

Interpellation Bisig-Rapperswil-Jona / Cavelti Häller-Jonschwil / Lüthi-St.Gallen
(3 Mitunterzeichnende) vom 15. Februar 2021

Strassenverkehrslärm: Was unternimmt der Kanton zur Behebung des rechtswidrigen Zustands auf Kantonsstrassen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. Mai 2021

Andreas Bisig-Rapperswil-Jona, Franziska Cavelti Häller-Jonschwil und Sonja Lüthi-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 15. Februar 2021 nach dem Stand und der Art der Umsetzung der Lärmsanierungen auf Kantonsstrassen. Sie möchten insbesondere wissen, wie die Regierung damit umgeht, dass gemäss dem 17. Strassenbauprogramm (36.18.02) auf Temporeduktionen zu verzichten ist, obwohl diese gemäss bundesrechtlicher Rechtsprechung als wirksame, kosteneffiziente Massnahme an der Quelle gegen den Lärm gelten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Schallschutzmassnahmen am Gebäude hauptsächlich an sehr stark lärmbelasteten Lagen (Alarmwerte sind erreicht bzw. überschritten) vorgenommen wurden. Die Schallschutzfenster sowie die Lärmschutzwände in peripheren Lagen waren in der Vergangenheit die wirksamsten Massnahmen, welche die Aufenthaltsqualität in den betroffenen Wohnräumen deutlich verbesserten. Aus diesem Grund hat der Kanton St.Gallen bis vor rund zehn Jahren und im Einklang mit der Priorisierung gemäss Art. 17 der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) vor allem auf diese Massnahmen gesetzt. Ab diesem Zeitpunkt und mit dem technischen Fortschritt wurden als erste Massnahme an der Quelle innerorts vermehrt Flüsterbeläge eingebaut. Geschwindigkeitsreduktionen werden erst seit wenigen Jahren in allen Lärmsanierungsprojekten konsequent geprüft. Auch in Zukunft wird der Kanton als Vollzugsbehörde auf eine Vielfalt von Massnahmen gegen den Strassenlärm setzen, wie dies ebenfalls im in der Interpellation zitierten Bericht des Bundesamtes für Umwelt aus dem Jahr 2019 betreffend Sanierung Strassenlärm ausgewiesen ist.¹ Viele Lärmschutzmassnahmen sind auch bereits umgesetzt, jedoch wird die Wirksamkeit dieser Massnahmen durch steigende Verkehrsbelastung sowie verdichtetes Bauen in vielen Fällen wieder gefährdet oder teilweise aufgehoben. Die Lärmsanierung wird in diesem Sinn zu einer Daueraufgabe. So werden auch in Zukunft die Massnahmen an der Quelle vielerorts die Lärmbelastungen nicht unter die geltenden Grenzwerte bringen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Bis heute wurden mit den Lärmsanierungsprojekten im Kanton St.Gallen rund 1'200 Personen geschützt. Die genannten Personen wurden hauptsächlich mit lärmmindernden Belägen – sogenannten Flüsterbelägen – sowie mittels Lärmschutzwänden und Verkehrsberuhigungsmassnahmen geschützt. Es handelt sich dabei um jene Personen, bei denen die Belastung unter den Immissionsgrenzwert gesenkt werden konnte. Diese Massnahmen wirken aber nicht nur bei den genannten 1'200 Personen, die mit Lärmbelastungen über dem gesetzlichen Grenzwert konfrontiert waren. Die Anzahl Personen, die durch diese ausgeführten

¹ Abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/publikationen-studien/publikationen/sanierung-strassenlaerm.html>.

Massnahmen generell einen Nutzen erfahren, sind um ein Zehnfaches höher. Die entstandenen Kosten betragen seit der ersten Programmvereinbarung mit dem Bund im Jahr 2008 rund 47 Mio. Franken.

Da Schallschutzmassnahmen am Gebäude gemäss LSV nur als Ersatzmassnahme gelten, sind in den erwähnten Zahlen die Personen nicht enthalten, die Beiträge an Schallschutzfenster erhalten haben. Eine weitere nicht berücksichtigte Massnahme sind Strassenraumgestaltungen, welche die Verträglichkeit des Verkehrs erhöhen. Ebenfalls nicht ausgewiesen sind Personen, die durch den Bau von Umfahrungen bzw. durch die damit verbundene Verkehrsentlastung durch Umlagerungen vom Lärm entlastet werden konnten.

2. Wir gehen davon aus, dass bis zur vollständigen Erstsanierung der Kantonsstrassen schätzungsweise rund 2'700 Personen von Grenzwertüberschreitungen geschützt werden können. Dafür werden noch rund 100 Mio. Franken benötigt. Wie viele Personen effektiv bis im Jahr 2025 geschützt werden können, ist von den Genehmigungs- und Verfahrensprozessen abhängig. Der Kanton St.Gallen setzt trotz bestehender Planungsunsicherheiten alles daran, die genannten Ziele zu erreichen. Zur Erreichung dieser Schutzziele wird heute und auch in Zukunft auf eine Vielfalt von Massnahmen gegen den Strassenlärm gesetzt: lärmmindernde Beläge, Geschwindigkeitsreduktionen, Lärmschutzwände/-dämme und Schallschutzfenster.
3. Dem Kanton ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung bekannt. Seit der Publikation der in der Interpellation genannten Bundesgerichtsurteile werden bei allen laufenden und neuen Lärmsanierungsprojekten im Kanton auch Geschwindigkeitsreduktionen unvoreingenommen geprüft. Die Vorgaben des 17. Strassenbauprogramms werden ebenfalls berücksichtigt, indem der Kanton bei der Lärmbekämpfung vorrangig auf Flüsterbeläge und Vorgaben in der Raum- und Ortsplanung setzt. Bezüglich Geschwindigkeitsreduktionen auf Kantonsstrassen ist darauf hinzuweisen, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zwar ein mögliches Mittel zur Verminderung der Lärmbelastung darstellt, die Herabsetzung jedoch an gesetzliche Vorgaben gebunden ist: In Art. 108 der eidgenössischen Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) sind die rechtlichen Rahmenbedingungen abgehandelt, unter welchen Umständen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit abgewichen werden kann. So ist vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten in einem Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nach den Kriterien von Art. 108 Abs. 2 SSV nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Auch Art. 107 Abs. 5 SSV hält als Grundsatz fest, dass – soweit auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsanordnungen nötig sind (z.B. eine Temporeduktion) – jene Massnahme zu wählen ist, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche Verkehrsanordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben.
- 4./5. Die Strassenlärmsanierung erfolgt bereits heute bundesrechtskonform. Die Lärmsanierungsprojekte werden gemäss der LSV und der «Vollzugshilfe Leitfaden Strassenlärm»² des Bundesamtes für Umwelt umgesetzt. So stellt der Kanton in Bezug auf die Lärmproblematik bereits heute flächendeckende Betrachtungen über alle Kantonsstrassen an (analog zur Stadt St.Gallen). Hingegen erfordern die unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse differenzierte Beurteilungen. Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit kann nicht einfach flächendeckend oder über grössere Strecken, sondern nur an dem Ort angeordnet werden, wo die Voraussetzungen von Art. 108 SSV erfüllt und die entsprechenden Nachweise unter Berücksichtigung der Zweck- und Verhältnismässigkeit erbracht sind.

² Abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/recht/leitfaden-strassenlaerm.html>.

Wo es die Verkehrsbelastung und die örtlichen Verhältnisse zulassen, werden der Einbau von Flüsterbelägen und die Anordnung von Geschwindigkeitsreduktionen als Lärmsanierungsmassnahmen an Kantonsstrassen auch konkret umgesetzt. So werden aktuell im Rahmen von Lärmsanierungsprojekten an der Kantonsstrasse Nr. 13 in Wildhaus-Alt St.Johann Geschwindigkeitsreduktionen (von 70 km/h auf 50 km/h) angeordnet und in Eschenbach (Neuhaus) sind an den Kantonsstrassen Nr. 15.2, 19 und 20 abschnittsweise Flüsterbeläge oder Temporeduktionen (von 60 km/h auf 30 km/h) vorgesehen.

6. Gemäss Art. 30 und Art. 31 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) hört der Kanton die politische Gemeinde bei der Erstellung von Sanierungsprojekten für Kantonsstrassen an und führt das Planverfahren nach dem Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) durch. Gemäss gängiger Praxis wird der Projektstart eines Lärmsanierungsprojekts mit den Gemeinden koordiniert. Sie werden zudem von Beginn weg sowie über die Projektmeilensteine hinweg zur Zusammenarbeit eingeladen. Das Bundesrecht besagt, dass der Strasseneigentümer zuständig für die Sanierung seiner Anlage ist. Im Fall von Kantonsstrassen nimmt also der Kanton die Planung, Projektierung und Realisierung von Lärmsanierungsprojekten vor, bei Gemeindestrassen liegt die Verantwortung bei den Gemeinden. Allgemein gibt es bei Lärmsanierungsprojekten eine grosse Palette von Interessen, die zum Teil entgegengesetzt sind. Bei der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton wird versucht, möglichst viele dieser Interessen zu berücksichtigen.
7. Die Zuständigkeit für die Lärmsanierung an Kantonsstrassen ist im vorhin genannten EG-USG unter Art. 29 geregelt. Die konkrete Verantwortlichkeit im Kanton St.Gallen liegt gemäss der entsprechenden Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.11) beim kantonalen Tiefbauamt. Ein Systemwechsel würde somit eine Anpassung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe verlangen. Nach der geltenden Zuständigkeitsregelung ist die Kantonspolizei zum Erlass von Verkehrsanordnungen sowie für die Anordnung von Signalen und Markierungen zuständig (Art. 19 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz [sGS 711.1; abgekürzt EV zum SVG]), ausser in der Stadt St.Gallen, wo die Gemeindebehörden diese Befugnisse zum Erlass von Verkehrsanordnungen ausüben (Art. 19 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 1 EV zum SVG).

Die Erstellung eines Verkehrsgutachtens mit den darin enthaltenen Betrachtungen der Lärmsituationen setzt ein hohes spezifisches Fachwissen voraus, das erfahrungsgemäss nicht in allen Verwaltungsorganisationen verfügbar ist. Die gleichen Anforderungen gelten auch für die Amtsstellen, die das Gutachten bewerten und die erforderlichen Massnahmen anordnen müssen. Bei der Kantonspolizei St.Gallen ist das lärmspezifische Fachwissen innerhalb der eigenen Organisation nicht vorhanden, weshalb in solchen Fällen die Lärmexpertinnen und Lärmexperten des Tiefbauamtes oder gegebenenfalls spezialisierte Ingenieurbüros zur Beurteilung beigezogen werden. Der Kanton sieht es unter Beachtung der genannten Voraussetzungen als nicht zweckmässig an, die Zuständigkeit der Lärmsanierung an Kantonsstrassen an einzelne Gemeinden oder Dritte abzugeben. Zudem wäre die Schaffung von neuen Schnittstellen unwirtschaftlich. Die Vorgehensweise soll gemäss der aktuellen Gesetzgebung beibehalten werden. Aus diesen Gründen sieht der Kanton von einem Systemwechsel ab.