



01.3573

**Empfehlung Spoerry Vreni.
Autobahn A1. Einhausung
des Abschnittes Schwamendingen****Recommandation Spoerry Vreni.
Autoroute A1. Mise en tunnel
du tronçon de Schwamendingen**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.12.01

Spoerry Vreni (R, ZH): Es ist mir sehr wohl bewusst, dass im Bereich des Nationalstrassenbaus und der Eindämmung der Lärmimmissionen in unserem Land eine Vielzahl von Begehren anhängig ist, und es ist verständlich, dass aus der Sicht der Betroffenen ihr Anliegen immer das wichtigste und das vordringlichste ist. Aus diesem Grunde verstehe ich auch, dass die Verwaltung gezwungen ist, kein Jota von ihren Standards abzuweichen und sie auch bei meiner Empfehlung eine harte Linie verteidigen muss.

Gestatten Sie mir dennoch – trotz der fortgeschrittenen Zeit –, Ihnen während ein paar Minuten die besondere Situation von Schwamendingen darzulegen, ein dicht besiedeltes Quartier der Stadt Zürich, das Sie mit Sicherheit alle mehr oder weniger häufig auf der Autobahn A1.4.4 durchfahren, handelt es sich doch bei diesem Autobahnstück um den Abschnitt mit dem wohl grössten Verkehrsaufkommen in der ganzen Schweiz. Ich wünschte mir, dass diese Schilderung Sie dazu veranlassen würde, meine Empfehlung entgegen dem Antrag des Bundesrates zu überweisen – mit dem Ziel, diese brisante Frage nicht nur anhand von restriktiven Standards, sondern unter Beizug weiterer Kriterien beurteilen zu lassen.

Der Bundesrat anerkennt den Handlungsbedarf, liegt doch der Lärmpegel in Schwamendingen über dem Alarmwert der Lärmschutzverordnung. Er stellt sich aber auf den Standpunkt, der anerkannte Sanierungsbedarf sei mit der Errichtung von Lärmschutzwänden genügend abgedeckt – vorausgesetzt, dass in den oberen Stockwerken zusätzlich Schallschutzfenster eingebaut und dass eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 60 Stundenkilometer angeordnet würden. Dieses Projekt würde Kosten von 23 Millionen Franken verursachen. Der Bundesrat wäre bereit, an diese Kosten im Umfang von 58 Prozent beizutragen.

Der Zürcher Regierungsrat hat dieses Projekt ursprünglich ebenfalls unterstützt, allerdings wohl weniger, weil er es optimal findet, sondern schlicht, weil seine diesbezügliche Kasse leer ist, was man mit Bezug auf den Bund nicht unbedingt behaupten kann.

Der Stadtrat von Zürich demgegenüber hat sich für eine Tieferlegung und Überdeckung des Abschnittes von Schöneich bis Aubrugg stark gemacht, weil nur dieses Projekt geeignet sei, das in zwei Teile zerschnittene und von Lärmimmissionen geplagte Quartier wieder zusammenzuführen und dort eine Lebensqualität zu schaffen, welche die fortschreitende Abwertung dieses einst blühenden Quartiers stoppen könnte.

In der Zwischenzeit hat sich allerdings einiges ereignet. Einerseits ist man sich im Quartier Schwamendingen im Klaren, dass Schallschutzwände alleine keinen angemessenen Lärmschutz sicherstellen können. Andererseits ist aber die Tieferlegung der Strasse – das wäre die Maximallösung – so teuer und vor allem so zeitraubend, dass die Schwamendinger lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach haben möchten, was der Mittellösung, der so genannten "Einhausung" des Strassenabschnittes, entspricht. Dieses Begehren ist zwischenzeitlich auch mit einer Volksinitiative anhängig gemacht worden.

Noch gewichtiger ist allerdings die Tatsache, dass der Zürcher Kantonsrat, in dem weihnächtliche Harmonie in der Regel nicht dominiert, bei einer hohen Präsenz die Regierung einstimmig beauftragt hat – ich wiederhole: einstimmig beauftragt hat –, das Projekt Einhausung Autobahn Schwamendingen anstelle des Projektes Lärmschutzwände vorzulegen.

Über alle Parteigrenzen hinweg ist man sich im ganzen Kanton Zürich also einig, dass die Probleme des Quartiers Schwamendingen mit Lärmschutzwänden nicht gelöst werden können. Lärmschutzwände, die einen genügenden Schutz bieten würden, müssten so hoch sein, dass sie weder technisch noch städtebaulich ver-





tretenbar wären. Baut man aber niedrigere Lärmschutzwände, wie das vorgesehen war, sind die oberen Stockwerke nicht geschützt. Der Einbau von Schallschutzfenstern ist dafür selbstverständlich kein genügender Ersatz, haben wir es doch hier mit Lärmimmissionen rund um die Uhr zu tun. In Wohnungen leben die Menschen tagaus, tagein; sie sind darauf angewiesen, zumindest zeitweilig die Fenster öffnen zu können. Aus diesem Grunde kann in diesem speziellen Fall die theoretische Einhaltung von gesetzlichen Mindestanforderungen beim Lärmschutz einfach nicht genügen.

Warum bezeichne ich die Auswirkungen der Autobahn mitten im Quartier Schwamendingen als Spezialfall? Der spezielle Fall ergibt sich in Schwamendingen aus einer Kumulation von verschiedenen Faktoren, wie sie sich in dieser Ausprägtheit wohl kaum an einem anderen Ort in der Schweiz gleich zeigen: Erstens ist die Zahl der von den Immissionen betroffenen Menschen in einem dicht besiedelten Stadtquartier sehr hoch. Zweitens ist das Verkehrsaufkommen auf diesem Strassenabschnitt mit durchschnittlich über hunderttausend Fahrzeugen täglich rekordverdächtig. Drittens – last but not least – ist Schwamendingen wegen der enorm störenden Auswirkungen dieser massiv frequentierten Autobahn mitten im Quartier zunehmend mit sozialen Problemen konfrontiert. Das Quartier verändert sicht- und messbar seinen Charakter.

Eine entsprechende Erhebung der Fachstelle "Stadtentwicklung" der Stadt Zürich hat ergeben, dass Schwamendingen bezüglich Ausbildungsstand am untersten Ende der städtischen Skala liegt. Entsprechend tief ist das durchschnittliche Einkommen. Der Anteil der Fürsorgeabhängigen liegt deutlich über dem städtischen Schnitt. Der Ausländeranteil verzeichnet in den letzten Jahren ein kräftiges Wachstum, und der Anteil der ausländischen Schulkinder liegt bei über 41 Prozent.

Das sind alles Fakten, welche es verdienen, in die Betrachtung einbezogen zu werden.

Mir ist klar, dass die Verwaltung hier aus eigenem Antrieb wohl kaum Spielraum hat. Aus diesem Grunde wäre ich dankbar, wenn der Bundesrat dank der Überweisung dieser Empfehlung die Situation Schwamendingen unter einem etwas breiteren Sichtwinkel beurteilen könnte. Dabei darf sicher in Betracht gezogen werden, dass in der jüngeren Vergangenheit aufwendige Bauwerke realisiert worden sind, bei denen man sich füglich fragen kann, ob gleich viele schutzwürdige Interessen involviert waren, wie das in Schwamendingen der Fall ist. Das wissen natürlich auch die Schwamendinger, und das lässt sie ihre Situation nicht leichter ertragen.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, bei Ihrer Entscheid zu berücksichtigen, dass hier nicht nur die direkt betroffenen Schwamendinger, sondern der einstimmige Zürcher Kantonsrat die Meinung vertritt, die Minimallösung, welche der Bundesrat mitzufinanzieren bereit ist, genüge hier einfach nicht, um dem erforderlichen Schutz der betroffenen Menschen gerecht zu werden und ihn sicherzustellen.

In diesem Sinne wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie meine Empfehlung unterstützen könnten.

Hess Hans (R, OW): Ich melde mich als Mitglied der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen zu Wort. Ich habe Verständnis, wenn sich der Bundesrat nach den Erfahrungen, die er mit der Neuaufnahme von Strassenstücken ins Autobahnnetz gemacht hat, dagegen wehrt, zusätzliche

AB 2001 S 835 / BO 2001 E 835

Leistungen im Nationalstrassenbau zu übernehmen und zu erbringen. Ursprünglich gingen wir in der Kommission davon aus, dass das Teilstück Prättigau das einzige Stück sei, das aufgenommen werden müsse. Zwischenzeitlich hat sich herausgestellt, dass in der Schweiz noch eine Vielzahl solcher Teilstücke vorhanden sind, die ebenfalls aufgenommen werden sollten.

Trotzdem bin ich der Meinung, dass die Empfehlung Spoerry überwiesen werden sollte. Gemäss Artikel 25 Absatz 2 unseres Geschäftsreglementes wird der Bundesrat mit einer Empfehlung eingeladen, "eine Massnahme zu treffen, die in seinen ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich oder in den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich fällt". Worin diese Massnahme besteht, wird im Reglement nicht gesagt. Ich kann mir nun vorstellen, dass der Bundesrat vorerst im Sinne einer Massnahme alle möglichen ähnlichen Fälle erfasst, wie sie anhand von Schwamendingen in der Empfehlung Spoerry aufgezeigt werden. Wenn sich herausstellt, dass der Fall Schwamendingen der einzige ist, besteht keine Gefahr eines Präjudizes. Anderenfalls muss dann geprüft werden, ob gleiche oder ähnliche Fälle gleich zu behandeln sind.

Ich erinnere mich an die Planung der Nationalstrasse entlang dem Sarnersee im Kanton Obwalden. Ursprünglich hat sich der Bundesrat auch mit dem Hinweis auf ein Präjudiz dagegen gewehrt, die Strasse in einen Tunnel zu legen. Als sich dann zeigte, dass es in der Schweiz kein vergleichbares Teilstück gibt, das ebenfalls in den Berg gelegt werden müsste, wenn die A8 entlang dem Sarnersee in den Berg gelegt wird, gab der Bundesrat grünes Licht für einen Tunnel. Ähnlich kann es in Schwamendingen sein. Ich habe deshalb die Empfehlung mitunterzeichnet.

Wenn Schwamendingen auch sonst nichts mit Obwalden Vergleichbares hat, hätten dann Schwamendingen





und Obwalden plötzlich doch noch etwas Gemeinsames. Wenn wir die Empfehlung nicht überweisen, ist die Sache in einem Vorstadium unbefriedigend erledigt. Wenn wir sie aber überweisen, liegt es immer noch in der Hand des Bundesrates, hier detaillierte Abklärungen zu treffen und entsprechend zu entscheiden.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Die Frage des Ausbaus von Nationalstrassen ist eine Angelegenheit, die eindeutig in die entsprechende Fach- und Legislativkommission gehört und über deren Prioritäten in erster Linie dort diskutiert wird. Ich möchte mich zu diesem Punkt nicht äussern. Ich kann auch das Projekt Schwamendingen nicht beurteilen, ich kenne nicht einmal die lokale Situation. Aber was ich mir vorstellen kann, sind zwei Dinge:

1. Es gibt in unserem Land wahrscheinlich noch andere "Schwamendingen", um diesen Namen jetzt einmal als Symbol für einen Problemabschnitt im Rahmen von Nationalstrassenbauten zu nehmen.
2. Ich möchte – und da hat mich Frau Spoerry etwas elektrisiert – auf einen Sachverhalt hinweisen, der vielleicht in der letzten Woche im Zusammenhang mit dem Budget angetippt, aber vielleicht nicht klar gemacht wurde: Es geht um das Ausräumen eines Vorurteils in Bezug auf die Finanzierung von solchen Projekten. Frau Kollegin Spoerry hat sinngemäss die Äusserung gemacht, der Bund habe vielleicht eher als der Kanton Zürich dafür die Mittel. Sie hat vermutlich auf die Einnahmen aus der Mineralölsteuer und aus der Zusatzsteuer reflektiert, Einnahmen, die in der Tat zum grossen Teil zweckgebunden für den Strassenbau eingesetzt werden sollen. Von diesen Mitteln gibt es in der Staatsrechnung heute über drei Milliarden Franken, im nächsten Jahr werden es dann fast vier Milliarden sein. Aber ich muss darauf aufmerksam machen: Diese Mittel sind vereinnahmt worden; sie sind als solche in der Staatsrechnung da, aber nicht etwa im Sinne eines Fonds, nicht etwa im Sinne einer Strassenrechnung. Man hört immer wieder etwa: Die Strassenrechnung ist übervoll, da sind Milliarden von Franken vorhanden, die man investieren könnte.

Mir geht es nicht darum, Frau Kollegin Spoerry, dieses Projekt zu bekämpfen. Aber es geht mir darum, aus der finanzpolitischen Sicht hier Klarheit zu schaffen. Es ist nicht so, dass der Bund Milliarden Franken zur Verfügung hat. Diese Mittel wurden vereinnahmt, aber sie sind in den allgemeinen Haushalt geflossen. Wenn man sie jetzt dienstbar machen will, dann müsste man sich in diesem Umfang entweder in das Budget einhängen, in den ordentlichen Budgetprozess – das bereitet das Departement mit aller Gewissenhaftigkeit vor –, oder dann muss man sich um diese Beträge in der ordentlichen Rechnung, sprich in der Finanzrechnung, zusätzlich verschulden. Auf diesen Umstand wollte ich noch einmal deutlich hinweisen.

Hofmann Hans (V, ZH): Gestatten Sie, dass ich als zweiter Zürcher Vertreter doch auch noch kurz das Wort ergreife. Während meiner ganzen Zeit als Baudirektor des Kantons Zürich war der Lärmschutz in Schwamendingen ein Dauerthema. Es gibt dort einen aktiven Quartierverein. Ich habe oft mit ihm verhandelt. Seine Mitglieder sind vorbeigekommen. Ich habe Augenscheine gemacht. Ich denke, dass sie vielleicht auch beim damaligen Stadtzürcher Regierungsratsmitglied, Herrn Leuenberger, vorgesprochen haben. Das weiss ich nicht. Wir haben auch mit dem Stadtrat von Zürich verhandelt, weil sich nach dem damaligen kantonalen Recht die Stadt am kantonalen Anteil hätte beteiligen müssen. Wir haben natürlich auch mit dem Astra Gespräche geführt.

Alle sind sich eigentlich einig, dass die Situation in Schwamendingen unhaltbar ist. Ich glaube sagen zu können, dass sie in der Schweiz auch einmalig ist. Diese N1.4.4 ist die Aus- und Einfallsachse der Stadt Zürich Richtung Flughafen-Bülach-Rafzerfeld-Deutschland, Richtung Schaffhausen-Deutschland und Richtung Winterthur-St. Gallen-Bodensee-Deutschland. Sie verzeichnet an jener Stelle täglich hunderttausend Fahrzeuge. Es hat keine Fabriken oder Industriebauten rund herum; sie geht mitten durch ein Wohngebiet, mit hunderttausend Fahrzeugen und einem Lastwagenanteil von gegen zehn Prozent. Alle wissen auch, dass wir, wenn wir diese Autobahn heute bauen würden, sie niemals mehr so bauen könnten, wie sie damals gebaut worden ist. Das würde allen Umweltschutzgesetzgebungen und allem anderen widersprechen.

Aber das ist kein Vorwurf. Die Planung stammt von Ende der Sechziger-, Anfang der Siebzigerjahre. Damals wurden Autobahnen, auch über Land, auf der Oberfläche gebaut und nicht tiefer gelegt, Wohnquartiere wurden durchschnitten und nicht untertunnelt.

Die Haltung des UVEK war schon damals immer dieselbe. Das UVEK hat immer gesagt, dass es den Anteil bezahle, der vom Gesetz und von der Verordnung her nötig sei. Mehr bezahle es nicht. Da würden die Lärmschutzwände genügen. Wenn man mehr machen wolle, dann bezahle es das nicht. Das steht auch in der heutigen Antwort. Diese ist völlig korrekt, das muss ich betonen. Die Verwaltung hat sich an die Vorschriften zu halten. Die Verwaltung darf keine Ausnahmen machen. Wo kämen wir da hin? Deshalb hat der Kanton auch das Projekt mit den Lärmschutzwänden, das jetzt vorliegt, in Auftrag gegeben.

Aber das Parlament kann Ausnahmen machen, wie wir gehört haben. Wir haben auch schon Ausnahmen von der Regel beschlossen, weil es eben eine Ausnahmesituation war, z. B. die Prättigauer Strasse oder die N1



zwischen Rothrist und Egerkingen. Es gibt weitere Präjudizien, die wir geschaffen haben. Auch Schwamendingen, da bin ich überzeugt, ist – wenn Sie das sehen – eine Ausnahme. Hier wohnen Menschen, und zwar sehr viele Menschen.

Wenn wir wollen, dass vonseiten des Bundes eine andere Lösung wenigstens geprüft wird – dass man das anschaut, abklärt, Vergleiche macht, wie das Hans Hess gesagt hat –, dann ist das nur möglich, wenn wir diese Empfehlung heute überweisen. Ich bitte Sie, das zu tun.

Leuenberger Moritz (,): Die Strasse, die durch Schwamendingen führt, ist eine Sünde der Anfangszeit, als das Nationalstrassennetz geplant wurde. Ich muss immerhin sagen, dass es auch einige Volksabstimmungen

AB 2001 S 836 / BO 2001 E 836

gab, welche solche Konzepte billigten. Es ist richtig: Heute würde man eine Nationalstrasse kaum so bauen. Aber Schwamendingen ist nicht der einzige Sündenfall. Es gibt in der Schweiz zahlreiche solche Sündenfälle: Bissone, Roveredo, Bern-Ost, Neuenhof usw. Es gibt noch andere. Es stellt sich die Frage: Wenn man die grössten Fehler von damals wieder korrigieren, sanieren will, wie macht man das?

In Schwamendingen gibt es im Moment zwei Projekte. Das eine wären Lärmschutzwände. Das andere ist eine Einhausung. Die Lärmschutzlösung ist noch nicht aufgelegt, das möchte ich betonen. Die wurde vom damaligen Baudirektor zurückgenommen, als die Volksinitiative "zur Einhausung der Autobahn Schwamendingen" eingereicht wurde. Ich möchte immerhin auch hier schon gesagt haben: Abgesehen vom Finanziellen ist noch nicht gesagt, dass die Variante Einglasung eine technisch machbare Lösung ist. Das ist noch offen. Auch technisch müsste das dann geprüft werden.

Ich höre schwere Einwände: die technischen Fragen mit dem Glas, und wenn schon, müsste man den Tunnel richtig verlängern. Wenn man ihn verlängern würde, dann würde das auch zu einer überproportionalen Verteuerung wegen des Abluftsystems führen, wird mir gesagt. Ich will mich da jetzt nicht festlegen. Aber wir müssen nicht meinen, wir hätten ein pfannenfertiges, taugliches Modell.

Umgekehrt ist bei den Lärmschutzwänden das letzte Wort auch noch nicht gesprochen. Die Auffassung der Bundesverwaltung ist die, dass die Lärmschutzwände für die gesetzlichen Vorschriften, vor allem für die Lärmschutzverordnung, genügen. Die Betroffenen sind anderer Meinung. Am Schluss würde hier auf dem Rechtsweg entschieden. Denn eines steht fest: Die betroffene Bevölkerung hat Anspruch, gemäss Lärmschutzverordnung geschützt zu werden.

Wenn das Projekt Lärmschutz nicht genügen sollte, dann müsste das gerichtlich überprüft werden. Es wäre nicht der erste Fall, schon mehrmals sind solche Verfahren bis ans Bundesgericht weitergezogen worden.

Die Frage ist, nach welchen Kriterien sich der Bund für einen Beitrag entscheiden soll. Da muss ich jetzt eben Folgendes sagen: Es gab eine Zeit, wo alle Parteien, der gesamte Ständerat und der gesamte Nationalrat gesagt haben: So geht es nicht mehr weiter, die Kosten bei den Nationalstrassen laufen aus dem Ruder! Die GPK ist vorstellig geworden, und dann wurde der Bericht "Standards im Nationalstrassenbau" verfasst. Der Bundesrat hat von diesem Bericht Kenntnis genommen, hat ihn den Kommissionen präsentiert und gesagt: Damit sich künftig beim Nationalstrassenbau nicht jede Region bedient und der Bundesrat dann nicht dort, wo die politische Intervention besonders gross ist, schwach wird – an einem anderen Ort ist sie vielleicht weniger stark –, braucht es klare Kriterien gemäss den Standards im Bericht, jenen 13 Massnahmen.

Vorher ist es zum Teil grosszügiger zugegangen, das stimmt. Sie könnten mir wahrscheinlich irgendeine Situation in der Schweiz zeigen, wo der Bund grosszügiger finanziert hat. Das war aber, bevor diese grosse Reklamation durch die GPK gekommen ist und bevor wir die Kriterien dieses Berichtes angewendet haben. Daher die Antwort, dass wir nach dem Gesetz in allen Fällen gleich vorgehen möchten.

Es ist nicht so, dass wir gegen einen "Deckel" wären; es gibt andere Gegenden, wo sich der Bund an einem "Deckel" beteiligt hat, weil der Lärmschutzverordnung nur mit einem "Deckel" nachgelebt werden können. Hier sind wir der Meinung, dass es ihn nicht braucht. In Bern-Ost, da gab es einen solchen "Deckel", da hat man gesagt: wegen des Lärms. Bei Neuenhof ist es auch so; man sagte sich, mit Lärmschutzwänden sei das Ziel nicht zu erreichen. Beim Projekt Schwamendingen ist es gemäss unserer Verwaltung mit solchen Wänden zu erreichen. Da muss ich sagen: Ich habe wirklich alles Verständnis für die Anliegen der Betroffenen, wirklich. Ich habe auch an Roveredo gedacht; in Roveredo besteht eine ähnliche Situation. Da wird jetzt eine Umfahrung gebaut, und weil man eine Umfahrung baut, wird Roveredo entlastet sein. Dort hat man sich eine Weile überlegt: Wir könnten statt einer Umfahrung die Schneise, die durch das Dorf geht, übertunneln; dann wäre der Lärmschutz auch da. Wir haben das nicht gemacht, es kommt jetzt zu einer Umfahrung. Aber auf eine Art scheint es absurd: In Roveredo hätten wir eine Eintunnelung bezahlt, aber in Schwamendingen gibt es gar keine Umfahrungsmöglichkeit, also bezahlen wir auch die Eintunnelung nicht und halten uns einfach an die



Gesetzesvorschriften. Dafür, dass dies als absurd empfunden werden muss, habe ich alles Verständnis. Wenn Sie die Empfehlung jetzt aber überweisen sollten, dann kann natürlich die Folge nicht sein, dass nur in Schwamendingen ein anderes Kriterium angewendet wird als in allen anderen Fällen, weil Schwamendingen hier eine gute Fürsprecherin und einen guten Fürsprecher hatte. Dann müsste die Folge sein, dass man für die ganze Schweiz dieselben Kriterien anwendet. Unsere Priorität war ja bis jetzt, das Nationalstrassennetz fertig zu bauen und erst nachher an die Ergänzungen und notwendigen Verbesserungen zu gehen. Aber dann müssten völlig neue Kriterien gefunden werden, denn dann müssten wir die ganze Schweiz mit den gleichen Ellen messen.

Die Kriterien, die Sie vorher genannt haben, sind so nicht relevant. Sie haben gesagt, in Schwamendingen würden besonders viele Leute wohnen. Dieses Kriterium ist aber in der Lärmschutzverordnung bereits enthalten. Wenn Sie konsequent wären und den damaligen Protesten, die in der GPK zum Ausdruck kamen und im Bericht "Standards im Nationalstrassenbau" ihren Niederschlag gefunden haben, Rechnung tragen, müssen Sie die Empfehlung nicht überweisen. Wenn Sie sie überweisen, dann wollen Sie, dass wir uns nach neuen Kriterien für die ganze Schweiz umschauen.

So möchte ich also Ihren Entscheid verstanden haben.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Empfehlung 8 Stimmen

Dagegen 17 Stimmen

Schluss der Sitzung um 20.35 Uhr

La séance est levée à 20 h 35

AB 2001 S 837 / BO 2001 E 837