



Regierungsrat

Luzern, 20. November 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 580

Nummer: A 580
Protokoll-Nr.: 1185
Eröffnet: 19.06.2018 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Frey Monique und Mit. über die kantonalen Massnahmen für die Reduktion der Lärmemissionen an der Quelle

Vorbemerkung:

Strassen gelten umweltrechtlich als Anlagen. Solche Anlagen sind, wenn sie den Vorschriften des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) oder den Umweltvorschriften anderer Gesetze nicht genügen, zu sanieren (Art. 16 Abs. 1 USG). Sanierungspflichtige ortsfeste Anlagen und damit auch Strassen müssen gemäss Artikel 13 Absatz 2 der Lärmschutz-Verordnung (LSV) so weit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die Immissionsgrenzwerte nicht (mehr) überschritten werden. Als Sanierungen gelten dabei emissionsbegrenzende Massnahmen an der Quelle, welche die Lärmerzeugung (u.a. Minderung Verkehrsaufkommen, Reduktion signalisierte Geschwindigkeit, Einbau lärmarmen Beläge) oder die Lärmausbreitung (etwa durch Lärmschutzwände) verhindern oder verringern (Art. 2 Abs. 3 und 4 LSV). Ist eine Sanierung im Einzelfall unverhältnismässig, gewähren die Behörden Erleichterungen (Art. 17 Abs. 1 USG). Unverhältnismässig ist die Sanierung, wenn sie unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde oder der Sanierung überwiegende Interessen namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung entgegenstehen (Art. 14 Abs. 1 LSV).

Zu Frage 1: Wie sieht nun die Bilanz der LSP im Kanton aus? Wie viele LSP wurden umgesetzt (Ort, km)? Wie viele Erleichterungen wurden bewilligt (Ort, Art, km)? Wie viele Schallschutzfenster und wie viele Kilometer Lärmschutzwände wurden eingebaut?

Im Kanton Luzern waren rund 370 km Strassen übermässig lärmbelastet und daher sanierungspflichtig. Davon wurden in den letzten Jahren rund 300 km durch den Kanton oder die Gemeinden als Strasseneigentümer im Rahmen von Lärmsanierungsprojekten saniert. Lärmsanierungsprojekte sind öffentlich-rechtliche Verfahren, in denen die Betroffenen angehört und ihnen Rechtsmittel eingeräumt werden.

Für die Kantonsstrassen wurden 113 Lärmsanierungsprojekte ausgearbeitet. Davon wurden 92 Projekte realisiert, 19 sind in der Umsetzung und zwei sind noch durch Einsprachen blockiert. Insgesamt wurden im Kanton Luzern entlang von Kantons- und Gemeindestrassen rund 3,7 km Lärmschutzwände aufgestellt. Gegenüber rund 8'900 Liegenschaften wurden Sanierungserleichterungen (d.h. Ausnahmen von der Sanierungspflicht nach Art. 17 USG und Art. 14 LSV) zugunsten der Strasse gewährt. Bei einem Teil dieser Liegenschaften wurden als Ersatzmassnahme Schallschutzfenster eingebaut respektive Kostenbeiträge an

Schallschutzfenster ausgerichtet, gesamthaft wurden rund 30'000 Schallschutzfenster realisiert.

Zu Frage 2: Welche Schritte plant die Regierung, um die drei strategischen Schwerpunkte des Bundesrates auch auf Kantonsebene zu erreichen? Welche Meilensteine und Termine sind geplant, um die Ziele bis 2030 zu erreichen?

Wir begrüßen es, dass der Bundesrat in Erfüllung des Postulats 15.3840 Barazzone am 28. Juni 2017 einen nationalen Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung beschlossen hat. Wir unterstützen auch das darin enthaltene Konzept mit den drei strategischen Schwerpunkten "Reduktion der Lärmemissionen an der Quelle", "Förderung von Ruhe und Erholung in der Siedlungsentwicklung" und "Monitoring der Lärmbelastung und Information der Öffentlichkeit". Der vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmenkatalog ist anspruchsvoll, noch wenig konkret und bedarf teilweise noch grundlegender Entwicklungsarbeiten. Er reflektiert vorab die Handlungsebene des Bundes und ist nicht direkt auf kantonaler oder kommunaler Stufe umsetzbar. Es sind darin keine konkreten Ziele bis 2030 ausformuliert.

Auf kantonaler Ebene hat sich das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement in seinem im Mai publizierten Umweltbericht 2018 zum Ziel gesetzt, bis 2030 den Anteil der durch Strassenlärm übermässig belasteten Personen auf unter 20 Prozent mindestens zu stabilisieren und die Lärmbelastung innerorts mit Massnahmen an der Quelle um durchschnittlich zwei Dezibel zu reduzieren. Diese Ziele liegen einerseits absolut in der Stossrichtung des nationalen Massnahmenplans, andererseits bestehen aber auch Abhängigkeiten zu dessen Umsetzung. Vor diesem Hintergrund besteht derzeit noch kein ausformulierter kantonaler Massnahmenplan zur Erreichung der Ziele 2030. Priorität hat in den nächsten Jahren der Abschluss der kantonalen und kommunalen Lärmsanierungsprojekte.

Zu Frage 3: Wird auch der Luzerner Regierungsrat einen Massnahmenplan erarbeiten lassen, um die LSP, welche vor allem Erleichterungen beinhaltet haben, mit wirklichem Lärmschutz (Massnahmen an der Quelle) nochmals zu bearbeiten und die Bevölkerung effektiv vor Lärm zu schützen? Wann wird dieser vorliegen? Welche Schwerpunkte will der Regierungsrat setzen?

Lärmschutz ist eine Daueraufgabe, müssen doch die Immissionen einer Anlage periodisch überprüft werden. Grundsätzlich haben die im Rahmen eines ordentlich durchgeführten Lärmsanierungsprojekts unter Einbezug der Betroffenen gewährten Sanierungserleichterungen zugunsten der Strasse Rechtsbestand. Eine Neuurteilung erfolgt, wenn die Lärmimmissionen einer Anlage (hier: einer Strasse) von den im Erleichterungsentscheid festgehaltenen Immissionen auf Dauer wesentlich abweichen (Art. 37a LSV) oder wenn die Anlage eine Änderung erfährt. Dann gilt der Vorsorgegrundsatz, wonach die Lärmemissionen so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Selbstverständlich werden alle Bauvorhaben im Rahmen des Strassenbauprogramms auch in dieser Hinsicht auf die Gesetzeskonformität überprüft. Eine proaktive, nicht mit Bauvorhaben verknüpfte Überarbeitung der abgeschlossenen Lärmsanierungsprojekte dagegen ist nicht vorgesehen.

Zu Frage 4: Gibt es eine Planung für die Erneuerung der Kantonsstrassen mit lärmarmen Strassenbelägen? Welche Kantonsstrassen sollen in den nächsten zehn Jahren mit lärmarmen Strassenbelägen saniert werden?

Ergeben die technischen Abklärungen, dass eine Strasse lärmtechnisch sanierungspflichtig ist, sind in erster Linie – wie in den Vorbemerkungen festgehalten – wirkungsvolle und verhältnismässige Lärmschutzmassnahmen an der Quelle und/oder bauliche Massnahmen im

Ausbreitungsbereich des Schalls zu prüfen. Als eine solche mögliche Massnahme gilt auch der Einbau lärmarmen Beläge.

Mit dem Einbau lärmarmen Beläge (etwa dem Typ SDA 4-12 [semidichter Asphaltbelag mit einem 4er-Korn und einem Hohlraumgehalt von 12%]) lassen sich die Emissionen signifikant und unmittelbar an der Quelle reduzieren. Die akustische Wirkung nimmt allerdings mit zunehmendem Alter nachweislich ab (vgl. auch Schlussbericht Forschungspaket lärmarme Beläge innerorts, Teilprojekt 3: Langzeitmonitoring, vom 30. März 2017, Seite 66) und die Lebensdauer ist gegenüber konventionellen Belägen kleiner. Nach heutigem Kenntnisstand muss ein solcher Deckbelag nach ca. 15 Jahren erneuert werden. In jedem Fall erforderlich ist daher eine Gesamtabwägung in jedem einzelnen Strassensanierungsfall, in die unter anderem auch die finanzielle Verhältnismässigkeit, die technische Machbarkeit, die bisherigen Erfahrungen, die betriebliche Sicherheit, die Lebensdauer, der Unterhalt, die Reinigung, die Leistungsfähigkeit des Systems, die Funktion der Anlage, der Schwerverkehrsanteil, die Auswirkungen während Bauphasen, auf den Winterdienst und bei Grabenaufbrüchen sowie sonstige Risiken einzubeziehen sind.

Bei den Kantonsstrassen wurde bis 2014 ein Standardbelag des Typs AC11 verwendet. Dieser hatte sich in der Vergangenheit bewährt. Er weist eine Lebensdauer von 25 bis 30 Jahren auf. Aus Gründen des Lärmschutzes wird heute der lärmtechnisch bessere Belag AC8 eingebaut. Die Lärminderung liegt bei rund einem Dezibel. Weil die eingebauten Beläge meist noch in einem zumindest ausreichenden Zustand waren, wurde in den Lärmsanierungsprojekten (LSP) für Kantonsstrassen nicht gleichzeitig auch ein Belagsersatz in Erwägung gezogen, wurde doch ein solcher Belagsersatz bei der jeweiligen Prüfung aufgrund des Gesagten und der bisherigen Erfahrungswerte als nicht verhältnismässig erachtet.

Mit Blick auf ihre Lebensdauer können die lärmarmen Beläge (noch) nicht mit den herkömmlichen Belägen mithalten. Bei Kantonsstrassen haben wir deshalb den Einbau lärmarmen Beläge bei der Prüfung im Einzelfall bisher regelmässig als nicht verhältnismässige Lärmschutzmassnahme an der Quelle im Sinn von Artikel 11 Absatz 1 USG beurteilt. Wir verfolgen allerdings die weitere Entwicklung der akustisch vielversprechenden, aber derzeit insgesamt in der Deutschschweiz noch wenig verbreiteten und hinsichtlich des Langzeitverhaltens noch wenig erforschten SDA-Beläge (vgl. dazu nochmals den zuvor erwähnten im Auftrag der Bundesämter für Umwelt [Bafu] sowie für Strassen [Astra] erarbeiteten Schlussbericht Forschungspaket lärmarme Beläge innerorts, Teilprojekt 3: Langzeitmonitoring, vom 30. März 2017, Ziffer 6 Schlussfolgerungen). Sobald belastbare Erkenntnisse zur akustischen und technischen Dauerhaftigkeit neuer (semi-dichter) SDA-Beläge vorliegen und sich dabei zeigt, dass erforderliche Dauerhaftigkeit solcher Beläge verbessert und gegeben ist, sollen diese bei künftigen Belagserneuerungen zum Einsatz gelangen, zumal Emissionen vorsorglich jederzeit soweit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. Art. 4 Abs. 1 USG).

Zu Frage 5: Welche Kantonsstrassen wurden bereits mit semidichten Belägen (SDA) saniert?

Wie sich aus der Antwort zur Frage 4 ergibt, wurden bisher noch bei keinen Kantonsstrassen semidichte Beläge (SDA) verwendet.

Zu Frage 6: Gibt es weitere Massnahmen, welche die Regierung umsetzt oder plant, um die Lärmimmissionen an der Quelle zu bekämpfen?

Wie bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt, müssen bestehende Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, saniert werden (Art. 16 USG), und zwar so weit, als

dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Dabei müssen grundsätzlich die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV). Als Sanierungen gelten dabei emissionsbegrenzende Massnahmen an der Quelle, welche die Lärmerzeugung (u.a. Minderung Verkehrsaufkommen, Reduktion signalisierte Geschwindigkeit, Einbau lärmärmer Beläge) oder die Lärmausbreitung (etwa durch Lärmschutzwände) verhindern oder verringern (Art. 2 Abs. 3 und 4 LSV). Die Gewährung von allfälligen Sanierungserleichterungen ist eine Ausnahmegewilligung und setzt voraus, dass die in Betracht kommenden Sanierungsmassnahmen und ihre Auswirkungen hinreichend geprüft wurden. Allerdings müssen nicht alle denkbaren Alternativen im Detail projektiert werden. Varianten, die erhebliche Nachteile aufweisen oder offensichtlich unverhältnismässig erscheinen, dürfen nach einer ersten summarischen Prüfung aus dem Auswahlverfahren ausgeschlossen werden.

Eine kostengünstige Massnahme an der Quelle kann bei Lärmsanierungen auch die Einführung von Tempo 30 sein. Im Rahmen eines Lärmsanierungsprojekts müssen gemäss Bundesgericht die Zweck- und Verhältnismässigkeit einer Herabsetzung der gesetzlichen Höchstgeschwindigkeit als Massnahme zur Reduktion der Lärmbelastung zumindest geprüft und in Form eines Verkehrsgutachtens dokumentiert werden. Im Gutachten müssen insbesondere die Konsequenzen der Temporeduktion aus Lärmsicht (akustische Wirkungen, Änderung der Störwirkung auf die Anwohner) beschrieben und alternative Massnahmen zur Lärmbekämpfung aufgezeigt werden (technische Machbarkeit, Kosten und Nutzen). Aufzuzeigen sind aber auch allfällige entgegenstehende Verkehrsinteressen wie Verkehrssicherheit und -fluss, Ausweichverkehr und Konsequenzen für den öffentlichen Verkehr.

Bislang hielt sich der Kanton Luzern an das bfu-Modell Tempo 50/30 und behielt auf verkehrorientierten Strassen (Kantonsstrassen und wichtigen Gemeindestrassen) das generell geltende Temporegime von 50 km/h bei. Bei bisherigen Lärmsanierungsprojekten wurde eine Veränderung der heute signalisierten Geschwindigkeiten oder andere verkehrsberuhigende oder -beschränkende Massnahmen aufgrund der Bedeutung der Kantonsstrassen als Hauptverkehrsachsen regelmässig als nicht zweck- und verhältnismässig beurteilt.

Die allgemeine Haltung zu Tempo 30 auf verkehrorientierten Strassen hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Das Bundesgericht hat in diversen Urteilen festgehalten, dass – unter den im Strassenverkehrsrecht festgelegten Voraussetzungen – Tempo 30 auch auf Hauptstrassen grundsätzlich zulässig ist. Wir werden unsere bisherige Praxis vor diesem Hintergrund anpassen und künftig deshalb auch auf Kantonsstrassenabschnitten vertieft prüfen, ob die Voraussetzungen für Tempo 30 erfüllt sind. Die Prüfung setzt die Abwägung von allen im konkreten Fall berührten Interessen voraus. Dazu gehören alle zu erwarteten positiven oder negativen Auswirkungen einer Geschwindigkeitsbegrenzung in allen Bereichen (Lärm, Luft, Verkehrssicherheit, Verkehrsfluss usw.).

Zu Frage 7: Ist der Kanton Luzern bereits mit Schadenersatzforderungen konfrontiert infolge von zu hohen Lärmimmissionen? Erwartet der Kanton solche Klagen und wenn ja, wo? Welche Massnahmen plant die Regierung, damit keine Klagen eingereicht werden?

Abgesehen von punktuellen Forderungen in der Vergangenheit nach Beiträgen für private Lärmschutzwände oder Lärmschutzfenster sind uns aktuell keine solchen Forderungen bekannt. Im Übrigen lässt sich auf die Entscheidung Betroffener, Klagen wegen zu hoher Lärmimmissionen einzureichen, richtigerweise nicht Einfluss nehmen.

Zu Frage 8: Wie weit sind die Gemeinden mit den Lärmsanierungen? Welche Gemeinden haben die Sanierungen noch nicht vorgenommen und was sind die Gründe? Es ist zudem auffallend, dass viele Gemeinden Massnahmen an der Quelle umgesetzt haben und der Kanton nicht. Welche Gründe führten zu dieser unterschiedlichen Vorgehensweise von Kanton und Gemeinden?

In 21 Gemeinden sind die Verfahren für die Lärmsanierungen bereits abgeschlossen oder stehen kurz vor dem Abschluss. Bei 14 Gemeinden befinden sie sich derzeit noch in Umsetzung. Nach deren Abschluss bestehen nach heutigem Kenntnisstand auf kommunaler Ebene keine Lärmsanierungspflichten mehr. Die zu beobachtende unterschiedliche Vorgehensweise von Kanton und Gemeinden hat vorab mit der unterschiedlichen Funktion von Kantons- und Gemeindestrassen zu tun. Während der Kanton für das übergeordnete, verkehrsorientierte und stark beanspruchte Hauptnetz zuständig ist, obliegt den Gemeinden in der Regel ein Netz eher lokal-regional ausgerichteter Strassen mit Erschliessungscharakter. Auf diesem Netz waren in der Vergangenheit sowohl die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen wie auch die Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz von Massnahmen an der Quelle (Verkehrsordnungen, lärmarme Beläge, usw.) eher gegeben.

Zu Frage 9: Welche Gemeinden haben beim Kanton einen Antrag auf Reduktion des Tempos auf 30 Stundenkilometer beantragt, um den Lärm reduzieren zu können beziehungsweise die Sicherheit und Aufenthaltsqualität zu erhöhen? Wo und wie hat die Regierung solche Anträge entschieden?

Im Rahmen der Projektauflage von Lärmsanierungsprojekten in verschiedenen Gemeinden haben entweder die Gemeindebehörden (teilweise als Stellungnehmende) oder betroffene Anwohner Anträge zur Reduktion der signalisierten Fahrgeschwindigkeit auf Tempo 30 gestellt. Zu nennen sind etwa Aesch, Hitzkirch, Hohenrain, Knutwil, Malter, Root oder Sursee. Einige dieser Lärmsanierungsprojekte sind noch pendent, andere sind abgeschlossen und einzelne wurden auf dem Rechtsweg durch das Kantonsgericht überprüft.

Auch aus gestalterischen oder raumplanerischen Gründen wird – insbesondere in Ortszentren – vermehrt gefordert, dass die Einführung von Tempo 30 geprüft wird. Aktuelle Ortsplanungsrevisionen, bei denen seitens Gemeinden eine Tempo-30-Regelung eingebracht wurde, finden sich zum Beispiel in Ruswil, Buttisholz, Entlebuch, Eschenbach, Inwil, Luzern und Kriens.

Der Kanton Luzern übte in der Vergangenheit bei Kantonsstrassen wie bereits ausgeführt Zurückhaltung bei der Reduktion der signalisierten Geschwindigkeiten. Bei Gemeindestrassen folgte er in der Regel den Absichten der für die Strassen zuständigen Gemeindebehörden. Wie in unserer Antwort zu Frage 6 bereits ausgeführt, werden wir unsere bisherige Praxis anpassen und im Einzelfall – insbesondere auf Gesuch einer Gemeinde hin – vertieft prüfen, ob auf einem Kantonsstrassenabschnitt aus lärmrechtlichen, gestalterischen oder raumplanerischen Gründen Tempo 30 angeordnet werden soll.

Zu Frage 10: Welche Massnahmen plant der Regierungsrat, um Ruhe- und Erholungsräumen in der Siedlungsentwicklung zu fördern?

Mit dem auch von der kantonalen Raumordnungspolitik verfolgten Ziel, die Ausdehnung der Siedlungsflächen trotz Bevölkerungswachstums zu bremsen, wächst der Bedarf nach innerer Verdichtung der bestehenden Bauzonen. Die innere Verdichtung wird aber nur erfolgreich möglich werden, wenn die Lebensqualität – und dazu gehören unverzichtbar Ruhe und Erholung – nicht darunter leidet. Obwohl für die konkrete Nutzungsplanung primär die kommunale Ebene zuständig ist, wirkt der Kanton mit seinen Instrumenten Vorprüfung und Genehmigung entscheidend mit. Er ist auch oft früh in die Planung von Arealen und Entwicklungsschwerpunkten involviert.

Der Schutz von Ruhe- und Erholungsräumen ist uns ein wichtiges Anliegen, das im Kontext der raumplanerischen Verdichtung noch an Bedeutung gewinnen wird. Wie der Bundesrat in seinem nationalen Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung zu Recht feststellt,

sind bei diesem Thema verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten, methodische Konzepte, Regelungsmöglichkeiten wie auch eine mögliche Anpassung von Rechtserlassen teilweise erst in Entwicklung. Es wird im Rahmen der Überarbeitung des kantonalen Richtplans auf jeden Fall zu prüfen sein, wie die Siedlungsqualität sowie die Schaffung und der Schutz von Ruhe- und Erholungsräumen im Kanton Luzern weiter gestärkt werden können.

Zu Frage 11: Welche raumplanerischen Instrumente und Rahmenbedingungen schlägt der Regierungsrat vor, um bei der Gestaltung von urbanen Lebensräumen künftig auch akustische Kriterien miteinzubeziehen?

Wir verweisen auf unsere Antwort zu Frage 10.

Zu Frage 12: Welche Massnahmen will der Regierungsrat umsetzen, um das Monitoring zu modernisieren, und welche Art von Informationen plant der Regierungsrat, um das Verständnis für die Lärmproblematik in der Öffentlichkeit zu stärken?

Das wichtigste Instrument für das Monitoring der Lärmbelastung ist der kantonale Lärmbelastungskataster. Wegen fehlenden personellen Kapazitäten konnte dieser in den letzten Jahren nur in bescheidenem Ausmass aktualisiert und erneuert werden. Nach dem Abflachen der Beratungs- und Vollzugsleistungen im Bereich der Lärmsanierungsprogramme wird eine Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit zur Stärkung des Problembewusstseins im Bereich Lärm mit den vorhandenen Ressourcen auch künftig nicht möglich sein.