

Lärmhypothek: Anreizsystem zur Lärmreduktion

Julia Menk¹, Frank Abbühl¹, Andreas Hauser¹, Hans Bögli¹

¹ Bundesamt für Umwelt - BAFU, 3000 Bern, Schweiz, Email: noise@bafu.admin.ch

Einleitung

Der Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen verursacht häufig übermässige Lärmimmissionen. Gemäss Schätzungen [1] werden durch den Betrieb von Strassen, Eisenbahnen und Flugplätzen mehrere hunderttausend Personen in der Schweiz Lärmbelastungen über dem Belastungsgrenzwert ausgesetzt. Ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, müssen innerhalb der festgesetzten Fristen so weit saniert werden als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Auch nach Ablauf der Sanierungsfristen werden übermässige Lärmimmissionen nicht zu vermeiden sein. Einer der wichtigsten Gründe hierfür ist die Möglichkeit im bestehenden Recht so genannte Erleichterungen zu gewähren. So erlauben das Umweltschutzgesetzes (USG) [2] und die Lärmschutzverordnung (LSV) [3] dann eine Überschreitung der Lärmbelastungsgrenzwerte, wenn betriebliche oder technische Lärmreduktionsmassnahmen nicht möglich oder wirtschaftlich nicht tragbar sind oder wenn ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage besteht.

Erleichterungen könnten laut LSV zwar zeitlich begrenzt gewährt werden, doch kommt dies in der Praxis kaum zur Anwendung. Werden demnach lärmigen Anlagen Erleichterungen zugesprochen, besteht aus umweltrechtlicher Sicht für den Verursacher heute kein Anlass mehr, den Lärm zu vermindern, wodurch jeglicher Anreiz zur Lärmreduktion wegfällt.

Marktwirtschaftliches Instrument zur Lärmreduktion

Um Lärm erfolgreich reduzieren zu können, sind nicht nur Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg zu treffen, sondern es sind auch Anreize zu schaffen, Lärmbekämpfung bereits an der Quelle zu betreiben. Finanzielle Anreize hierfür könnten entstehen, wenn bei übermässiger Lärmerzeugung Entschädigungszahlungen durch den Lärmverursacher zu tätigen wären, die bei einer Lärmreduktion entsprechend wegfallen würden. Auf dieser Idee beruht das Konzept der „Lärmhypothek“, wonach Ruhe im übertragenen Sinn als geliehenes Gut einer Hypothek betrachtet werden kann, bzw. auf dem Verursacher eine lärmbedingte Hypothek lastet, die er den Lärmbetroffenen schuldet. Beziffert wird die Höhe der Hypothek durch die Wertverluste der belärmten Immobilien.

Wichtigster Bestandteil der Lärmhypothek ist die Tatsache, dass die Hypothek nur durch eine Verminderung der Lärmbelastung getilgt werden kann, so z.B. durch Reduzierung der Verkehrsaktivität oder durch eine leisere Fahrzeugflotte etc. Solange die Hypothekarschuld jedoch bestehen würde, müssten die Lärmverursacher die Lärmhypothekschuld zu Gunsten der Betroffenen verzinsen. Damit würde für den

Verursacher nicht nur ein Anreiz zur Lärmreduktion geschaffen werden, sondern die Betroffenen würden für die erduldeten Lärmbelastungen entschädigt.

Umsetzungsmassnahmen und -ziele

Ob und wie das System der Lärmhypothek realisierbar ist, wird momentan durch das Bundesamt für Umwelt in einer Machbarkeitsstudie am Beispiel des Fluglärms der Landesflughäfen abgeklärt.

Das Fernziel ist, bei vorerst gleich bleibender Rechtsprechung einmalige Entschädigungszahlungen durch Ratenzahlungen zu ersetzen; dies solange die übermässigen Lärmimmissionen anhalten. Durch diese andauernde finanzielle Verpflichtung des Lärmverursachers kommt dieser nicht in Versuchung zu denken, dass er für den verursachten Lärm abschliessend aufgekommen ist. Er kann sich in diesem Sinne nicht von seinen Verpflichtungen loskaufen, sondern kann diese nur durch Minderung des emittierten Lärmes tilgen. Der Anreiz hierzu wird ihm vermittelt durch das hier vorgestellte marktwirtschaftliche Instrument der Lärmhypothek.

Stellt sich heraus, dass das System der Lärmhypothek ein geeignetes Mittel zur Lärmreduktion ist und wird es folglich eingeführt, so würde das für die Beteiligten folgendes bedeuten: Die von übermässigen Lärmimmissionen betroffenen Anwohner des Flughafens würden wie bis anhin Beschwerde einreichen gegen den Flughafenbetreiber. Würde die Beschwerde durch die Gerichtsinstanz gutgeheissen, hätte der Flughafenbetreiber für den Schaden aufzukommen. Dies jedoch nicht mehr wie bis anhin in Form einer einmaligen Zahlung, sondern in Raten solange übermässige Lärmimmissionen vorherrschen würden.

Kosten und Nutzen der Lärm reduzierenden Massnahme

Bei dem hier vorgestellten marktwirtschaftlichen Instrument zur Lärmreduktion profitieren im Idealfall alle Akteure.

So profitiert der Flughafen beispielsweise von geringeren jährlichen Entschädigungskosten, die für ihn dadurch tragbar werden. Hierzu sei der Flughafen Zürich erwähnt: Schätzungen über die gesamten Entschädigungskosten im Bereich des Flughafens ZH gehen von mehreren Milliarden Franken aus [4, 5], für die der Flughafen in den kommenden Jahren zahlen muss. Dieser Betrag könnte die finanziellen Möglichkeiten der Flughafengesellschaft übersteigen. Mit dem Einsatz der Lärmhypothek, mit der eben nicht die gesamte Entschädigungsschuld innerhalb einer kürzesten Frist beglichen werden muss, sondern nur die jährlichen Zinsen hiervon zu zahlen sind, werden die Aufwendungen folglich tragbar. Da die Zinskosten bei stetem Lärm in etwa gleich bleiben, sind die Kosten für den Flughafenbetreiber deshalb nicht nur tragbar, sondern auch berechen- und bilanzierbar.

Dem System Lärmhypothek wird auch dann ein grosser Nutzen bzw. Vorteil zugesprochen, wenn wegen einer Optimierung der An- und Abflugrouten das Flugregime derart geändert wird, dass neue Gebiete von übermässigem Fluglärm betroffen werden. In diesem Falle verschieben sich die Entschädigungskosten, die der Flughafen zu tragen hat, von den ehemals Belästigten zu den neu Betroffenen, ohne dass sich die Kosten für den Flughafen jedoch erhöhen.

Die vom Lärm betroffenen Personen profitieren von der Lärmhypothek insofern, als dass sie so lange finanziell entschädigt werden, als sie durch übermässigen Lärm belästigt werden. Hält der Lärm über eine längere Periode an, übertreffen die jährlichen Entschädigungszahlungen gegebenenfalls eine einmalige Zahlung.

Ferner könnte in einem weiteren Schritt durch gesetzliche Regelungen erreicht werden, dass die Entschädigungszahlungen an die Mieter weiter gereicht werden. Würde dies erreicht werden, können nicht nur die Eigentümer lärmbelasteter Immobilien von den annuellen Entschädigungszahlungen profitieren, sondern auch die Mieter. Diese Weiterreichung der Entschädigungen an die betroffenen Mieter ist unter anderem Bestandteil eines parlamentarischen Vorstosses [6]. Durch die Weiterreichung der Entschädigungszahlungen werden externe Kosten in Millionenhöhe mindestens teilweise internalisiert. Wird durch die Anreizschaffung der Lärm schliesslich tatsächlich reduziert, werden die jährlichen, externen Lärmkosten nicht nur internalisiert, sondern auch bedeutend verringert.

Die Einführung der Lärmhypothek bedingt jedoch nicht nur wirtschaftliche Akzeptanz und gesellschaftliche Toleranz, sondern auch rechtliche Anpassungen. Eine rechtliche Grundlage für die Lärmhypothek existiert bereits teilweise, indem nach Art. 17 des Enteignungsrechts [7] enteignungs-basierte Entschädigungszahlungen auch in wiederkehrenden Leistungen entrichtet werden können. Es ist aber noch nirgends rechtlich geklärt und festgehalten, dass die Entschädigungszahlungen angeknüpft werden sollten an die Lärmbelastungsgrenzwerte. Es ist deshalb zu überprüfen, ob die Immissionsenteignungen, d.h. die Minderwertentschädigungen bei übermässigen Immissionen, besser vom Enteignungsrecht abgekoppelt und mit dem USG harmonisieren werden sollten. Diese Massnahme scheint bis heute eine viel versprechende Möglichkeit zu sein, das Schweizer Recht so zu ändern, dass eine rechtliche Grundlage geschaffen wäre für die Lärmhypothek.

Ausblick

Stösst die Lärmhypothek nach der Implementierungsphase auf eine positive Resonanz, könnte in einer weiteren Studie eruiert werden, ob sich die Lärmhypothek auch ausbauen lässt, so dass nicht mehr einzelne Rechtsbeschwerden eingereicht werden müssten, sondern dass Entschädigungen durch annuellen Zahlungen automatisch dort erfolgen, wo Belastungsgrenzwerte überschritten werden.

Für den Flughafen würden dadurch unter Umständen zwar mehr Kosten anfallen, diese kann er aber weiterhin an Flugpassagiere und -gesellschaften umwälzen. Dadurch werden auch auf die Fluggesellschaften Anreize verübt, leisere Flug-

zeuge in der Schweiz landen zu lassen. Im Idealfall greift die Wirkungskette gar soweit, dass auch Flugzeughersteller bei der Produktion Umsatz bedingt ein grösseres Gewicht auf leisere Flugzeuge legen [8].

Der Ausbau dieses marktwirtschaftlichen Instrumentes kann sodann auch bei den restlichen Lärm produzierenden Verkehrsinfrastrukturen erfolgen, denn bei diesen sind die Möglichkeiten noch nicht ausgeschöpft, ihren Lärm durch Anreizsysteme zur reduzieren.

Resultiert aus der BAFU-Studie also eine machbare Einführung der Lärmhypothek, öffnet sich der Weg für ein neues, wirksames Instrument der Lärmbekämpfung, welches die Lärmimmissionen/-emissionen nachhaltig zu Gunsten der Lebensqualität und für die Gesundheit der Bewohner reduzieren kann.

Literatur

- [1] Bundesamt für Umwelt – Stand der Lärmbekämpfung, URL: http://www.bafu.admin.ch/laerm/01127/01138/index.html?lang=de#sprungmarke0_7
- [2] Umweltschutzgesetz (Schweiz) (USG; SR 814.01), URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/814.01.de.pdf>
- [3] Lärmschutz-Verordnung (Schweiz) (LSV; SR 814.41), URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/814.41.de.pdf>
- [4] Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen. 6. Teilbericht der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten. 1997, URL: <http://www.bafu.admin.ch/php/modules/shop/files/pdf/phpiXnFcp.pdf>
- [5] Der volkswirtschaftliche Immobilienmarkt-Schaden der neuen Flugregime auf den Flughafen Zürich-Kloten. Studie über Wertverminderungen im Grundstücks- und Immobilienmarkt, URL: http://www.noiseletter.ch/pub/Informationsmaterial/041020_Studie_Wertverlust.pdf
- [6] Parlamentarischen Initiative 02.418: Fluglärm. Verfahrensgarantie, URL: http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2002/d_bericht_n_k7_0_20020418_0_20020820.htm
- [7] Bundesgesetz über die Enteignung (Schweiz) (EntG; SR 711), URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/711.de.pdf>
- [8] Engine noise reduction programme-Making aircraft engines better neighbours, URL: http://www.airbus.com/store/mm_repository/pdf/att00006422/media_object_file_FAST37_p19_p22.pdf