



3. April 2020

Erläuternder Bericht zur Änderung der Lärmschutz-Verordnung (LSV)

Verordnungspaket Umwelt Frühling 2021

Referenz/Aktenzeichen: S392-1579

Inhalt

1	Einleitung.....	3
1.1	Strassenlärm in der Schweiz	3
1.2	Pflicht zur Lärmsanierung von Strassen.....	4
1.3	Kosten der Lärmsanierung von Strassen	4
1.4	Finanzierung der Lärmsanierung der Haupt- und übrigen Strassen	5
2	Anlass und wesentliche Punkte der Revision (Grundzüge der Vorlage).....	7
2.1	Wortlaut und Absicht parlamentarischer Vorstösse	7
2.1.1	Postulat Barazzone 15.3840.....	7
2.1.2	Motion Hêche 19.3237.....	7
2.2	Kernpunkte der Vorlage	8
2.2.1	Weiterführung der bestehenden Instrumente	8
2.2.2	Schutz der Menschen im Vordergrund.....	8
2.2.3	Zeitplan.....	9
2.2.4	Mittelbedarf.....	10
3	Verhältnis zum internationalen Recht.....	11
4	Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen	12
4.1	Art. 21 Abs. 2 LSV zweiter Satz	12
4.2	Art. 21 Abs. 3 LSV	12
4.3	Art. 22 Abs. 2 Bst. a und c LSV.....	12
4.4	Art. 23 Abs. 2 Bst. a und a ^{bis} (neu).....	12
4.5	Art. 24 Abs. 1 LSV	12
4.6	Art. 24 Abs. 2 LSV	12
5	Auswirkungen	13
5.1	Auswirkungen auf den Bund	13
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.....	13
5.3	Weitere Auswirkungen	13

1 Einleitung

1.1 Strassenlärm in der Schweiz

Lärm beeinträchtigt die Lebensqualität und kann krank machen. Insbesondere nachts reagiert der Mensch empfindlich auf Lärmbelastung. Bei störenden Geräuschen gerät der menschliche Körper in Alarmbereitschaft. Er schüttet Stresshormone aus, das Herz schlägt schneller, der Blutdruck steigt und die Atemfrequenz nimmt zu. Wird der Schlaf nachts gestört, kann dies Schläfrigkeit und eine Verminderung der Aufmerksamkeit und der Leistungsfähigkeit am nächsten Tag zur Folge haben. Dauert diese Lärmexposition längere Zeit an, kann dies Herz-Kreislauf-Erkrankungen wie Bluthochdruck verursachen oder das Herzinfarktisiko erhöhen. Deshalb führt Lärm zu hohen Gesundheitskosten und Wertverlusten von Immobilien, denn Liegenschaften an lärmexponierten Lagen sind weniger gefragt und erzielen folglich tiefere Mieterträge und Verkaufspreise. Im Jahr 2016 wurden die volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrslärms auf 2,67 Milliarden Franken pro Jahr geschätzt¹. Davon entfallen 2,13 Milliarden Franken auf den Strassenlärm. Seit 2010 steigen die externen Kosten kontinuierlich an. Die Entwicklung dieses Indikators wird als negativ beurteilt². Rund 55 Prozent der Kosten sind auf unmittelbare gesundheitliche Beeinträchtigungen zurückzuführen, 45 Prozent entfallen auf Wertverluste von Immobilien (s. Abb. 1).

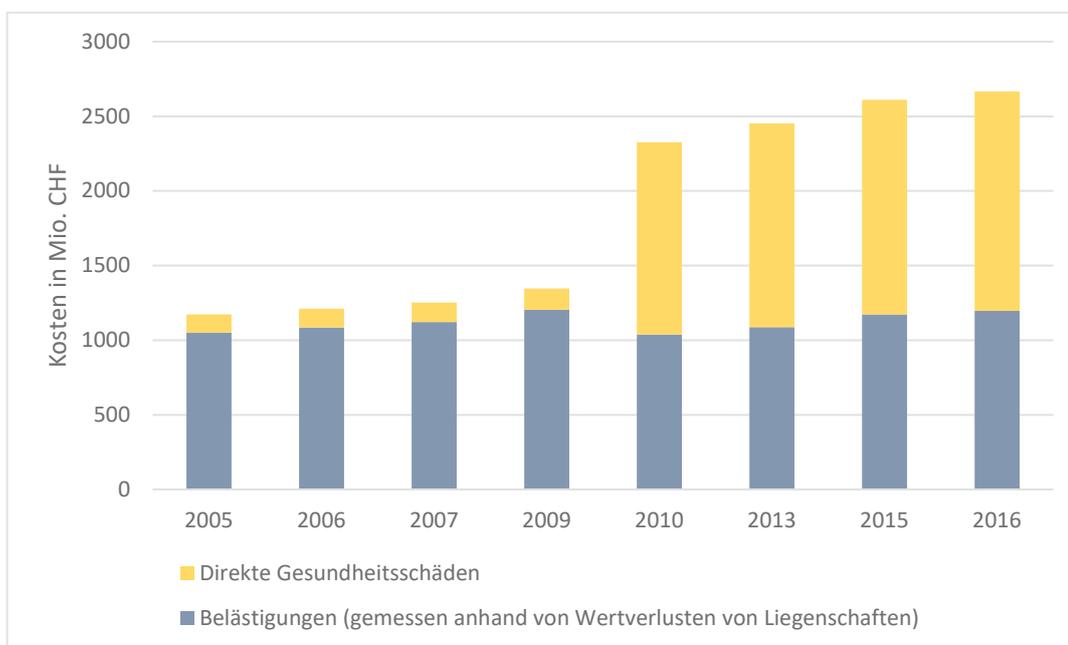


Abbildung 1: Entwicklung der externen Kosten des Strassen-, Schienen- und Luftverkehrs in der Schweiz. Der starke Anstieg der Lärmkosten im Jahr 2010 ist auf die Verwendung neuer Methoden und Datengrundlagen zurückzuführen. BAFU/ARE 2019.

Der Strassenverkehr ist die grösste Lärmquelle in der Schweiz: Tagsüber ist hierzulande jeder siebte Einwohner (1,1 Mio. Menschen) schädlichem oder lästigem Strassenverkehrslärm ausgesetzt, während der Nacht jeder achte (1 Mio. Personen).³ Hauptsächlich betroffen sind

¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2019): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz – Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2016.

² Schweizerischer Bundesrat. Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates.

³ Bundesamt für Umwelt (2018): Lärmbelastung in der Schweiz. Ergebnisse des nationalen Lärmmonitorings SonBASE, Stand 2015.

Wohnlagen in den Städten und Agglomerationen: 90 Prozent der vom Strassenlärm betroffenen Personen leben in städtischen Gebieten.

Aufgrund des Bevölkerungs- und Mobilitätswachstums und der zunehmenden Verdichtung des Siedlungsraums ist davon auszugehen, dass der Strassenlärm auch in Zukunft eine bedeutende Lärmquelle sein wird. Die Bekämpfung des Strassenlärms ist zu einer Daueraufgabe geworden.

1.2 Pflicht zur Lärmsanierung von Strassen

Gestützt auf Artikel 74 der Bundesverfassung (BV; SR 101), das Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) und die Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) hat der Inhaber oder die Inhaberin einer Anlage, die schädlichen oder lästigen Lärm verursacht, die Pflicht zur Lärmsanierung. Der Lärm ist gemäss Artikel 11 USG in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen, sodass die Grenzwerte eingehalten werden. Sind diese Massnahmen unverhältnismässig, können bei öffentlichen Anlagen wie z. B. Strassen Ausnahmen gewährt werden (sog. Erleichterungen). Diese erlauben die Überschreitung der massgebenden Belastungsgrenzwerte für Lärmimmissionen, sind aber gleichzeitig mit der Pflicht verbunden, bei lärmempfindlichen Räumen Schallschutzfenster einzubauen oder ähnliche bauliche Massnahmen zu treffen, falls die Alarmwerte überschritten werden.

Die Pflicht zur Lärmsanierung von Strassen besteht seit 1987. Die Sanierung hätte ursprünglich bis 2002 abgeschlossen werden müssen. Bis dahin wurde aber erst rund ein Drittel der Arbeiten realisiert. Die Sanierungsfristen wurden deshalb für Nationalstrassen bis zum 31. März 2015 sowie für Haupt- und übrige Strassen bis zum 31. März 2018 verlängert.

Obwohl umfangreiche Massnahmen zur Lärmbegrenzung ergriffen wurden, konnten die Sanierungen weder bei den Nationalstrassen noch bei den Haupt- und übrigen Strassen fristgerecht abgeschlossen werden. Dadurch wurde bisher der Schutz der Bevölkerung vor schädlichem Strassenlärm nicht in dem Umfang erreicht, wie er von der Bundesverfassung gefordert wird.

1.3 Kosten der Lärmsanierung von Strassen

Gemäss einer unlängst vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) durchgeführten Schätzung belaufen sich die Gesamtkosten für die Sanierung der Schweizer Strassen auf rund 6 Milliarden Franken⁴. Seit 1985 wurden bereits oder werden in Kürze mehr als 4,3 Milliarden Franken investiert, und 1,7 Milliarden Franken sind seitens der zuständigen Behörden als Bedarf für den Abschluss der Erstsanierung der Strassen gemeldet. Zwei Drittel dieser Kosten trägt der Bund als Anlageinhaber der Nationalstrassen, das verbleibende Drittel müssen die Kantone und Gemeinden als Anlageinhaber der Haupt- und übrigen Strassen übernehmen.

In der Zukunft werden indessen einige Entwicklungen einen positiven Einfluss auf die Lärmsituation haben: So wird beispielsweise der technische Fortschritt bei den Reifen und den Fahrzeugen und namentlich der wachsende Anteil an Elektromotoren insbesondere bei tiefen Geschwindigkeiten zu einer Abnahme der Lärmemissionen führen. Gleichzeitig dürften jedoch das Bevölkerungs- und Mobilitätswachstum, das konstant zunehmende Verkehrsaufkommen sowie die fortschreitende Verdichtung des Siedlungsraums dazu führen, dass die Zahl der Personen, die übermässigem Strassenlärm ausgesetzt sind, weiter zunimmt. Damit ist der Kampf gegen den Strassenlärm zu einer Daueraufgabe geworden. Bereits heute ist absehbar, dass an Strassen, die bereits entsprechend der heutigen gesetzlichen Grundlagen saniert wurden, in Zukunft weitere Massnahmen erforderlich werden, damit ein wirksamer Schutz der Menschen gewährleistet ist.

⁴ Bundesamt für Umwelt (2019): Sanierung Strassenlärm. Bilanz und Perspektiven: Stand 2018.

1.4 Finanzierung der Lärmsanierung der Haupt- und übrigen Strassen

Bei der Strassenlärmsanierung handelt es sich um eine Aufgabe der Strasseninhaber (Bund, Kantone und Gemeinden). Der Bund unterstützt die Kantons- und Gemeindebehörden dabei mit Beiträgen für die Sanierung von Haupt- und übrigen Strassen sowie für Schallschutzmassnahmen an exponierten bestehenden Gebäuden. Gemäss Artikel 50 Absatz 1 USG sowie Artikel 21 Absatz 2 LSV werden bei den übrigen Strassen die Bundesbeiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen (PV) mit den Kantonen gewährt; bei den Hauptstrassen sind die Beiträge Bestandteil der Globalbeiträge nach Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG; SR 725.116.2).

Das Instrument der Programmvereinbarungen mit den Kantonen wurde 2008 eingeführt. Es erlaubt eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen des Bundes und der Kantone, eine effizientere Koordination auf technischer Ebene sowie eine zweckmässige Bewirtschaftung der Subventionen für die Lärmsanierung der übrigen Strassen. Die Beiträge des Bundes richten sich nach der Wirksamkeit der Massnahmen und nach der Anzahl der zu schützenden Personen. Im Mittel trägt der Bund so rund 20 Prozent zu den von den Kantonen aufgewendeten Sanierungskosten bei. Bis 2018 wurden jährlich Bundesbeiträge von rund 25 Millionen Franken gewährt. Diese Beiträge wurden bis anhin mit Mitteln aus dem Ertrag der Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe finanziert.

Heute steht fest, dass sich das Instrument der Programmvereinbarungen grundsätzlich bewährt hat. Kraft dieser Vereinbarungen und dank der Unterstützung des Bundes wurden in den Kantonen beträchtliche Investitionen in den Lärmschutz ausgelöst (s. Abb. 2).

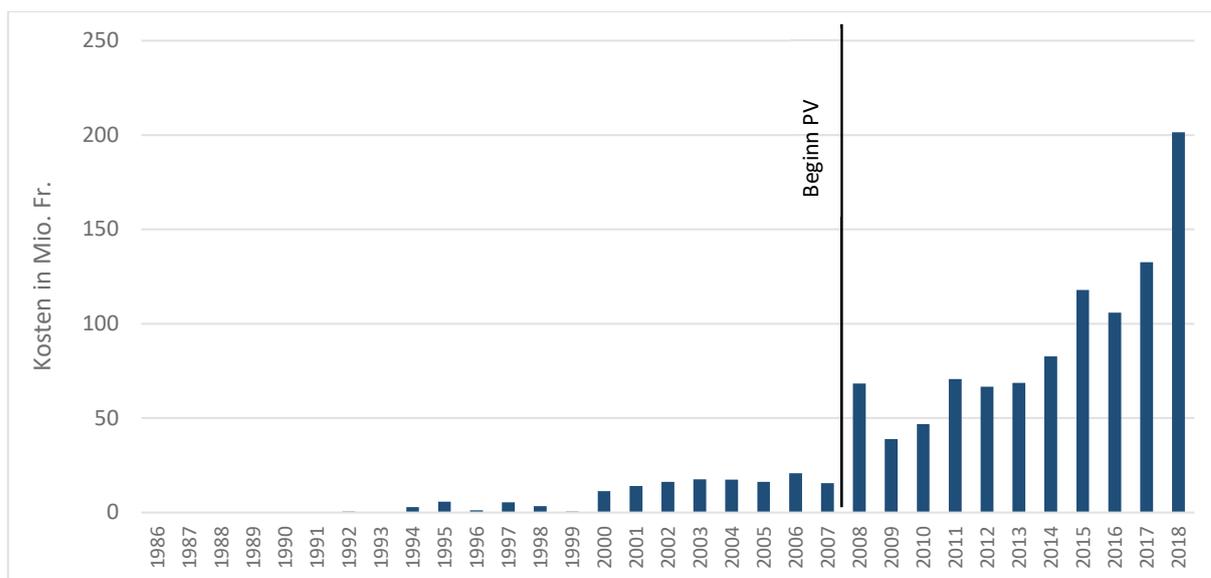


Abbildung 2: Entwicklung der Gesamtausgaben für die Lärmsanierung der übrigen Strassen. Die Gesamtausgaben umfassen die Ausgaben der Kantone sowie die Beiträge des Bundes. BAFU 2019.

Seit der Einführung der Programmvereinbarungen konnte der Lärmschutz deutlich verbessert werden. Gemäss dem Reporting der Kantone konnten bei den übrigen Strassen zwischen 2008 und 2018 im Rahmen der Programmvereinbarungen (PV 1 und 2 sowie laufende PV 3) rund 140 000 Personen geschützt werden. Bei den Hauptstrassen sind die Bundesbeiträge wie erwähnt Bestandteil der Globalbeiträge nach Artikel 13 MinVG. Die Globalbeiträge werden den Kantonen für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Hauptstrassen gewährt. Mit Artikel 21

Absatz 2 LSV wird die Lärmsanierung bei Hauptstrassen unter diese Zweckbindung subsumiert. Die Globalbeiträge betragen 2018 insgesamt 168 Millionen Franken⁵. Die Beiträge werden gesamthaft für die genannten Aufgaben gewährt; die Anteile für die einzelnen Zwecke werden nicht separat ausgewiesen. Welcher Anteil der Globalbeiträge in die Lärmsanierung der Hauptstrassen fliesst, liegt in der Entscheidungsbefugnis der Kantone. Aus dem Controlling des BAFU geht hervor, dass im Bereich der Hauptstrassen bis Ende 2018 insgesamt rund 16 000 Personen vor übermässigem Lärm geschützt werden konnten.

Für die Sanierung der übrigen Strassen und der Hauptstrassen wurde den Kantonen und Gemeinden eine gesetzliche Frist gesetzt, welche am 31. März 2018 endete. Mit dem Ablauf der Sanierungsfrist entfiel auch die rechtliche Grundlage für die Gewährung von Bundesbeiträgen. Im Anschluss an die Annahme der von Ständerat Filippo Lombardi eingereichten Motion 15.4092 durch das Parlament wurde die LSV dahingehend geändert, dass auch weiterhin Bundesbeiträge gewährt werden können. Diese Verordnungsänderung trat am 1. April 2018 in Kraft und ermöglichte die Verlängerung der 3. Programmvereinbarungen für die Jahre 2016–2018 bis zum 31. Dezember 2022. Die den Kantonen zugesprochenen Finanzmittel, die bis zum Ablauf der Sanierungsfrist nicht verwendet wurden, stehen den Kantonen weiterhin zur Verfügung. Für die zugestandene Fristverlängerung (2019–2022) wurden Bundesbeiträge im Umfang von rund 9 Millionen Franken pro Jahr eingeplant.

Gemäss den heutigen gesetzlichen Grundlagen werden Bundesbeiträge für die Lärmsanierung von Haupt- und übrigen Strassen nur noch bis zum 31. Dezember 2022 gewährt.

⁵ Eidgenössische Finanzverwaltung, Staatsrechnung 2018.

2 Anlass und wesentliche Punkte der Revision (Grundzüge der Vorlage)

2.1 Wortlaut und Absicht parlamentarischer Vorstösse

2.1.1 Postulat Barazzone 15.3840

Das Postulat Barazzone 15.3840 «Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung» beauftragt den Bundesrat, dem Parlament einen neuen Massnahmenplan zur Verringerung der Entstehung und Ausbreitung von übermässigem Lärm vorzulegen. Diese Massnahmen müssen die Instrumente ergänzen, die bereits in der Lärmschutzgesetzgebung vorgesehen sind. Der Verfasser des Postulats begründet seine Forderung damit, dass in der Schweiz viele Personen von Lärmbelastung betroffen sind und dass dies hohe Kosten verursacht. Er weist auf den Wortlaut des USG hin, gemäss welchem der Lärm in erster Linie durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden muss. Trotz der geltenden Gesetzgebung und der getroffenen Lärmsanierungsmassnahmen würden die Grenzwerte häufig überschritten. Unter bestimmten Voraussetzungen, die das Bundesgericht festgelegt hat, könnten Personen, die übermässigem Lärm ausgesetzt sind, die Anlageinhaber wegen des Wertverlusts ihrer Immobilie aufgrund des Strassenlärms auf Schadenersatz verklagen. Der Verfasser des Postulats ist jedoch der Ansicht, dass die öffentlichen Gelder eher dazu verwendet werden müssten, konkrete Massnahmen zur Lärmbegrenzung an der Quelle oder bei der Ausbreitung des Lärms zu finanzieren. Die Gebietskörperschaften, die sich für die Lärmbegrenzung einsetzen, müssten unterstützt werden. Zu diesem Zweck wird der Bundesrat aufgefordert, einen neuen Massnahmenplan vorzulegen.

In Erfüllung dieses Postulats hat der Bundesrat am 28. Juni 2017 den Bericht «Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung» angenommen. In Bezug auf den Strassenlärm enthält der Massnahmenplan unter anderem die Massnahme 3.02, bei der es um Bundesbeiträge für Hauptstrassen und übrige Strassen geht. Die Massnahme sieht im Wesentlichen Folgendes vor: *«Die Strassenlärmsanierung ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen und sie ist eine Daueraufgabe. In Zukunft ist stärker auf Massnahmen an der Quelle zu fokussieren, damit die Anzahl der von schädlichem Lärm betroffenen Personen wirksamer als bisher reduziert werden kann. Um diese Daueraufgabe zielgerichtet zu erfüllen, sind bei Bund und Kantonen längerfristige Finanzierungslösungen notwendig. Deshalb soll geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen die Weiterführung der heutigen Programmvereinbarungen und Bundesbeiträge vorgesehen werden kann.»*

Die vorliegende Revision erfolgt in Erfüllung des vom Bundesrat erhaltenen Auftrags.

2.1.2 Motion Hêche 19.3237

Die Motion Hêche 19.3237 «Strassenlärm weiter verringern und die betroffene Bevölkerung schützen» strebt die Weiterführung der finanziellen Unterstützung durch den Bund über den 1. Januar 2023 hinaus an, sodass Kantone und Gemeinden in ihrer ständigen Aufgabe – der Bekämpfung des Strassenlärms und dem dauerhaften Schutz der Menschen – unterstützt werden. Die Motion wurde von der Bundesversammlung am 9. Dezember 2019 angenommen.

Der Motionär begründet seine Forderung damit, dass viele Menschen in der Schweiz immer noch einem übermässigen Strassenlärm ausgesetzt sind und dass die externen Kosten, die mit dieser Belästigung verbunden sind, hoch sind. Er unterstreicht die Wirksamkeit der Programmvereinbarungen in Bezug auf die Umsetzung von Massnahmen an der Quelle. Solche Massnahmen seien das wirksamste Mittel für den Schutz der Menschen. Angesichts der erzielten guten Resultate fordert der Motionär deshalb die Fortsetzung der finanziellen Unterstützung des Bundes über den 1. Januar 2023 hinaus, sodass Kantone und Gemeinden in ihrer ständigen Aufgabe – der Bekämpfung des Strassenlärms – weiterhin unterstützt werden.

In Ergänzung zum Postulat 15.3840, das die Prüfung einer Verlängerung der Bundesbeiträge verlangt, fordert die Motion 19.3237 ausdrücklich die Weiterführung der bestehenden Instrumente der finanziellen Unterstützung durch den Bund.

2.2 Kernpunkte der Vorlage

2.2.1 Weiterführung der bestehenden Instrumente

Die heutigen Instrumente zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen – die Programmvereinbarungen bei den übrigen Strassen und die Integration der Lärmsanierung in die Globalbeiträge gemäss MinVG – haben sich bewährt. Insbesondere konnten mit den Programmvereinbarungen die notwendige Koordination mit den Kantonen und die Steuerung und Kontrolle der Ausgaben und ihrer Wirkungen in Bezug auf den Schutz der Bevölkerung sichergestellt werden. Dies hat dazu geführt, dass der Schutz der Bevölkerung und die Ausgaben seit Beginn der Programmvereinbarungen stark angestiegen sind. Insbesondere wurde die mit diesen Massnahmen angestrebte Wirksamkeit verbessert. So hat sich die Anzahl Personen, die im Rahmen von Programmvereinbarungen geschützt werden, seit deren Einführung laufend erhöht (s. Abb. 3): Wurden bis 2012 jährlich rund 5000 Personen bei durchschnittlichen Kosten von ungefähr 9000 Franken pro Kopf geschützt, so konnte ab 2013 die Zahl der jährlich geschützten Personen um den Faktor 4 auf etwa 20 000 Personen pro Jahr erhöht werden. Gleichzeitig sanken die durchschnittlichen Kosten auf rund 6000 Franken pro geschützte Person.

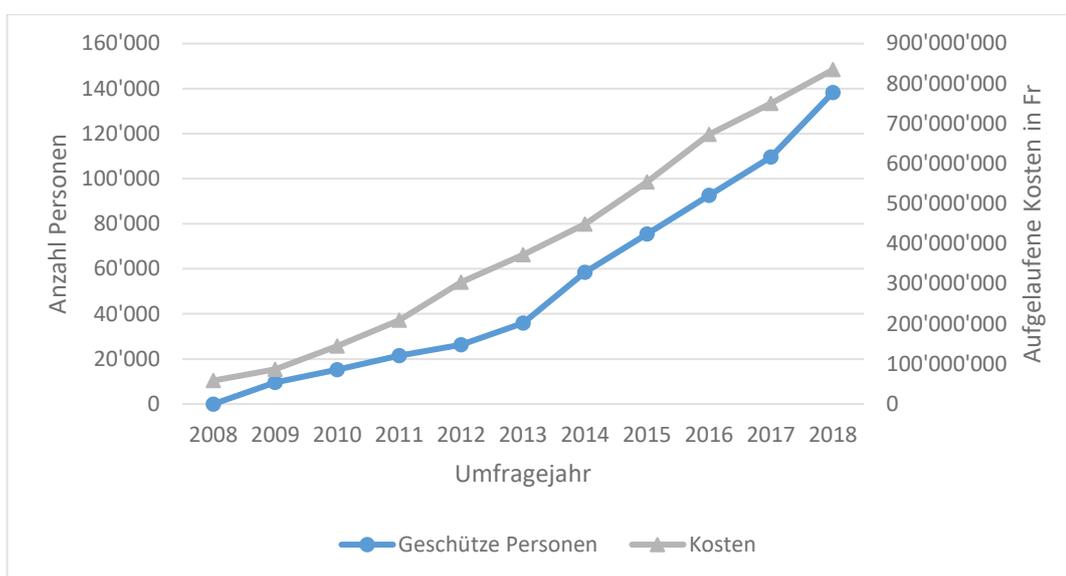


Abbildung 3: Entwicklung der Gesamtausgaben für die Lärmsanierung der übrigen Strassen sowie der Anzahl Personen, welche durch die seit Einführung der Programmvereinbarungen umgesetzten Massnahmen geschützt wurden. BAFU 2019.

Eine Anpassung der bestehenden Instrumente, das heisst der Einbezug der Lärmsanierung der Hauptstrassen in die Programmvereinbarungen, würde das bestehende System grundlegend verändern, eine Verringerung der Globalbeiträge nach MinVG bewirken und einen erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen, brächte aber keine wirkliche Verbesserung hinsichtlich des Schutzes der Personen.

Es erscheint daher zweckmässig, die in Artikel 50 Absatz 1 USG vorgesehenen, bestehenden Instrumente für die Gewährung der Bundesbeiträge beizubehalten. Auf diese Weise können die bereits vorhandenen wirksamen Strukturen genutzt werden.

2.2.2 Schutz der Menschen im Vordergrund

Sowohl das Postulat Barazzone als auch die Motion Hêche fordern, dass mit den getroffenen Massnahmen ein dauerhafter Schutz der Menschen anzustreben sei. Somit ist in der Zukunft eine Priorisierung der wirksamsten Massnahmen, das heisst der Massnahmen an der Quelle, unabdingbar. Um eine solche Priorisierung zu gewährleisten, werden im Rahmen der vorliegenden Revision mehrere Änderungen in der LSV vorgeschlagen:

- Aufgrund der Erfahrungen, die der Bund im Rahmen der bisherigen drei Programmvereinbarungen gesammelt hat, lässt sich feststellen, dass die vorgängige Ausarbeitung eines Katalogs mit klar definierten Sanierungsabschnitten und -projekten, welcher als verbindliche Grundlage für die Beitragsgewährung dient, kontraproduktiv war und für Bund und Kantone zu einem grossen administrativen Aufwand geführt hat. In der Tat mussten diese Listen, die im Rahmen der PV 1 und PV 2 zum Einsatz kamen, aufgrund unvorhergesehener Verzögerungen (Einsprachen, Koordination mit anderen Strassenbauprojekten, Budgetkürzungen usw.) regelmässig angepasst werden. Bei solchen Anpassungen mussten jeweils die Vereinbarungen mit den betreffenden Kantonen formell geändert werden. Deshalb wurden die Verträge in den laufenden PV 3 flexibel gestaltet, um so den Kantonen bei der Umsetzung ihrer Vorhaben den grösstmöglichen Spielraum zu gewähren. Die Anzahl zu schützender Personen und die maximale Höhe der Subventionen bei Erreichen dieses Schutzes sind festgehalten, aber die entsprechenden Sanierungsprojekte wurden nicht im Voraus definiert. Diese Vorgehensweise – das heisst, die Gewährung von Beiträgen auf der Grundlage der Wirksamkeit der durchgeführten Massnahmen anstatt wie früher ausgehend von in den PV definierten Sanierungsabschnitten – soll mit dieser Änderung der LSV verankert werden.
- Die Wirksamkeit der Sanierungsmassnahmen muss künftig anhand der Anzahl geschützter Personen (Einhaltung des Immissionsgrenzwerts dank der Massnahme) sowie anhand der (relativen oder absoluten) Anzahl Personen mit Nutzen (d. h. der Personen, bei denen die Lärmbelastung wahrnehmbar gesenkt wurde) bestimmt werden. Dies erlaubt eine fundierte Einschätzung der Wirksamkeit von Massnahmen, die sich einerseits auf die Einhaltung der massgebenden Werte und andererseits auf den Gesamtnutzen der durchgeführten Massnahmen abstützt. Es wird daher vorgeschlagen, in Zukunft diese beiden Indikatoren als Grundlage für die Beitragsgewährung zu verwenden.
- Der Beitrag an Schallschutzmassnahmen soll von 400 auf 200 Franken pro Schallschutzfenster gesenkt werden. Schallschutzmassnahmen gelten als Ersatzmassnahmen, die nicht dem Schutz von Personen dienen und die nur in Ausnahmefällen durchgeführt werden, wenn keine anderen Massnahmen in Frage kommen. Um sicherzustellen, dass die Mittel für die Durchführung konkreter Schutzmassnahmen verfügbar sind, ist eine Priorisierung der ausbezahlten Beträge notwendig. Für die Zukunft erscheint es daher wünschenswert, dass die Beiträge für Schallschutzfenster gesenkt werden.

Eine detaillierte Beschreibung der Modalitäten der Beitragsgewährung im Rahmen der Programmvereinbarungen findet sich in den Richtlinien, welche das BAFU auf der Grundlage von Artikel 23 Absatz 4 LSV erlassen hat (Handbuch Programmvereinbarungen). Die Anpassungen, die sich aus dieser Verordnungsänderung ergeben, werden im Rahmen der nächsten Generation von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen (PV 5) umgesetzt.

2.2.3 Zeitplan

Die beiden genannten parlamentarischen Vorstösse fordern im Kampf gegen den Strassenlärm eine langfristige finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund.

Mit dieser Änderung der LSV wird die Beitragsgewährung zeitlich nicht befristet, da die Bekämpfung des Strassenlärms als Daueraufgabe gilt. Hingegen wird vorgeschlagen, den Umfang der finanziellen Unterstützung schrittweise zu begrenzen, indem die im Rahmen der Programmvereinbarungen gewährten Bundesbeiträge mit der Zeit reduziert werden. Damit soll ein Anreiz für die Kantone geschaffen werden, ihre Sanierungsbemühungen fortzusetzen. Dies erlaubt es den Kantonen, mit Unterstützung des Bundes die mittelfristig noch erforderlichen Sanierungsarbeiten im bisherigen Rhythmus oder gar mit erhöhter Kadenz abzuschliessen.

Die Beiträge sollen schrittweise abgesenkt werden. Damit die Funktionsweise eines solchen Systems und dessen Zweckmässigkeit gesamthaft beurteilt werden können, braucht es periodische Evaluationen. Es wird vorgeschlagen, nach Abschluss zweier ganzer Programmvereinbarungen, also im Jahr 2032, eine Evaluation vorzunehmen.

Für die Zwecke der Umsetzung dieser Verordnungsänderung wird die PV 3, welche bereits durch die Änderung der LSV vom 21. Februar 2018 verlängert wurde, ein weiteres Mal verlängert, und zwar bis zum 31. Dezember 2024. Angesichts des administrativen Aufwands ist der Abschluss einer speziell auf die Bekämpfung des Strassenlärms ausgerichteten PV 4 für lediglich zwei Jahre nicht sinnvoll. Stattdessen wird vorgeschlagen, ab 2025 mit der PV 5 den ordentlichen Rhythmus der Programmvereinbarungen im Umweltbereich zu übernehmen und die Jahre 2023 und 2024 als Übergangsjahre in die PV 3 zu integrieren.

Dies bedeutet, dass die Mehrzahl der mit dieser Änderung eingeführten Bestimmungen am 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt wird. Lediglich die Verlängerung der Beitragsgewährung wird bereits am 1. Juli 2021 wirksam.

2.2.4 Mittelbedarf

Eine 2019 durchgeführte und von der Konferenz der Kantonsingenieure (KIK) koordinierte Untersuchung hat aufgezeigt, dass für die Weiterführung der Sanierungsarbeiten an den übrigen Strassen ab 2022 von den Kantonen Mittel in der Grössenordnung von 36 Millionen Franken pro Jahr bereitgestellt werden müssen. Die Verpflichtungskredite werden vom Parlament periodisch im Rahmen mehrjähriger Finanzierungsbeschlüsse genehmigt. Ab 2025 erfolgt diese Genehmigung zeitgleich mit den mehrjährigen Finanzierungsbeschlüssen über die anderen Umweltbereiche. Die pro Kanton bereitgestellten Mittel werden im Zuge der Verhandlungen über die Verlängerung der Verträge zur PV 3 sowie zu den künftigen Programmvereinbarungen definiert. Massgebend dafür ist die Höhe der vom Bund budgetierten Mittel.

Bei den Hauptstrassen sind die Bundesbeiträge Bestandteil der Globalbeiträge nach Artikel 13 MinVG. Die Höhe der Globalbeiträge bleibt ungeachtet einer Verlängerung der Bundesbeiträge identisch.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die vorliegende Revision betrifft ausschliesslich nationales Recht und hat keinen Bezug zu oder Auswirkungen auf internationales Recht.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen

4.1 Art. 21 Abs. 2 LSV zweiter Satz

Die Erwähnung der in den Programmvereinbarungen festgelegten Strecken wird gestrichen. Die Beiträge für die übrigen Strassen werden global im Rahmen der Programmvereinbarungen mit den Kantonen gewährt.

4.2 Art. 21 Abs. 3 LSV

Artikel 21 Absatz 3 LSV wurde im Jahr 2018 im Zuge der Umsetzung der Motion 15.4092 eingeführt und sah eine Befristung der Beitragsgewährung bis zum 31. Dezember 2022 vor. Da in der vorliegenden Verordnungsänderung keine zeitliche Befristung vorgesehen ist, wird Artikel 21 Absatz 3 LSV aufgehoben. Anstelle einer zeitlichen Befristung wird eine schrittweise Absenkung der budgetierten Mittel vorgeschlagen. Um die Funktionsweise des Systems beurteilen zu können, werden periodische Evaluationen durchgeführt.

4.3 Art. 22 Abs. 2 Bst. a und c LSV

In den Gesuchen der Kantone müssen die während der Programmvereinbarungsdauer zu sanierenden Strassen und Strassenabschnitte nicht mehr aufgeführt werden. Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a LSV wird daher aufgehoben. Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c LSV wird angepasst: In ihren Gesuchen müssen die Kantone künftig Angaben über die zu erzielende Wirksamkeit der Sanierungsmassnahmen machen.

4.4 Art. 23 Abs. 2 Bst. a und a^{bis} (neu)

Artikel 23 Absatz 2 LSV, welcher den Gegenstand der Programmvereinbarungen definiert, wird angepasst. Die in Buchstabe a erwähnten «zu sanierenden Strassen oder Strassenabschnitte» werden durch die «zu erzielende Wirksamkeit der Sanierungsmassnahmen» ersetzt. Die Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden werden mit dem neuen Buchstaben a^{bis} hinzugefügt.

4.5 Art. 24 Abs. 1 LSV

Im Rahmen dieser Revision soll Artikel 24 Absatz 1 dahingehend angepasst werden, dass sich die Höhe der Beiträge für Sanierungen einerseits nach der Anzahl Personen richtet, welche durch die Sanierungsmassnahmen vor schädlichem oder lästigem Lärm geschützt werden, sowie andererseits nach der Anzahl Personen, bei denen die Lärmbelastung durch diese Massnahmen wahrnehmbar gesenkt wird. Diese beiden Kriterien sind massgebend für die Beurteilung der Wirksamkeit der Sanierungsmassnahmen.

4.6 Art. 24 Abs. 2 LSV

Im Rahmen dieser Verordnungsrevision wird vorgeschlagen, die Beiträge an Schallschutzmassnahmen von bisher 400 Franken pro Schallschutzfenster (oder eine andere bauliche und in ihrer Wirkung gleichwertige Schallschutzmassnahme) auf 200 Franken zu senken. Artikel 24 Absatz 2 LSV wird entsprechend angepasst.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit dieser Revision bekräftigt der Bund seinen Willen, seine bisherige Zusammenarbeit mit dem Kantonen auf dem Gebiet der Strassenlärmsanierung fortzusetzen. Die Änderung des Rahmens für die Beitragsgewährung, durch welche die wirksamsten Massnahmen bevorzugt werden, entspricht dem Bedürfnis eines nachhaltigen Schutzes der Menschen vor Strassenlärm.

Die Weiterführung der Bundesbeiträge wird kurzfristig den Bundeshaushalt erheblich belasten. Dank den Investitionen des Bundes besteht für die Kantone weiterhin ein Anreiz, wirksame Massnahmen rasch umzusetzen. Die schrittweise Absenkung der Beiträge, die mit dieser Revision vorgeschlagen wird, sorgt indessen an sich für eine zeitliche Begrenzung. Der finanzielle Aufwand des Bundes wird somit in Zukunft sinken. Gleichzeitig wird die finanzielle Verantwortung nach und nach an die Kantone und Gemeinden übertragen. Damit die Funktionsweise eines solchen Systems und dessen Zweckmässigkeit gesamthaft beurteilt werden können, braucht es periodische Evaluationen. Es wird daher vorgeschlagen, nach Abschluss zweier ganzer Programmvereinbarungen, also im Jahr 2032, eine Evaluation vorzunehmen.

Im Rahmen der Umsetzung dieser Revision erfolgt die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Sanierung der übrigen Strassen künftig im Rahmen der vom Bund budgetierten Mittel und auf der Grundlage der mit den Kantonen abgeschlossenen künftigen Programmvereinbarungen.

Bei den Hauptstrassen sind die Bundesbeiträge Bestandteil der Globalbeiträge nach Artikel 13 MinVG. Die Höhe der Globalbeiträge bleibt ungeachtet einer Verlängerung der Beitragsgewährung identisch. Die dafür erforderlichen Mittel stammen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV).

Mit der Verlängerung der Beitragsgewährung fallen auch weiterhin entsprechende Vollzugsaufgaben im Bundesamt für Umwelt an. Die Arbeiten für den Abschluss der Verträge, für das Controlling, für die Unterstützung der Kantone und für begleitende administrative Tätigkeiten werden im selben Umfang wie bisher anfallen. Deshalb sollen auch die bis Ende 2022 befristeten 200 Stellenprozentente beibehalten werden.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden werden durch die Verlängerung der Beitragsgewährung für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei den übrigen Strassen finanziell entlastet. Die Beiträge des Bundes richten sich nach der Wirksamkeit der Massnahmen. Im Mittel trägt der Bund derzeit einen Anteil von rund 20 Prozent der Sanierungskosten. Die restlichen Kosten müssen von den Kantonen und Gemeinden als Anlageinhaber übernommen werden. Der finanzielle Aufwand des Bundes wird in Zukunft sinken. Gleichzeitig wird die finanzielle Verantwortung nach und nach an die Kantone und Gemeinden übertragen.

5.3 Weitere Auswirkungen

Mit dieser Verlängerung der Beitragsgewährung im Bereich der Lärmsanierung der Strassen leistet der Bund einen beträchtlichen Beitrag zur Deckung des Finanzbedarfs für die Durchführung von Lärminderungsmaßnahmen. Damit können der Schutz der Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Strassenlärm verstärkt und das Wohlbefinden und die Gesundheit der Menschen in der Schweiz langfristig verbessert werden. Die externen Gesundheitskosten sowie die Wertverminderungen von Immobilien können gesenkt werden. Darüber hinaus lassen sich räumliche Auswirkungen einer erheblichen Lärmbelastung begrenzen oder vermeiden. So entstehen mehr Spielräume in der Raumplanung, und die Standortattraktivität der

heute lärmbelasteten Gebiete kann erhöht werden. Ferner wird die Bauwirtschaft von den Investitionen profitieren, und mit diversen Forschungsvorhaben werden bedeutende Mittel in die Entwicklung und Förderung zukunftsgerichteter Technologien investiert.