung besteht, was die Bevölkerung von den Massnahmen hält und welches ihre Bedürfnisse sind? Was kein Unternehmer tut, sollte auch der Staat nicht tun: Ins Blaue investieren. Für die Sanierung an Kantons- und Gemeindestrassen folgt erneut, dass man sich dabei nicht von Fristen drängen lassen sollte.

Einmischung des Vollzugs ins Konzeptionelle

Seit 2004 plagen sich BAFU und die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung EKLB mit dem Thema Immissionsgrenzwerte herum. Im Zusammenhang mit dem Artikel der "NZZ am Sonntag" sind einige zuvor unter Verschluss gehaltene Grundlagenpapiere öffentlich gemacht worden, die einen gravierenden Wissensbedarf aufzeigen und ein „Forschungskonzept Lärm“ skizzieren.⁹ Es werden Forschungspläne gewälzt und - laut Aussagen von Insidern – von höchster Stelle abgeblockt.

Egal wie diese Sache auf Expertenebene laufen wird, kann schon jetzt gesagt werden, dass Ergebnisse nicht so rasch auf dem Tisch liegen werden, und dass der Prozess einer allfälligen Überarbeitung der LSV ein konzeptionell, wissenschaftlich, rechtlich, politisch und zeitlich diffiziles Geschäft sein wird. Vor 2018 werden überarbeitete Grenzwerte und eine damit voraussichtlich bedingte überarbeitete LSV höchstwahrscheinlich nicht vorliegen.

Was kümmert das die Kantone, Städte und Gemeinden? Das Grundlagendefizit relativiert sehr stark die obrigkeitlichen Hinweise auf den Ablauf der Sanierungsfrist. Ungleich wichtiger ist, dass die Vollzugsorgane (Kantone, Kommunen) schon heute beginnen, sich fachlich und politisch mit der Zukunft der LSV zu beschäftigen. Je weniger Lärmsanierungen auf dem Ausbreitungsweg realisiert werden, umso grösser der Druck zur Auseinandersetzung mit den Grundlagendefiziten. Vermutlich wäre der Versuch sogar sinnvoller, die LSV angesichts der voraussichtlich erneuten Fristerstreckung und der offensichtlich fehlenden theoretischen und empirischen Legitimation grundlegend neu zu erfinden.

Andreas Meyer, Sozialwissenschaftler, 8498 Gibswil, Tel. 055 245 15 39,

ameyer.gibswil@bluewin.ch

