



Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie
V/11(Anlagenbezogener Umweltschutz,
Umweltbewertung und Luftreinhaltung)
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	501 65	Datum
2024-	UV/GSt/HO/SP	Werner Hochreiter	DW	12624	DW	142624	16.04.2024
0.126.432							

Aktionsplanung Umgebungslärm 2024

Die Bundesarbeitskammer (BAK) übermittelt ihr Positionspapier zu den für Autobahnen und Schnellstraßen, Schienenstrecken, den Flughafen Wien sowie zum Ballungsraum Wien vorgelegten Entwürfen für Teil-Aktionspläne.

Die bezugnehmenden Stellungnahmen der AK Tirol vom 10.04.2024 sowie der AK Salzburg vom 29.03.2024 werden mit der Bitte um Berücksichtigung in der Beilage mitübermittelt.

Inhalt des Entwurfs:

Die vorgelegten Teilpläne dienen der Umsetzung der Vorgaben der EU-Umgebungslärmrichtlinie, die alle fünf Jahre eine Überarbeitung der Lärmkarten und Aktionspläne fordert.

Das Wichtigste in Kürze:

Die Qualität der Lärmkarten und die Koordination des Prozesses zur Erarbeitung der Aktionspläne haben sich gegenüber 2018 weiter verbessert. Inhaltliche Bedenken begegnen weiterhin einige der Aktionspläne, weil sie teils immer noch weit hinter den Anforderungen der EU-Umgebungslärmrichtlinie zurückbleiben.

Aktionspläne müssen einen solchen Detaillierungsgrad aufweisen, der es ermöglicht, sie – ggfs bezogen auf einen konkret betrachteten Aktionsplanungsabschnitt – erkennen zu lassen, wo in Hinblick auf die Anzahl der dort ansässigen Bewohner signifikante Überschreitungen von Schwellenwerten bestehen und anhand welcher Prioritäten diese Bereiche von der zuständigen Behörde klassifiziert werden. Dann sollte zu entnehmen sein, wann nach Maßgabe der erfolgten Prioritätenreihung mit welchen Maßnahmen in den nächsten fünf Jahren zu rechnen ist und wie viele Personen dann von belästigendem oder gesundheitsgefährdendem Umgebungslärm entlastet sein werden.

Nach wie vor ungelöst ist das Problem der heranrückenden Wohnbebauung. Das zuständige Ministerium sollte ehe baldigst zu einem „Bund-Länder-Dialog über den gegenseitigen (rechtlichen) Abstimmungsbedarf“ einladen. Für einzelstehende Wohnobjekte, deren Bewohner:innen besonders hohen Lärmbelastungen ausgesetzt sind („Hotspots“), braucht es ein eigenständiges Hotspot-Sanierungsprogramm. Zudem muss die Dienstanweisung Bundesstraßen klarstellen, dass für solche besondere Problemlagen eine Ablöse gemäß § 7 Abs 5 BStG in Betracht kommt.

Erfreulicherweise hat man an die 2013 gewählte Vorgangsweise, die Aktionspläne einer Art förmlichem Begutachtungsverfahren zu unterziehen, damit die Sichtweisen und Anregungen der auf diese Weise einzubeziehenden Institutionen noch mitberücksichtigt werden können, diesmal wieder angeknüpft.

In Zukunft sollte besonderes Augenmerk auf die frühzeitigere und effektivere Einbindung der betroffenen Gemeinden und Städte gelegt werden: Jede Kommune sollte – am besten im Wege der jeweils für Lärmschutz zuständigen Dienststellen in den Landesregierungen – über die Erhebungsergebnisse detailliert informiert und beraten werden. Interessierte Kommunen sollten in Hinblick auf das weitere Vorgehen auch besonders unterstützt werden.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung dieser Bedenken und Anregungen und um Gelegenheit, diese auch mündlich erörtern zu können.

Beilagen:

- Positionspapier der BAK – 16.04.2024 | Aktionspläne gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG für die Planungsperiode 2024 bis 2029
- Stellungnahme der AK Tirol an die BAK – 10.04.2024
- Stellungnahme der AK Salzburg an die BAK – 29.03.2024



Positionspapier der Bundesarbeitskammer zu den Aktionsplänen gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG für die Planungsperiode 2024 bis 2029

16. April 2024

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zu den im Zuge der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG vorgelegten Entwürfen für Aktionspläne wie folgt Stellung:

Zusammenfassung:

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie (im Folgenden kurz: END) zielt darauf ab, ein management-orientiertes und transparentes Vorgehen der zuständigen Behörden im Fünf-Jahres-Rhythmus auf den Weg zu bringen. Dies ist umso wichtiger, als Lärmbetroffene an bestehenden Straßen, Schienenwegen oder Flughäfen derzeit de facto keine rechtliche Möglichkeit haben, Schutzmaßnahmen durchzusetzen. Für die Lärmbetroffenen muss daher transparent und nachvollziehbar sein, dass ein zielgerichtetes, konzeptionelles und von nachvollziehbarer Prioritätensetzung geleitetes Vorgehen praktiziert wird.

Gemessen an den bestehenden rechtlichen Maßstäben lassen die nun überwiegend zum vierten Mal auf www.lärminfo.at vorgelegten Aktionspläne – betrachtet werden die Teilpläne für Autobahnen und Schnellstraßen (A&S), Niederösterreich betreffend Ballungsraum Wien (NÖ-Straßen), alle Straßen außer A&S - Ballungsraumgemeinde Wien (Wien-Straßen), Schienenstrecken inkl Ballungsraum Wien (SCH), Straßenbahnen und U-Bahnen im Ballungsraum Wien (Wien-SCH) und zum Flughafen Wien (VIE) – wiederum viele Fragen unbeantwortet, was den Lärmsanierungsbedarf, die Prioritäten und geplante Abhilfemaßnahmen betrifft.

Bei einigen Aspekten, insbesondere im Lichte der Ziele der END, ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass sie neuerlich nicht einmal den Mindestanforderungen der END bzw der österreichischen Regelungen entsprechen und daher dringend einer Überarbeitung bedürfen. Eine Evaluation der Umsetzung der 2018 veröffentlichten Pläne ist daher nicht oder nur in Ansätzen möglich.

Aktionspläne müssen einen solchen Detaillierungsgrad aufweisen, der es ermöglicht, sie – ggfs bezogen auf einen konkret betrachteten Aktionsplanungsabschnitt – erkennen zu lassen,

- wo in Hinblick auf die Anzahl der dort ansässigen Bewohner signifikante Überschreitungen von Schwellenwerten bestehen und anhand welcher Prioritäten diese Bereiche von der zuständigen Behörde klassifiziert werden,
- welche besonderen Probleme (zB „Hotspots“ oder Lärm aus mehreren Quellen) und welche verbesserungswürdigen Situationen darüber hinaus (zB Objekte mit besonderem Ruheschutzbedürfnis) bestehen,

- wann nach Maßgabe der erfolgten Prioritätenreihung (aus lärmtechnischer und/oder finanzieller Sicht) mit welchen Maßnahmen in den nächsten fünf Jahren zu rechnen ist und
- wie viele Personen dann voraussichtlich von belästigendem oder gesundheitsgefährdendem Umgebungslärm entlastet sein werden.

Aktionspläne zu Ballungsräumen sollten den **Ballungsraum als Ganzes** – ungeachtet politischer Grenzen – einbeziehen und integriert betrachten. Weiters dürfen sich Aktionspläne zu Ballungsräumen nicht bloß auf Lärm von Landesstraßen beschränken, sondern sollen alle Umgebungslärm-Quellen betrachten. Wenn ein Ballungsraum in getrennten Aktionsplänen (hier: Teilplan Wien-Straßen, Teilplan NÖ-Straßen, Teilplan Wien-SCH und Teilplan SCH) betrachtet wird, so sollten diese Pläne wenigstens ein **abgestimmtes** Vorgehen mit **gemeinsamen** Zielen und Maßnahmen zu den grenzüberschreitenden Aspekten erkennen lassen.

Künftig sollten alle **Objekte mit besonderem Ruheschutzbedürfnis**, nicht bloß Schulen und Krankenhäuser flächendeckend erhoben und analysiert werden. Hier sollte auch österreichweit ein einheitliches Vorgehen gefunden werden. Generell sollten auch Summationskarten samt entsprechenden Auswertungen, wo Personen von mehreren Verkehrslärmquellen betroffen sind, zur Verfügung gestellt werden (**Gesamtlärm**).

Aktionspläne sollten auch **ruhige Gebiete** – auf dem Land wie in einem Ballungsraum – konkret ausweisen und darstellen, wie und ggfs mit welchen Maßnahmen diese gegen die Zunahme von Lärm geschützt werden. Hier ist noch Grundlagenarbeit dringend nötig. Schlussendlich ist darauf hinzuweisen, dass auch in Österreich eine **flächendeckende Erhebung der Lärmbetroffenen, unabhängig von den Verkehrszahlen**, sehr wünschenswert wäre. Das größte Problem beim Schutz der Bevölkerung vor **Schienen- und Fluglärm** besteht wohl in den schon längst **veralteten Grenzwerten und Schwellenwerten**, die dringend auf ein zeitgemäßes Niveau abgesenkt werden müssen.

Nach wie vor ungelöst ist das **Problem der heranrückenden Wohnbebauung**. Daher sollte endlich die zB schon 1993 ausgesprochene Anregung aufgegriffen werden, dass das auf Bundesebene **zuständige Ministerium zu einem „Bund-Länder-Dialog über den gegenseitigen (rechtlichen) Abstimmungsbedarf“ einlädt**.

Für einzelstehende Wohnobjekte, deren Bewohner:innen besonders hohen Lärmbelastungen ausgesetzt sind („Hotspots“), braucht es ein **eigenständiges Hotspot-Sanierungsprogramm**, weil solche Problemlagen derzeit systematisch „durch den Rost fallen“. Zudem muss die **Dienstanweisung Bundesstraßen** klarstellen, dass für solche besondere Problemlagen eine Ablöse gemäß § 7 Abs 5 BStG in Betracht kommt.

Erfreulicherweise hat man an die 2013 gewählte Vorgangsweise, die Aktionspläne einer Art förmlichem **Begutachtungsverfahren** zu unterziehen, damit die Sichtweisen und Anregungen der auf diese Weise einzubeziehenden Institutionen noch mitberücksichtigt werden können, diesmal wieder angeknüpft. Diese Vorgangsweise sollte beibehalten werden, da sie auch zu einer besseren Information der breiten Öffentlichkeit beiträgt.

Weiterhin gilt, dass die derzeit vorgesehene **Öffentlichkeitsbeteiligung** an die von der END vorgesehenen Standards (frühzeitig und effektiv) herangeführt werden muss. Wenn wesentliche Lärmprobleme im Detail bekannt sind, sie aber nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, widerspricht diese dem **Transparenzgebot** gemäß Art 9 END. Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung generell auf den spätestmöglichen Zeitpunkt beschränkt wird, verstößt gegen Art 8 Abs 7 END; dem Geist dieser Vorschrift wird es sicher nicht gerecht.

In Zukunft sollte besonderes Augenmerk auf die **frühzeitigere und effektivere Einbindung der betroffenen Gemeinden und Städte** gelegt werden: Jede Kommune sollte – am besten im Wege der jeweils für Lärmschutz zuständigen Dienststellen in den Landesregierungen – über die Erhebungsergebnisse detailliert informiert und beraten werden. Interessierte Kommunen sollten in Hinblick auf das weitere Vorgehen auch besonders unterstützt werden.

Vorbemerkung – Grenz- und Schwellenwerte überarbeitungsbedürftig

1. Die Auswertung der Statistik Austria für 2019¹ zeigt, dass das **Ausmaß der Lärmstörung in Österreich** ähnlich hoch, wie bei der letzten Erhebung 2015 ist. Während das Empfinden, durch Lärm gestört zu sein, nachts (+2,1 %-Punkte) leicht zugenommen hat, ist es tagsüber (-5,2 %-Punkte) gesunken. Verkehrslärm ist und bleibt die dominante Belästigungsquelle; wie schon bisher reihen die Befragten das „steigende Verkehrsaufkommen“ (21,1 %) als zweitwichtigstes „vordringliches Umweltproblem“ knapp hinter dem „Treibhauseffekt und Klimawandel“ (29,8 %) ein.

Verkehrslärm ist gemäß der aktuellen Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation nach der Luftverschmutzung das Umweltproblem mit den zweitstärksten Auswirkungen auf die **Gesundheit** der Europäer:innen². Das lassen auch die in der Zusammenfassenden Betroffenenauswertung (Allgemeiner Teil - im Folgenden kurz: AT) neu ausgewiesenen **abgeleiteten Gesundheitskennzahlen**³ erahnen.

2. Die BAK hat sich ausführlich mit den zur Umsetzung der END (Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABI Nr L 189 vom 18.07.2002 S 12) vorgelegten nationalen Regelungsentwürfen wie auch mit der END selbst – zuletzt aus Anlass des REFIT-Prozesses 2016 – auseinandergesetzt⁴. Die zur nationalen Umsetzung vorgebrachten **Kritikpunkte**, unter anderem an den **zu hoch angesetzten Schwellenwerten** sind aufrecht⁵.

¹ Statistik Austria, Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2019 – Ergebnisse des Mikrozensus, Wien 2020 – Download auf www.laerminfo.at

² Umweltbundesamt, Elfter Umweltkontrollbericht, Wien 2016, S 84ff

³ Fast 400.000 Fälle starker Lärmstörung entlang den untersuchten Straßenabschnitten stehen – statistisch gesehen – rund 160.000 solcher Fälle entlang der untersuchten Eisenbahnstrecken (inkl U-Bahnen und Straßenbahnen) gegenüber. Den Berechnungen der lärmbedingten Fälle ischämischer Herzerkrankungen wurde als mittlerer Wert eine Inzidenz von 394,8 Fällen je 100.000 Einwohner zugrunde gelegt. Dies bedeutet, dass in Österreich statistisch jährlich insgesamt rund 40.000 solcher Fälle neu auftreten; fast 600 davon entfallen statistisch auf die untersuchten Straßenabschnitte. Für Schienenwege und Flughäfen lassen die zur Verfügung stehenden Grunddaten keine solche Hochrechnungen zu.

⁴ Positionspapier der BAK von September 2000 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (KOM (2000)468 endg); Stellungnahme der BAK im Begutachtungsverfahren zum Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz (62/SN-239/ME XXII GP); Stellungnahme der BAK im Begutachtungsverfahren zur Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung; BAK-Positionspapier von Mai 2016 im Rahmen der laufenden Evaluierung der END http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=420&viD=77; vgl auch Hochreiter (Hrsg), Die Umsetzung der END in Österreich (Tagungsband), Informationen zur Umweltpolitik Nr 178, Wien 2008 sowie Hochreiter (Hrsg), Aktionsplanung gegen Straßenlärm – wie geht es weiter? (Tagungsband), Informationen zur Umweltpolitik Nr 182, Wien 2010

⁵ Siehe dazu den einstimmigen Beschluss der 149. Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer vom 23. November 2011: Transparenz, klare Prioritäten und Verbindlichkeit beim Verkehrslärmschutz; zuletzt das Kapitel „Verkehrslärm“ im AK-Wohlstandsbericht 2018, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr 175, Wien 2018 https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/verteilungsgerechtigkeit/AK_Wohlstandsbericht.html

Die vorliegenden Entwürfe für Aktionspläne – hier werden die Teilpläne Autobahnen und Schnellstraßen (im Folgenden kurz: A&S), Straßen außer A&S Niederösterreich (betreffend Ballungsraum Wien - im Folgenden kurz: NÖ-Straßen), Straßen außer A&S - Ballungsraumgemeinde Wien (im Folgenden kurz: Wien-Straßen), Eisenbahnstrecken (im Folgenden kurz: SCH), Straßenbahnen und U-Bahnen im Ballungsraum Wien (im Folgenden kurz: Wien-SCH) und Flughafen Wien (im Folgenden kurz: VIE) jeweils im Zusammenhang mit der Zusammenfassenden Betroffenenauswertung AT gewürdigt – geben keinen Grund, von diesen Kritikpunkten abzugehen.

In besonderem Maße hat sich dies schon zuletzt für die Aktionspläne zu den **Flughäfen** gezeigt, wo es aufgrund der zu hohen Schwellenwerte und dem gewählten Bewertungsverfahren, welches die Impulshaltigkeit des Fluglärms nicht abbildet, praktisch keine von Schwellenwertüberschreitungen Betroffene gibt, was kaum als getreues Abbild der Realitäten vor Ort gelten kann.

Wie wenig die für **Schienenwege und Flughäfen** angewandten Schwellenwerte, die ja gleichzeitig auch als Sanierungsgrenzwerte angewandt werden, noch als zeitgemäße und akzeptable Festsetzungen anerkannt werden können, zeigen nun auch die **abgeleiteten Gesundheitskennzahlen**. Denn für beide Bereiche sind schon deutlich mehr Gesundheitswirkungen ausgewiesen, als überhaupt Betroffene entdeckt worden sind. Dieses absurde Ergebnis lässt sich nur damit erklären, dass die **für die Aktionsplanung angewandten Schwellenwerte viel zu hoch angesetzt** sind.

Die BAK hat schon anlässlich der **Umsetzung des Anhang III der END** darauf hingewiesen, dass die dort festgelegten Dosis-Wirkungs-Relationen und Methoden primär den politischen Entscheidungsträgern als Orientierungshilfe dienen sollten, um nationalen Lärmschutzregelungen im Lichte des aktuellen Wissensstands zu evaluieren. Anstatt den Anhang III END wortident zu übernehmen und nun abgeleitete Gesundheitskennzahlen zu präsentieren, sollten die für die Lärmaktionsplanung festgelegten **Schwellenwerte auf das Level der Planungsrichtwerte für „Wohngebiete“ abgesenkt** werden. Zudem sollten die in den Lärm-Immissionsverordnungen für die Straße, die Schiene und die Luftfahrt festgelegten Grenzwerte, insbesondere die **für die Schiene und die Luftfahrt entsprechend der neuen Erkenntnisse deutlich abgesenkt** werden. Ebenso sind die entsprechenden Grenzwerte für die Bestandsanierungen kritisch zu überprüfen und dann in der Folge auch verbindlich zu machen⁶.

3. Wiederum betrachtet keiner der vorgelegten Pläne Maßnahmen zu denjenigen Bereichen, die möglicherweise bald von Schwellenwertüberschreitungen betroffen sein können (**Vorsorgebereich**). Die jeweiligen Lärmbereiche sind zwar dankenswerterweise erhoben worden und ausgewiesen. Es sind auch die jeweiligen Betroffenenzahlen ermittelt worden. Leider fehlt es aber an einer Selbstbindung dahingehend, dass auch für diese Bereiche Maßnahmen vorzusehen sind. Damit wird eine wesentliche Chance der Umsetzung der END nicht genutzt.

⁶ Vgl die BAK-Stellungnahme vom 16.04.2021 zum Entwurf zur Änderung der Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung – Download <https://www.arbeitskammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/Bundes-Umgebungslaermschutz-Verordnung.html>

4. Die BAK hat schon zu den 2009⁷, 2013⁸ und 2018⁹ vorgelegten Aktionsplänen Stellung genommen. Die folgenden Äußerungen beziehen sich auf die oben genannten Teilpläne jeweils im Zusammenhang mit der Zusammenfassenden Betroffenenauswertung (AT). Sie geben Anlass zu folgenden Bemerkungen:

Der rechtliche Rahmen für Aktionspläne

5. Zum rechtlichen Rahmen für diese Aktionspläne bestimmt die END (eigene Hervorhebung unterstrichen):

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

...

k) „Ballungsraum“ einen durch den Mitgliedstaat festgelegten Teil seines Gebiets mit einer Einwohnerzahl von über 100 000 und einer solchen Bevölkerungsdichte, dass der Mitgliedstaat den Teil als Gebiet mit städtischem Charakter betrachtet;

l) „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der Lden-Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt;

m) „ruhiges Gebiet auf dem Land“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist;

n) „Hauptverkehrsstraße“ eine vom Mitgliedstaat angegebene regionale, nationale oder grenzüberschreitende Straße mit einem Verkehrsaufkommen von über drei Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr;

o) „Haupteisenbahnstrecke“ eine vom Mitgliedstaat angegebene Eisenbahnstrecke mit einem Verkehrsaufkommen von über 30 000 Zügen pro Jahr;

p) „Großflughafen“ einen vom Mitgliedstaat angegebenen Verkehrsflughafen mit einem Verkehrsaufkommen von über 50 000 Bewegungen pro Jahr (wobei mit „Bewegung“ der Start oder die Landung bezeichnet wird); hiervon sind ausschließlich der Ausbildung dienende Bewegungen mit Leichtflugzeugen ausgenommen;

...

Artikel 6

Bewertungsmethoden

(1) Die Lden- und Lnight-Werte werden mit den in Anhang II beschriebenen Bewertungsmethoden bestimmt.

(2) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 12a delegierte Rechtsakte zur Änderung des Anhangs II zu erlassen, um gemeinsame Bewertungsmethoden für die Bestimmung der Lden- und Lnight-Werte festzulegen.

(3) Die gesundheitsschädlichen Auswirkungen können mit den Dosis-Wirkung-Relationen nach Anhang III bewertet werden.

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 12a delegierte Rechtsakte zur Änderung des Anhangs III zu erlassen, um gemeinsame Bewertungsmethoden für die Bestimmung der gesundheitsschädlichen Auswirkungen festzulegen..

Artikel 8

Aktionspläne

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass bis zum 18. Juli 2008 von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, geregelt werden für

a) Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60 000 Zügen pro Jahr und der Großflughäfen;

b) Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

⁷ Zur ersten Phase der Aktionsplanung 2007/2008 vgl das BAK-Positionspapier zu den Aktionsplänen gemäß END 2002/49/EG vom 31. März 2009 sowie den dazugehörigen Bewertungsbogen.

⁸ Zur zweiten Phase der Aktionsplanung 2012/2013 vgl das BAK-Positionspapier vom 28. Juni 2013 sowie den dazugehörigen Bewertungsbogen https://www.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/Laermaktionsplan_2013.html

⁹ Zur Aktionsplanung 2018 vgl das BAK-Positionspapier vom 11. Juni 2018 sowie den dazugehörigen Bewertungsbogen https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/Laermaktionsplaene_2018.html

Die in den Plänen genannten Maßnahmen sind in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollten aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den strategischen Lärmkarten ausgewiesen wurden.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden bis zum 18. Juli 2013 Aktionspläne, insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen, die gegebenenfalls wegen des Überschreitens relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ermittelt wurden, für die Ballungsräume sowie für die Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken in ihrem Hoheitsgebiet ausgearbeitet haben.

(3)

(4) Die Aktionspläne müssen den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen.

(5)

(6)

(7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.

Ergibt sich die Verpflichtung, ein Verfahren zur Mitwirkung der Öffentlichkeit durchzuführen, gleichzeitig aus dieser Richtlinie und aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, so können die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Überschneidungen gemeinsame Verfahren vorsehen.

Artikel 9

Information der Öffentlichkeit

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die von ihnen ausgearbeiteten und erforderlichenfalls genehmigten strategischen Lärmkarten sowie die von ihnen ausgearbeiteten Aktionspläne in Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere der Richtlinien 2003/4/EG und 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, und gemäß den Anhängen IV und V der vorliegenden Richtlinie, auch durch Einsatz der verfügbaren Informationstechnologien, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und an sie verteilt werden.

(2) Diese Information muss deutlich, verständlich und zugänglich sein. Eine Zusammenfassung mit den wichtigsten Punkten wird zur Verfügung gestellt.

ANHANG III

METHODEN ZUR BEWERTUNG DER GESUNDHEITSSCHÄDLICHEN AUSWIRKUNGEN

nach Artikel 6 Absatz 3

Für die Bewertung der Auswirkungen von Lärm auf die Bevölkerung sollten Dosis-Wirkungs-Relationen verwendet werden. Die Dosis-Wirkungs-Relationen, die durch künftige Änderungen dieses Anhangs nach Artikel 13 Absatz 2 eingeführt werden, betreffen insbesondere Folgendes:

- die Relation zwischen Belästigung und Lden für Straßenverkehrs-, Eisenbahn- und Fluglärm sowie für Industrie- und Gewerbelärm,
- die Relation zwischen Schlafstörung und Lnight für Straßenverkehrs-, Eisenbahn- und Fluglärm sowie für Industrie- und Gewerbelärm.

Erforderlichenfalls könnten spezielle Dosis-Wirkungs-Relationen für folgende Bereiche aufgezeigt werden:

- Wohngebäude mit besonderer Schalldämmung gemäß Anhang VI,
- Wohngebäude mit einer ruhigen Fassade gemäß Anhang VI,
- klimatische und kulturelle Unterschiede,
- schutzbedürftige Gruppen der Bevölkerung,
- hervorstechender Industrie- und Gewerbelärm,
- impulsartiger Industrie- und Gewerbelärm und andere Sonderfälle.

ANHANG V

MINDESTANFORDERUNGEN FÜR AKTIONSPÄNE

nach Artikel 8

1. Die Aktionspläne müssen mindestens folgende Angaben und Unterlagen enthalten:
 - eine Beschreibung des Ballungsraums, der Hauptverkehrsstraßen, der Haupteisenbahnstrecken oder der Großflughäfen und anderer Lärmquellen, die zu berücksichtigen sind,
 - die zuständige Behörde,
 - den rechtlichen Hintergrund,
 - alle geltenden Grenzwerte gemäß Artikel 5,
 - eine Zusammenfassung der Daten der Lärmkarten,
 - eine Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Lärm ausgesetzt sind, sowie Angabe von Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen,
 - das Protokoll der öffentlichen Anhörungen gemäß Artikel 8 Absatz 7,
 - die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung,
 - die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete,
 - die langfristige Strategie,
 - finanzielle Informationen (falls verfügbar): Finanzmittel, Kostenwirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse,
 - die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans.
2. Die zuständigen Behörden können jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich zum Beispiel folgende Maßnahmen in Betracht ziehen:
 - Verkehrsplanung,
 - Raumordnung,
 - auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen,
 - Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung,
 - Verringerung der Schallübertragung,
 - verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize.
3. In den Aktionsplänen sollten Schätzwerte für die Reduzierung der Zahl der betroffenen Personen (die sich belästigt fühlen, unter Schlafstörungen leiden oder anderweitig beeinträchtigt sind) enthalten sein.
4. Die Kommission kann gemäß Artikel 13 Absatz 2 Leitlinien mit weiteren Anleitungen zu den Aktionsplänen ausarbeiten.

6. Das Bundes-LärmG bestimmt hierzu in § 7 (eigene Hervorhebung unterstrichen):

(8) Die Aktionspläne haben den durch Verordnung gemäß § 11 näher festgelegten Mindestanforderungen zu entsprechen und sind anhand aktueller Erfordernisse, die sich aus dem Lärmschutz, der Lärminderung oder der Lärmverhütung ergeben, mindestens alle fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung zu überprüfen und erforderlichenfalls zu überarbeiten.

(9)

(10) In den Aktionsplänen sind geeignete Maßnahmen vorzusehen, wenn sich auf Grund der Schwellenwerte, insbesondere unter Heranziehung der Belästigungswirkung und einer Dosis-Wirkungs-Relation ergibt, dass der Umgebungslärm in bestimmten erhobenen Situationen schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben kann, eine unzumutbare Belästigung darstellen kann oder die Einhaltung geltender Grenzwerte nicht gewährleistet erscheint. Die Maßnahmen für Gelände für industrielle Tätigkeiten sind nach Maßgabe der für die jeweilige Anlage anzuwendenden Verwaltungsvorschriften vorzusehen.

7. Die Bundes-LärmVO bestimmt hierzu in § 6 (eigene Hervorhebung unterstrichen):

(2) ...

(2a) Die Zuordnung von Wohnungen, Schulen oder Krankenanstalten in die jeweilige Pegelklasse für die Ermittlung der Anzahl nach Abs. 1 und 2 hat nach der am stärksten lärmbelasteten Fassade zu erfolgen. Für Schallemissionen durch Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr und durch Aktivitäten auf Geländen für industrielle Tätigkeiten hat die Zuordnung der Einwohner und Einwohnerinnen entsprechend § 4 Abs. 2 Z 5 zu erfolgen. Für die Schallemissionen durch Flugverkehr hat die Zuordnung der Einwohner und Einwohnerinnen durch Verschneidung der Wohnobjekte mit den entsprechenden Lärmzonen zu erfolgen.

(3) Für Gebiete der strategischen (Teil-)Umgebungslärmkarten außerhalb von Ballungsräumen ist zusätzlich aufgeschlüsselt nach Gemeinden die auf die zweite Nachkommastelle gerundete Fläche in km², bezüglich derer der auf ganze Zahlen gerundete Lden

- 55 – 64 dB,

- 65 – 74 dB sowie

- ≥ 75 dB

beträgt, anzugeben. In diesem Zusammenhang ist auch die geschätzte Anzahl der in diesen Gebieten gelegenen Wohnungen anzugeben.

(4) Die Angaben der Anzahl der Einwohner, der Wohnungen, der Schulen, der Kindergärten und der Krankenanstalten und der Fläche gemäß Absatz 1 bis 3 hat getrennt für Umgebungslärm durch Verkehr auf Hauptverkehrsstraßen, Eisenbahnstrecken, Flughäfen sowie für Umgebungslärm von Geländen für industrielle Tätigkeiten zu erfolgen. Die Angaben haben aufgeschlüsselt nach Gemeinden zu erfolgen.

(5) Sofern Auswertungen verfügbar sind, kann zusätzlich angegeben werden, wie viele Personen innerhalb der oben angeführten Geräuschpegelkategorien in Gebäuden

1. mit besonderer Schalldämmung sowie

2. mit einer ruhigen Fassade

wohnen. Bei der Zuordnung von Personen in Gebäuden mit einer ruhigen Fassade sind alle Bewohner des Gebäudes zu zählen.

8. Die Bundes-LärmVO bestimmt hierzu in §§ 9 und 10 (eigene Hervorhebung unterstrichen):

Maßnahmen in (Teil-)Aktionsplänen

§ 9. (1) Die (Teil-)Aktionspläne sind auf Grundlage der strategischen (Teil-)Umgebungslärmkarten auszuarbeiten. Bei der Ausarbeitung der Aktionspläne ist das gesamte gemäß den strategischen Umgebungslärmkarten lärmbelastete Gebiet zu betrachten.

(2) Der Detaillierungsgrad der Bearbeitung ist so zu wählen, dass eine Abschätzung der Wirkung der Maßnahmen, der Kosten der Realisierung und der Anzahl der entlasteten Personen möglich ist..

(3) Für den Fall einer Überschreitung der Schwellenwerte haben die (Teil-)Aktionspläne Maßnahmen zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich Maßnahmen zur Lärminderung und zum Schutz ruhiger Gebiete zu enthalten. Nach entsprechender Konsultation mit den jeweils betroffenen Ländern können auch in den Zuständigkeitsbereich der Länder bzw Gemeinden fallende Maßnahmen aufgenommen werden. Als Maßnahmen kommen insbesondere

1. Maßnahmen in der Verkehrs- und Infrastrukturplanung,
2. Maßnahmen zu Verkehrsfluss und Infrastrukturbetrieb,
3. Maßnahmen in der Raumordnung,
4. auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen,
5. Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung,
6. Maßnahmen zur Verringerung der Schallübertragung,
7. rechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize in Betracht.

(4) Die Maßnahmen sind tunlichst so zu setzen, dass sie gegebenenfalls auch vor Lärm aus sonstigen Quellen schützen, um so ihre Wirksamkeit zu erhöhen und den Kosten-Nutzen-Effekt zu steigern.

Anforderungen an (Teil-)Aktionspläne

§ 10. (Teil-)Aktionspläne haben mindestens folgende Angaben und Unterlagen zu enthalten:

1. eine Beschreibung der Ballungsräume, der Hauptverkehrsstraßen, der Haupteisenbahnstrecken, der Eisenbahnstrecken und der Straßenbahnstrecken, der Flughäfen und Großflughäfen, der Gelände für industrielle Tätigkeiten und der ruhigen Gebiete,
2. die für die Ausarbeitung des (Teil-)Aktionsplans zuständige Behörde,
3. die jeweils geltenden Schwellenwerte für die (Teil-)Aktionsplanung sowie allenfalls gemäß anderen Verwaltungsvorschriften bestehende Grenzwerte,
4. eine Zusammenfassung der der Maßnahmenplanung zugrunde gelegten Daten der strategischen (Teil-)Umgebungslärmkarten,
5. die Angabe und Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Umgebungslärm ausgesetzt sind,
6. die Angabe von besonderen Lärmproblemen und verbesserungsbedürftigen Situationen,
7. die Darstellung der Einbeziehung der Öffentlichkeit,
8. die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung,
9. die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die fünf Folgejahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz von Gebieten, die auf Grund ihrer Ausweisung einen besonderen Schutzanspruch gegenüber Lärm aufweisen,
10. die für die Umsetzung ergänzender Einzelmaßnahmen in anderen Zuständigkeitsbereichen geltende Rechtslage und die für die Einzelmaßnahme zuständige Behörde,
11. die langfristige Strategie zum Schutz vor Umgebungslärm,
12. verfügbare Informationen zu den Finanzmitteln bzw Ergebnisse von Kostenwirksamkeitsanalysen oder Kosten-Nutzen-Analysen,
13. die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des (Teil-) Aktionsplans,
14. eine kurze Zusammenfassung des (Teil-)Aktionsplans von nicht mehr als fünf Seiten und
15. eine Schätzung der durch die jeweils konkret vorgesehenen Maßnahmen voraussichtlich erzielten Reduktion der Anzahl der von Umgebungslärm belasteten Personen.

Management von Umgebungslärm einführen

9. Dieser rechtliche Rahmen ist im Lichte der Ziele der END so zu verstehen, dass ein **managementartiges und transparentes Vorgehen der zuständigen Behörden im Fünf-Jahresrhythmus** beabsichtigt ist.

Die notwendigen Bausteine eines derartigen Vorgehens sind aus der Praxis von Qualitätsmanagement- wie Umweltmanagementsystemen hinlänglich bekannt und basieren am Prinzip, dass am Beginn einer Betrachtungsperiode die **Probleme und Defizite benannt, dazu operationalisierbare Ziele festgelegt, und Pläne mit konkreten Maßnahmen entwickelt** werden. Dann folgt die Phase der Umsetzung, deren **Erfolge/Misserfolge dann anhand vorab festgelegter Kriterien evaluiert werden**, was zur Anpassung von Zielen und Maßnahmenplänen in Hinblick auf die nächste Periode führt.

10. Bedenkt man zudem, dass **Lärmbetroffene** entlang bestehenden Straßen, Schienenwegen oder Flughäfen derzeit **de facto keine rechtliche Möglichkeit haben, Schutzmaßnahmen zu erzwingen**¹⁰, so erfordert alleine dies schon eine ganz besondere Sorgfalt der zuständigen Behörden bei der Analyse des Sanierungsbedarfs bzw der bisherigen Sanierungsfortschritte sowie bei der Ausarbeitung und Begründung entsprechender Programme für die nächsten fünf Jahre.

Für die Lärmbetroffenen **muss transparent und nachvollziehbar sein, dass ein zielgerichtetes, konzeptionelles und von einer sinnvollen Prioritätensetzung geleitetes Vorgehen praktiziert wird.**

Kein beliebiges Ermessen der Behörden

11. Bloße Verweise auf kartographische Darstellungen oder auf nach Bundesländern aggregierte Daten, bloß allgemeine Erörterungen zu den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Handlungsebenen, sind da alleine sicher nicht ausreichend. Ebenso wenig hinreichend sind Erörterungen mit wechselnder Tiefe zu den einzelnen Punkten bzw Aktionsplänen, die den „roten Faden“ eines managementartigen Vorgehens nicht erkennen lassen.

12. Aber auch ungeachtet dieser sich aus der Natur der Sache ergebenden Überlegungen, geben die rechtlichen Rahmenbedingungen den zuständigen Behörden kein beliebiges Ermessen bei der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften. Dies verdeutlichte schon **Art 8 Abs 1 letzter Satz END** für die erste Phase der Umsetzung, wo klargestellt wird, dass die Maßnahmen in den Aktionsplänen *„... auf die Prioritäten eingehen (sollen), die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, ...“*. Nun verlangt **Art 8 Abs 2 END** unmissverständlich, dass *„... Aktionspläne, insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen, die gegebenenfalls wegen des Überschreitens relevanter Grenzwerte oder*

¹⁰ Vgl dazu schon *Hochreiter*, Gibt es ein Recht auf Lärmschutz? in *Hochreiter* (Hrsg), Die Umsetzung der END in Österreich, Informationen zur Umweltpolitik, Nr 178, S 67 Wien 2008; nun ausführlich *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein – Überlegungen und Wünsche für die künftige Rechtsentwicklung im Verkehrslärmschutzrecht In: Informationen zur Umweltpolitik, 200 Wien 2019, 62ff – Download https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/laermundstrahlung/Regierung_muss_Laerm-Haertefaele_fair_abarbeiten.html und <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC15541492/>

aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ermittelt wurden, ... ausgearbeitet ...“ werden. Dies erfordert eine Auswertung der Lärm-Berechnungsergebnisse, die über die bloß kartografische Darstellung deutlich hinausgehen wird, wenn diese dann auch einer Prioritätenreihung zugänglich sein soll.

Daher bestimmt auch **§ 9 Abs 2 der Bundes-LärmVO**: *„Der Detaillierungsgrad der Bearbeitung ist so zu wählen, dass eine Abschätzung der Wirkung der Maßnahmen, der Kosten der Realisierung und der Anzahl der entlasteten Personen möglich ist“*.

Mindestanforderungen an Aktionspläne

13. Aktionspläne müssen daher einen solchen Detaillierungsgrad aufweisen, dass sie – ggfs bezogen auf einen konkret betrachteten Aktionsplanungsabschnitt – erkennen lassen,

- wo in Hinblick auf die **Anzahl der dort ansässigen Bewohner signifikante Überschreitungen von Schwellenwerten** bestehen und anhand welcher **Prioritäten** diese Bereiche von der zuständigen Behörde klassifiziert werden,
- welche **besonderen Probleme** (zB „Hotspots“ oder Lärm aus mehreren Quellen) und welche **verbesserungswürdigen Situationen** darüber hinaus (zB Objekte mit besonderem Ruheschutzbedürfnis) bestehen,
- wann nach Maßgabe der erfolgten **Prioritätenreihung** (aus lärmtechnischer und/oder finanzieller Sicht) mit welchen **Maßnahmen in den nächsten fünf Jahren** zu rechnen ist und
- **wie viele Personen dann voraussichtlich** von belästigendem oder gesundheitsgefährdendem Umgebungslärm entlastet sein werden.

Die Aufgliederung des Untersuchungsgebietes in **Aktionsplanungsabschnitte** wird sich voraussichtlich als dafür vorbereitender Schritt empfehlen.

Ballungsräume integriert betrachten, ruhige Gebiete schützen

14. Aktionspläne zu Ballungsräumen **sollten den Ballungsraum als Ganzes – ungeachtet politischer Grenzen – einbeziehen und integriert betrachten**. Die BAK verkennt nicht die damit verbundene Herausforderung für die betroffenen Behörden, über Zuständigkeits- und Kompetenzgrenzen hinweg zusammenarbeiten zu müssen. Das ist mühsam, weil die Kompetenzlage in Österreich nicht nur auf der Bundesebene zersplittert ist, sondern sich auch im Verhältnis der Bundes- zu den Landeskompetenzen zeigt. Die nötige integrierte Betrachtung wird sich aber anders nicht umsetzen lassen. Und in der Sache ist eine integrierte flächenhafte Betrachtung sinnvoll. Professionelle Lärmreduzierungsplanung betrachtet ein konkretes Gebiet und alle lärmrelevanten Quellen. Nur so lassen sich effektive und gleichermaßen effiziente Maßnahmenbündel entwickeln¹¹.

¹¹ Siehe nur den Ansatz der ÖAL-Richtlinie Nr 36 Blatt 1 Erstellung von Schallimmissionskarten und Konfliktzonenplänen und Planung von Lärmreduzierungsmaßnahmen (Download: http://www.oedal.at/images/ri_downloads/ri_36_b1_2007.pdf), die wohl immer noch als state-of-the-art der Lärmreduzierungsplanung in Österreich anzusehen ist.

Weiters dürfen sich Aktionspläne zu Ballungsräumen **nicht bloß auf Lärm von Landes- und Gemeindestraßen beschränken, sondern sollen alle Umgebungslärm-Quellen** integriert betrachten.

15. Aktionspläne sollten auch **ruhige Gebiete** – auf dem Land wie in einem Ballungsraum – konkret ausweisen und darstellen, wie und ggfs mit welchen Maßnahmen diese gegen die Zunahme von Lärm geschützt werden.

Vorliegende Aktionspläne EU-widrig; der Rechtsrahmen für Bestandsanierungen in Österreich ist erheblich nachbesserungsbedürftig

16. Gemessen an diesen Maßstäben lassen die vorgelegten Entwürfe für Aktionspläne leider wieder viele Fragen unbeantwortet. Insgesamt drängt sich bei einigen sogar noch der Verdacht auf, dass die vorgelegten Entwürfe nicht einmal den Mindestanforderungen gemäß der END bzw gemäß den österreichischen Regelungen entsprechen, so dass sie dringend überarbeitet werden müssen.

Dies betrifft insbesondere folgende Aspekte:

- Es werden durchwegs nicht die in Art 8 END angesprochenen Prioritätenbereiche ausgewiesen, wo angesichts der Schwellenwertüberschreitungen Maßnahmen gesetzt werden müssten.
- Und dort, wo solche Prioritätenbereiche im Ansatz dargestellt werden, fehlt es an einer klaren räumlichen Abgrenzung, damit betroffene Personen oder Kommunen erkennen können, was erfasst ist.
- Wenn es den Anschein hat, dass diese Bereiche im Detail sogar bekannt sind, sie aber nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, widerspricht diese dem Transparenzgebot gemäß Art 9 END.
- Eine transparente Herleitung der Auswahl der prioritären Bereiche findet nirgends statt, auch nicht im Teilplan A&S, der der Frage an sich schon erfreulich breiten Raum widmet.
- Nirgendwo findet sich auch eine ernstzunehmende Betrachtung von solchen Hotspots, wo Einzelobjekte von besonders hohem Lärm belastet sind, obwohl die dort lebende Menschen allesamt wohl zu den am höchsten belasteten Lärmbetroffenen gehören.
- Der Schutz „ruhiger Gebiete“ wird höchstens als „Aufgabe“ angesprochen, Maßnahmen finden sich praktisch keine.
- Es finden sich keinerlei relevante Angaben zur Anzahl der Personen, die durch konkrete für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen entlastet werden sollen. Einen Fortschritt würde es schon darstellen, wenn die Anzahl der lärmbeeinträchtigten Personen in den prioritären Bereichen, für die konkrete Maßnahmen im Teilplan enthalten sind, genannt sind.
- Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung generell auf den spätestmöglichen Zeitpunkt beschränkt wird, verstößt wohl auch gegen Art 8 Abs 7 END; dem Geist dieser Vorschrift wird es sicher nicht gerecht. In der Praxis könnte sich vor allem eine frühzeitigere und effektivere Einbindung der betroffenen Gemeinden und Städte empfehlen.

17. Die BAK verkennt nicht, dass die END den Mitgliedstaaten **Ermessensspielräume** gibt. Diese **dürfen aber nicht so exzessiv genutzt werden, dass der Zweck der END vereitelt wird**: Dies wird dann gegeben sein, wenn weder die Problembereiche anhand der ermittelten Daten (Lärmbelastung in Verbindung mit der Anzahl der dort ansässigen Personen) ausgewiesen und ausgewertet werden, noch wenigstens die schon laufenden oder ohnedies aus anderen Gründen schon geplanten Maßnahmen dahingehend überprüft werden, inwieweit sie zu einer Lärminderung in den ausgewiesenen Bereichen beitragen.

18. Die BAK verkennt auch nicht, dass sich in den über weite Strecken immer noch **spärlichen Angaben der Aktionspläne letztlich eine unzureichende Rechtslage in Österreich spiegelt**, die die Ermittlung und Abarbeitung von Sanierungsbedarf ins praktische Belieben der jeweiligen Verkehrsinfrastrukturbetreiber (Straße, Schiene, Luftfahrt) stellt. Verbindliche Vorgaben fehlen durchwegs. Selbst umfangreiche Sanierungen bedürfen keiner behördlichen Genehmigung, was einer weitgehenden „Privatisierung der Rechtsetzung“ gleichkommt. Dies mag die „Zurückhaltung“ der angesprochenen Betreiber und der zuständigen Behörden bei der Umsetzung der END und der nationalen Umsetzungsvorschriften erklären, rechtfertigt sie aber nicht. Natürlich besteht hier auch rechtlicher Nachbesserungsbedarf, sind deutliche Impulse für mehr Verbindlichkeit in der Bestandsanierung gefragt¹².

Schwellenwertüberschreitungen müssen ausgewertet werden

19. In Hinblick auf die Anforderungen an die Auswertung der in den Lärmkarten dokumentierten Schwellenwertüberschreitungen fällt zunächst auf, dass einige Aktionspläne nur eine unscharfe **Abgrenzung des Untersuchungsgebietes** vornehmen. Während Teilplan A&S erfreulicherweise das ganze ASFINAG-Streckennetz betrachtet, sollten im Teilplan SCH wenigstens die Anfangs- und Endstreckenkilometer der Schienenwege angegeben werden. In Teilplan Wien-Straßen werden mit keinem Wort die Außengrenzen des „Ballungsraum Wien“ (siehe § 11 Bundes-LärmVO) dargestellt; dieser endet ja nicht überall an der Stadtgrenze; wenn schon nicht der Ballungsraum als Ganzes betrachtet wird, sollte angegeben werden, in welchen Teilplänen sich sonst noch Bearbeitungen des Ballungsraums finden. Positiv ist, dass Teilplan VIE in weiterer Folge die Betroffenzahlen je Gemeinde auch unterhalb der Schwellenwerte darstellt; es sollten aber auch die aktuellen Fluglärmbereiche in Bezug auf die gewählten An- und Abflugrouten überblicksartig dargestellt werden.

20. Obwohl begrüßenswerter Weise alle Pläne gleichlautende Kapitelüberschriften verwenden, finden sich im jeweiligen **Kapitel „Angabe und Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Umgebungslärm ausgesetzt sind“** leider noch immer teilweise nur hoch aggregierte Daten, zumeist unter Verweis auf die nach Bundesländern und Verkehrsträgern aggregierten Daten im AT oder gar auf die Lärmkarten selbst. Der zusätzliche Erkenntniswert solch allgemeiner Angaben ist gering. Verweise auf die Lärmkarten selbst sind gröblich irreführend, weil dort die Anzahl der von der jeweiligen Schwellenwertüberschreitung betroffenen Personen eben nicht entnommen werden kann.

Demgegenüber machen die Teilpläne zu A&S, SCH und VIE Angaben auch unterhalb der Schwellenwerte, betrachten Bundesländer im Vergleich, Zeitreihen etc. Am weitesten

¹² Vgl ausführlich *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO 9ff, 53ff.

fortgeschritten sind die Darstellungen im Teilplan A&S, wobei hier wie in Teilplan SCH angesprochen werden sollte, ob Gemeinden oder Städte, wenn sie Interesse bekunden, hier auch noch weitergehende Auswertungen für ihr Gebiet bekommen könnten¹³.

Dass sich in den Teilplänen Wien-Straßen und NÖ-Straßen so wenige konkrete Angaben finden, hängt wohl auch damit zusammen, dass letztlich die **Festlegung von prioritären Bereichen in Ballungsräumen besonders schwierig** ist. Das macht ohne den Blick auf die dafür zur Verfügung stehenden Maßnahmenbündel keinen Sinn. Viele der in Anhang V Punkt 2 END angesprochenen Maßnahmen gehören nicht zum Kompetenzbereich der Teilplanersteller und können wohl auch nicht angesprochen werden, solange es nicht Absprachen zu einem über Zuständigkeitsgrenzen hinweg abgestimmten Vorgehen gibt. Doch daran dürfte es offenbar fehlen; vgl dazu noch die folgenden Ausführungen.

21. Unverständlich und ohne Begründung bleibt wiederum, warum die betrachteten Aktionspläne nicht dazu genutzt werden, um die Auswertungen, die ja nun viel detaillierter möglich sind und insbesondere die **Identifikation ganz konkreter, räumlich bestimmter Problembereiche** (~ Lärmbelastung in Verbindung mit der Anzahl der konkret Betroffenen) ermöglichen, **der Öffentlichkeit zugänglich** zu machen. Keiner der angesprochenen Aktionspläne enthält eine – sinnvollerweise tabellarisch vorzunehmende – **Auswertung der Schwellenwertüberschreitungsbereiche**¹⁴, die dann weiter Grundlage für eine Prioritätenreihung sein könnten.

Je nach betrachtetem Aktionsplan dürfte es dafür aber ganz unterschiedliche Gründe geben:

21.1. In Hinblick auf die **Teilpläne zu Wien-Straßen und NÖ-Straßen** ist eher zu vermuten, dass solche Auswertungen gar nicht vorliegen. Jede Form der Auswertung erfordert zwangsläufig den Blick auf die am Ende zur Verfügung stehenden Maßnahmen, um ein effizientes Vorgehen sicherzustellen. Den planerstellenden Behörden **fehlt es – wie schon oben angedeutet – zumeist schon an der lapidaren Zuständigkeit für die zB in Anhang V Punkt 2 END angesprochenen Maßnahmen zB der Verkehrs- oder Raumplanung. Wenn es aber an grundlegenden Abstimmungen mit den für die Maßnahmen jeweils zuständigen Behörden fehlt, dort kein Bedürfnis zur Erlangung von Grundlagendaten besteht, dann scheitern Auswertungen schon daran, dass unklar bleibt, unter welchem Blickwinkel ausgewertet werden soll.** Um beim Beispiel der Raumordnung zu bleiben: Solange Flächenwidmungen nicht davon abhängen, dass bestimmte Planungsrichtwerte nicht überschritten sind, solange Bebauungspläne keine Vorgaben enthalten, welches maximale Immissionsmaß am (geöffneten oder wenigstens gekippten) Fenster gewährleistet sein muss, besteht von dort auch wenig Bedarf, sich zu den erstrebenswerten Grundlagendaten abzustimmen. Damit fehlt es aber schon an der erforderlichen Analyse der Probleme. So oder ähnlich dürfte sich wohl die Situation sowohl in Wien als auch in NÖ darstellen.

¹³ Die aggregierte Daten je Gemeinde und Verkehrsträger sind schon unter https://www.laerminfo.at/laermkarten/Betroffene_Umgebungslaerm/gemeinde-auswertung-2022.html verfügbar.

¹⁴ Dies wird als „Widmungs-Konfliktkarte“ bezeichnet, siehe ÖAL-Richtlinie Nr 36 Blatt 1 Erstellung von Schallimmissionskarten und Konfliktzonenplänen und Planung von Lärminderungsmaßnahmen S 20.

21.2. Positiv hervorzuheben ist an dieser Stelle allerdings, dass das Instrument der **Differenzkarte** zB bei der Ausarbeitung des **Teilplans „Straßen außer A&S in Tirol ohne Ballungsraum Innsbruck“** zur Anwendung gekommen ist, und zwar sowohl für die Darstellung erfolgter wie geplanter Sanierungsprojekte. Tirol hat 2016 auch **Planungsrichtwerte für die Flächenwidmung**¹⁵ beschlossen und bemüht sich um eine entsprechende Umsetzung.

21.3. Anders sind die Dinge bei den **Teilplänen A&S, SCH und VIE** gelagert. In Hinblick auf den Teilplan A&S ist daran zu erinnern, dass noch im zuletzt vorgelegten Teilplan sogar eine kartographische Darstellung der „Belastungsschwerpunkte“ (Teil 1 A&S 2018 S 14) enthalten war, die wohl ohne eine dahinterstehende tabellarische Auflistung so gar nicht hergestellt hätte werden können. Diese Darstellung ist nun nicht mehr enthalten. Stattdessen sind nur mehr die tabellarisch aufgelisteten prioritären Bereiche (S 52) kartographisch dargestellt (S 53). **Es ist davon auszugehen, dass die ASFINAG über darüberhinausgehende hinreichende Betroffenauswertungen verfügt, sie aber bewusst nicht offengelegt werden.**

Das ist besonders befremdlich. Denn wenn Lärmbetroffene keinen wie immer gearteten Rechtsanspruch auf Lärmschutz haben und es auch keine verbindlichen Vorgaben für Prioritätenreihungen gibt, dann **bleibt Transparenz als einziges Korrektiv, wenn die betroffene Öffentlichkeit oder betroffene Gemeinden oder Städte nachvollziehen können sollen, ob die am Ende präsentierten prioritären Bereiche auch in einem einsichtigen Verhältnis zur jeweiligen „Größe und Dringlichkeit des Lärmproblems“ stehen.** Ein schlüssiges Vorgehen erfordert, dass am Ende die Begründungen für das Zustandekommen der Prioritätenreihung zugänglich sind, wobei natürlich auch auf konkrete – sogar medial bekannt gewordene – Auseinandersetzungen¹⁶ wie seinerzeit zB um Tempo 80 auf der A2 bei Wr Neudorf bzw betreffend die A3 bei Müllendorf/Großhöflein einzugehen wäre. Die Dienstanweisung „Lärmschutz an bestehenden Bundesstraßen“, auf die mehrfach Bezug genommen wird, sagt zu alledem ja nichts. Das vom BMK freizugebende ASFINAG-Bauprogramm, wo offenbar dann die Festlegungen erfolgen, wird ja auch nicht einer Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß END unterzogen.

22. **Von dieser fortgesetzten Praxis der Geheimhaltung abzugehen, liegt in der Verantwortung der zuständigen Stellen im BMK.** Im Grunde stellt diese Praxis der Geheimhaltung ein bewusstes Unterlaufen der Ziele der END dar und **verstößt konkret auch gegen Art 9 END sowie gegen die maßgeblichen Umweltinformationsvorschriften.** Dass dem Vernehmen nach die vorherrschende Strategie darin bestanden hat und besteht, dass Lärmschutzinitiativen an Autobahnen und Schnellstraßen eher nur dort ergriffen werden, wo ohnedies klassische Sanierungserfordernisse an der Fahrbahn bestehen, ist unter Effizienzgesichtspunkten nicht falsch. Es sollte aber endlich transparent werden, ob und inwieweit auch unabhängig davon Lärmschutzmaßnahmen ergriffen werden und wovon die Prioritätenreihung letztlich abhängt. Die **vollständige** Ausweisung der konkreten

¹⁵ § 37 Abs 4 Tiroler Raumordnungsgesetz 2022 – TROG 2022
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000910>

¹⁶ Vgl. Hochreiter, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 54ff und 82.

Belastungsschwerpunkte, und zwar **bevor diese einer Prioritätenreihung unterzogen werden**, sieht die END logischerweise als Mindestfordernis.

Exkurs zum Problem der heranrückenden Wohnbebauung: den Bund-Länder-Dialog über den gegenseitigen (gesetzlichen) Abstimmungsbedarf endlich aufnehmen

23. Das Problem der heranrückenden Wohnbebauung ist seit Jahrzehnten bekannt und **noch immer ungelöst**¹⁷. Das kann man bspw schon an Forderungen einer **parlamentarischen Entschließung aus 1993 (!)** ablesen, die damals eine Lärmschutzoffensive bewirken wollte. Ua erging da der Auftrag an die zuständigen Bundesminister „**Abmachungen mit den Bundesländern gegen heranrückende Wohnbebauung**“ zu verhandeln. Bekanntermaßen haben die zuständigen Minister diesen Auftrag bald wieder aus den Augen verloren. Wenn nun die betrachteten **Teilplänen von Bundesseite (A&S S 64, SCH S 61, VIE S 29)** gleichermaßen den **Wunsch** äußern, **dass die Bundesländer Vorkehrungen gegen heranrückende Wohnbebauung ergreifen sollen**, so ist natürlich erstmals zu begrüßen, dass das Problem in den Teilplänen benannt wird.

24. Allerdings verkennen diese Ausführungen zunächst, dass die Rücksichtnahme auch in die Gegenrichtung erforderlich ist. Der Bund verfolgt aber heute teilweise sogar eine **Strategie „raus aus allen raumordnungsrechtlichen Bindungen“**¹⁸. Darüber hinaus sollte endlich die Einsicht Platz greifen, dass es hier gegenseitig abgestimmte gesetzgeberische Vorgaben braucht. Nur so wird man endlich **vom heute in der Bestandsanierung praktizierten Grundsatz „wer zuerst kommt, malt zuerst“** Abschied nehmen können zugunsten einer **faktenbasierten gegenseitigen Planungsabstimmung**. Eine solche ist dringend nötig. Denn es ist bspw nicht einzusehen,

- dass der Betreiber einer **U-Bahnstrecke**, die ja schon in Hinblick auf künftige **Stadterweiterungsprojekte** geplant und vorab errichtet worden ist, nur für aktive Maßnahmen für die schon bestehende Wohnbebauung aufkommen muss, nicht aber auch Vorsorge, für die noch in Planung befindlichen Neubaugebiete treffen muss, weil er „*zuerst da ist*“ oder
- dass sich für **Autobahnanrainergemeinden in engen Tallagen** zB in Tirol daraus faktisch ein Entwicklungsverbot ergibt, wenn sie nicht bereit oder genügend finanzstark sind, sich den erforderlichen Lärmschutz für künftige Erweiterungen des Siedlungsgebiets selbst zu bezahlen.

Dies sind nur zwei Beispiele, die zeigen, dass praktisch bedeutsame Problemlagen mit den heute vorhandenen Regulierungen nicht mehr sinnvoll bewältigbar sind.

25. Im Besonderen ist hier festzuhalten, dass die praeter legem – genaugenommen **ohne gesetzliche Grundlage** – zu Autobahnen, Schnellstraßen und Schienenwegen entwickelte **Praxis, dass die Länder und Gemeinden in der Bestandlärmsanierung (mehr oder weniger) zur Mitfinanzierung faktisch gezwungen werden**, eigentlich nur als hilflose Reaktion auf das Fehlen von geeigneten rechtlichen Formaten für die nötige gegenseitige

¹⁷ Vgl zum Folgenden *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 53ff, insb S 81 bei FN 183.

¹⁸ So etwa bei der Konzeption der Bundesstraßen-Lärmimmissionschutzverordnung (BSLärmIV) und bei der BStG-Novelle 2017 (BGBl I Nr 5/2017); die Einschätzung gilt aber auch für die Schienenverkehrslärm-Immissionschutzverordnung (SchIV) sowie die Luftverkehr-Lärmimmissionschutzverordnung (LuLärmIV); vgl zu alldem *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 10f, 13, 15ff, 22ff, 26, 28, 38f und 53ff.

Planungsabstimmung gesehen werden kann. Diese Praxis entspricht weder dem Verursacherprinzip noch vermag sie das Problem der heranrückenden Wohnbebauung in einer zukunftsfähigen Weise zu lösen. Stattdessen sollte endlich die zB schon 1993 ausgesprochene Anregung aufgegriffen werden, dass das auf Bundesebene **zuständige Ministerium zu einem „Bund-Länder-Dialog über den gegenseitigen (rechtlichen) Abstimmungsbedarf“ einlädt.**

„Hotspots“ und Objekte mit besonderem Ruheschutzbedürfnis ausweisen; Summationskarten für Lärm aus mehreren Quellen erstellen; flächendeckende Erhebungen der Lärmbetroffenen unabhängig von den Verkehrszahlen erforderlich

26. Da die vorhandenen Lärmschutzvorschriften, Maßnahmen im Bestand im Allgemeinen an das sogenannte „Wirtschaftlichkeitskriterium“ binden, **müssen auch besonders diejenigen Bereiche, die energetisch besonders hohe Schwellenwertüberschreitungen enthalten („Hotspots“), herausgearbeitet werden**, auch wenn es hier zahlenmäßig nur sehr wenige Lärmbetroffene gibt. Diese sind aber dann in besonders hohem Ausmaß betroffen! Die besondere Problematik besteht hier darin, dass hier oft nicht einmal mehr passive Maßnahmen ausreichenden Schutz bieten, sodass eine Grundstückseinlöse praktisch nur als letzter Ausweg bleibt.

Das hat sich in **einem konkreten Anlassfall, in dem die ASFINAG dann tatsächlich vom BMK angewiesen worden ist, mit Ablöse vorzugehen**, auch gezeigt¹⁹. Als ersten Schritt in diese Richtung hat der zuletzt vorgelegte Teilplan ebenda sogar eine kartographische Darstellung der „Belastungsschwerpunkte“ (Teil 1 A&S 2018 S 14) enthalten, die auch diese Hotspots umfasst hat. Allerdings ist schon damals die offenkundig dahinterstehende tabellarische Auflistung der betroffenen Einzelobjekte, die grundsätzlich für eine Objekteinlöse auf der Basis von § 7 Abs 5 BStG in Frage kämen, nicht offengelegt worden. **Nun fehlt auch diese Hotspot-Karte im Teilplan A&S, die samt tabellarische Auflistung dringend wieder aufgenommen werden sollte.**

Es ist davon auszugehen, dass es solche besonders betroffenen Objekte auch **im Einzugsbereich von anderen Straßen, Eisenbahnen und möglicherweise auch Flughäfen** gibt. Dort fehlt es freilich schon an einer § 7 Abs 5 BStG vergleichbaren Vorschrift. Nur im Rahmen der **Mediationsvereinbarung zum Flughafen Wien-Schwechat** soll es problemadäquate Vorkehrungen für solche Fälle geben.

27. Auch wenn es an durchgehenden rechtlichen Vorgaben wie in § 6 Abs 4 Bundes-LärmVO fehlt, sollten **flächendeckend alle Objekte von öffentlichem Interesse mit besonderem Ruheschutzbedürfnis wie zB öffentliche Kindergärten, Spielplätze und Parkanlagen und Fußgängerzonen udgl** (nicht bloß Schulen und Krankenhäuser) erhoben werden, um als Grundlagendaten für Gemeinden und Städte zur Verfügung zu stehen. Die Ausarbeitungen im AT zeigen, dass hier mit erheblichen Anzahlen zu rechnen ist. Hier sollte auch österreichweit ein einheitliches Vorgehen gefunden werden.

¹⁹ Vgl dazu ausführlich *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 69ff und konkret bei FN 183 sowie das im Anhang 1 ab S 83 abgedruckte Gutachten „Die Autobahn ist zu uns gekommen“, insb die beklemmenden Wahrnehmungen des Verfassers beim Lokalaugenschein (oder besser bei der Ohren- und Spürprobe) bei der betroffenen Familie (aaO S 70 und im Gutachten Kapitel B.16.)

28. Wo Lärm aus mehreren Quellen (zB Straße und Schiene oder Schellstraße und Landesstraße etc) zusammenwirkt, sollten auch **Summationskarten** erstellt werden²⁰. Diese sollten auch aufzeigen, wo Immissionsgrenzwerte überschritten sind, ohne dass die für die jeweiligen Verkehrsträger geltenden Schwellenwerte überschritten sind. Zudem sollten entsprechende Ausarbeitungen auch über die **energetischen Verursachungsanteile** Auskunft geben. Auch hier sollte der Detaillierungsgrad von Ausarbeitungen so gewählt werden, dass konkrete Minderungsmaßnahmen abgeleitet werden können und eine Schätzung der Anzahl der zu entlastenden Personen möglich wird (§ 9 Abs 2 Bundes-LärmG). In den untersuchten Plänen finden sich keinerlei Äußerungen dazu. Lediglich Wien soll dem Vernehmen nach über solche Karten verfügen; unter www.lärminfo.at sind sie aber auch nicht zugänglich.

Exkurs: Positiv hervorzuheben sind hier die sehr ermutigenden **Ausführungen zum Thema Gesamtlärm im Teilplan „Straßen außer Autobahnen im Ballungsraum Innsbruck“** (S 1, 18). Im April 2018 wurde unter dem Namen „**Gesamtlärmbetrachtung Innsbruck**“ eine Studie präsentiert, die die Lärmbelastung innerhalb des Stadtgebiets von Innsbruck unter Berücksichtigung der Verkehrslärmträger **Straße, Schiene und Flugverkehr** ausweist. Aufbauend darauf erfolgte eine repräsentative **Vor-Ort-Befragung**, um wirkungsbezogene Darstellungen der einzelnen Lärmpegel für den 24h-Zeitraum und den Nachtzeitraum zu erarbeiten. Neben der Darstellung von **Gesamtlärmkarten** wurden verbleibende **Ruhezonen** in Innsbruck ausgewiesen, aber auch sogenannte **Hotspots** identifiziert²¹. Es bleibt nur zu hoffen, dass die gerne geäußerten Zweifel an der Machbarkeit und am Potential des Instruments endlich bald verstummen. Fachlich sind die Zweifel schon lange nicht mehr begründet. Das wahre Problem dahinter ist der unweigerlich entstehende Abstimmungsbedarf über Kompetenzgrenzen hinweg.

29. Schlussendlich ist neuerlich darauf hinzuweisen, **dass auch in Österreich eine flächendeckende Erhebung der Lärmbetroffenen unabhängig von den Verkehrszahlen sehr wünschenswert wäre**, so wie dies in der Schweiz seit langem praktiziert wird. Würde die Schweiz bloß nach der Methodik gemäß END erheben, so würden 30 % der Lärmbelasteten nicht erfasst werden; besonders kritisch ist, dass die Methodik gemäß END auch rund 10 % der Hochbelasteten nicht erfasst²². Aus einer flächendeckenden Erhebung könnte man dann auch besser Summationskarten errechnen. Die „Überblendfunktion“ für Landesstraßen und Autobahnen auf www.lärminfo.at ist da ein begrüßenswerter Anfang. Weiters ermöglicht das auch eine bessere Darstellung von potenziell „ruhigen Gebieten“ > 35 dB(A) und schafft solide Grundlagen für flächenhafte Sanierungsansätze, wie etwa gemäß ÖAL-Richtlinie Nr 36 Blatt 1.

Darstellen, welche Bereiche schon als saniert betrachtet werden können

30. Bedauerlich ist, dass keiner der angesprochenen Aktionspläne diejenigen Bereiche herausarbeitet, die in den Lärmkarten zwar Überschreitungen aufweisen, aber schon als

²⁰ Vgl dazu schon *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 49 und aktuell die fachlichen Hinweise und den eindringlichen Appell des scheidenden ÖAL-Vorsitzenden Christoph Lechner anlässlich der ÖAL-Fachtagung 2024 (~ der Beitrag soll demnächst online gestellt werden).

²¹ Der Gesamtbericht ist auf <https://www.tirol.gv.at/arbeitswirtschaft/esa/laerm/gesamtlarmbetrachtung-innsbruck/> frei zum Download verfügbar.

²² Vgl dazu ausführlich *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 45ff.

saniert anzusehen sind; dazu gehören auch Gebäude mit besonderer Schalldämmung (§ 6 Abs 5 Bundes-LärmVO). Diese auch für jede Evaluation zentrale Fragestellung wird in einigen Plänen aber doch angesprochen, zumal damit ja auch eine bessere Optik erzielbar ist.

Das Grundproblem hier dürfte schon darin bestehen, dass es am nötigen Überblick fehlt, wo der Einbau von Lärmschutzfenstern tatsächlich vorgenommen worden ist. Dann bietet der Charakter der Programme keine Gewähr dafür, dass alle Objekte lärmtechnisch saniert worden sind, weil der Einbau anders als zB in der Schweiz freiwillig ist.

31. Die laufenden **Lärmschutzfensterförderungsprogramme** sollten daher dringend auf ihre Wirksamkeit untersucht werden. Außerdem dürften nicht alle die **von der END geforderten Kriterien** (Einbau von Lüftern) erfüllen²³. Vor allem wäre zu thematisieren, inwieweit die Programme auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Eine vom BMVIT beauftragte Studie²⁴ hat ergeben, dass nur 5 % der potenziellen Antragsteller ein Antrag auf Bahnlärm-Fensterförderung stellen. Dem Vernehmen nach lässt sich Ähnliches auch zu den anderen Förderungsprogrammen beobachten. Die Bahnlärm-Fensterförderung erscheint da besonders restriktiv. Die **Akzeptanz von Fensterförderungsprogrammen** wird ganz wesentlich davon bestimmt, ob die Förderungsbedingungen als fair empfunden werden. Manche der angewandten Förderungsbedingungen erscheinen als unbillig. Manche sind offenkundig sittenwidrig.

Kriterien für die Prioritätenreihung nennen

32. Obwohl ein Regelwerk zur Prioritätenreihung ein unerlässliches Hilfsmittel zur Erstellung von Maßnahmenvorschlägen für die nächsten fünf Jahre ist, stellt keiner der angesprochenen Pläne diese Kriterien dar, die gleichzeitig wohl auch am Ende der Periode zur Evaluation der getroffenen Maßnahmen dienen würden.

Lediglich im Teilplan A&S wird berichtet, dass – aber nicht im zuständigen Ministerium, sondern – bei der ausführenden Gesellschaft ASFINAG eine wissenschaftliche Methodik zur Prioritätenreihung entwickelt worden und festgelegt sei. Die Methodik wird zwar beschrieben und klingt in den dargestellten Elemente auch einsichtig, wirft aber dennoch – wie schon zuletzt – die Frage nach den da und dort angewandten Gewichtungen auf, auch wenn die zuletzt noch enthaltene Formulierung, dass „*aktive Lärmschutzmaßnahmen in der Regel im Zuge von Generalsanierungen ...*“ getroffen werden (Teilplan A&S 2018 S 17), nicht mehr enthalten ist (siehe zu diesem Aspekt schon oben). Der Punkt ist außerdem, dass diese Methodik wiederum nicht offengelegt wird sondern zusammen mit dem ganzen Vorgang der Bewertung und Auswahl offenbar wieder der Geheimhaltung unterliegen soll, sodass die getroffene Prioritätenreihung letztlich wiederum nicht nachvollziehbar ist. Unklar bleibt auch, ob auf dieser Stufe des Auswahlverfahrens die bekanntermaßen bestehenden Auffassungsunterschiede, insbesondere, wenn Anliegergemeinden Lärmschutzmaßnahmen mitfinanzieren sollen oder etwa straßenverkehrspolizeiliche Maßnahmen gefordert werden, schon eine Rolle gespielt haben. Eine Mitfinanzierung wäre ja überhaupt nur dort

²³ Vgl zum Folgenden *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 65ff.

²⁴ *TAS Schreiner et al*, Forschungsprojekt zur Evaluierung der Akzeptanz von Lärmschutzmaßnahmen an Eisenbahnbestandstrecken, Wien 2003, Reihe Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen Nr 132 S 154 <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/eisenbahn/verkehrslaerm/index.html>

gerechtfertigt, wo gestiegene Lärmbetroffenheit auf Zutun der Gemeinde zurückgeht. Für die Zukunft sollte jedenfalls angestrebt werden, dass die angesprochene Methodik mit der Fachöffentlichkeit ergebnisoffen diskutiert wird. Vor allem wäre als Praxis anzustreben, dass die **Auswahl der prioritären Abschnitte in Kooperation mit den Lärmschutzfachstellen der Bundesländer** erfolgt.

33. Die gewichtigste Lücke in der angesprochenen Methodik ergibt sich daraus, dass eine „... *zusammenhängende Siedlungsgruppe ab 5 Wohnobjekten* ...“ gegeben sein muss, damit ein Bereich an einer A&S-Straße überhaupt in die Betrachtung miteinbezogen werden kann. **Damit sollen offenbar mit Absicht alle Hotspots, also alle vereinzelt Wohnobjekte, deren Bewohner:innen besonders hohen Lärmbelastungen ausgesetzt sind, von vorneherein aus allen Betrachtungen ausgeklammert werden.** Das kann angesichts der im oben geschilderten Musterfall gewonnenen Einsichten²⁵ nur mehr als skandalös bezeichnet werden. Offenbar wollen ASFINAG und das zuständige Ministerium auf diesem Weg an der schon in der Vergangenheit beobachtbaren **Strategie**²⁶ festhalten, **dass § 7 Abs 5 BStG weiterhin „totes Recht“ bleiben soll.** Das läuft auf ein bewusstes Unterlaufen der an sich klaren gesetzlichen Vorgaben in § 7 Abs 5 BStG hinaus, die keinen Ermessensspielraum mehr erkennen lassen, wenn die ohnedies hohen gesetzlichen Voraussetzungen einmal erfüllt sind²⁷. Dass § 7 Abs 5 BStG den Betroffenen keine Parteistellung gewährt, ist natürlich ein zweifelhafter korrekturbedürftiger Mangel des BStG. Er gibt dem Ministerium aber kein Ermessen, die Vorschrift einfach unangewendet zu lassen.

34. Diese gesetzwidrige Praxis muss umgehend korrigiert werden. Das liegt in der Verantwortung des zuständigen Ministeriums. Einerseits braucht es eine **Ergänzung der Dienstanweisung Bundesstraßen**, dass für besondere Problemlagen auch eine Ablöse gemäß § 7 Abs 5 BStG in Betracht gezogen werden kann. Zum andern braucht es hier eine ergänzendes Lärmsanierungsprogramm, dass auch mit einem zu bestimmenden jährlichen eigenen Budget zu dotieren wäre. Die BAK hat schon zuletzt ein solches **eigenständiges Hotspot-Sanierungsprogramm für genau solche Problemlagen, die derzeit systematisch „durch den Rost fallen“, gefordert**²⁸. Dem Vernehmen nach sollen über hundert Wohnobjekte existieren, die in ähnlich unvertretbarer Weise betroffen sind. So wie im Musterfall resultieren sie wohl zumeist aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des UVP-G. Bis dahin musste man bei der Trassenlegung praktisch nur darauf achten, dass Wohnobjekte zumindest 40m vom Fahrbahnrand entfernt sind.

35. Im Zuge der Auseinandersetzungen um den oben geschilderten Musterfall ist dann sogar eine **Methodik** erarbeitet worden, **die eine faktenbasierte Bewertung der Lärmbetroffenheit des Objekts und seiner Bewohner:innen und somit die Festlegung**

²⁵ Vgl dazu ausführlich *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 69ff und konkret bei FN 183 sowie das im Anhang 1 ab S 83 abgedruckte Gutachten „Die Autobahn ist zu uns gekommen“, insb die beklemmenden Wahrnehmungen des Verfassers beim Lokalausgensein (oder besser bei der Ohren- und Spürprobe) bei der betroffenen Familie (aaO S 70 und im Gutachten Kapitel B.16.).

²⁶ Vgl dazu das einschlägige Kapitel mit der bezeichnenden Überschrift: „6.5.2 ... dessen Analyse höchst Erstaunliches zutage fördert: Wenn Behörden aus gesetzlichen Regeln „totes Recht“ machen ...“ in: *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 69ff.

²⁷ „(5) In Fällen, in denen mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand durch Maßnahmen nach Abs 3 und Abs 4 kein entsprechender Erfolg erzielt werden kann, können mit Zustimmung des Eigentümers Grundstücke oder Grundstücksteile vom Bund (Bundesstraßenverwaltung) nach den Grundsätzen des § 18 und der §§ 4 bis 8 des Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetzes - EisebEG, BGBl Nr 71/1954, eingelöst werden, sofern durch den Bau oder den Betrieb der Bundesstraße die Benutzung eines Grundstücks oder Grundstücksteiles unzumutbar beeinträchtigt wird. Gleiches gilt, wenn die unzumutbare Beeinträchtigung durch bauliche Anlagen im Zuge einer Bundesstraße (§ 3), zum Beispiel durch Beeinträchtigung des Lichtraumes, erfolgt.“

²⁸ Vgl die BAK-Stellungnahme vom 16.04.2021 zum Entwurf zur Änderung der Bundes-Umgebungs-lärmschutzverordnung – Download <https://www.arbeitskammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/Bundes-Umgebungs-lärmschutz-Verordnung.html>

einer „Auslöseschwelle“ erlaubt, ab der eine Anbot auf Ablöse gemäß § 7 Abs 5 BStG in Erwägung gezogen werden sollte. Auch diese Methodik unterliegt bisher der Geheimhaltung und sollte endlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Gleiches gilt auch für die im vorangegangenen Aktionsplan der ASFINAG noch enthaltenen **kartographische Darstellung dieser Hotspots**, (Teil 1 A&S 2018 S 14), die natürlich auch um eine **tabellarische Auflistung** zu ergänzen wäre.

36. Das oben bei Punkt 32 Gesagte gilt auch für Teilplan SCH. Es erklärt sich aber aus der Geschichte des Bestandsanierungsprogramms. Denn Ausgangspunkt des Programms waren der (Nacht-)Lärmkataster 1993 sowie die strategische Festlegung, dass Gemeinden und Länder zusammen 50 % der Kosten finanzieren sollen. So entscheiden faktisch nicht etwaige Prioritäten darüber, wo saniert wird, sondern die **Bereitschaft der Bundesländer und Gemeinden, solche Durchführungsverträge abzuschließen und die Maßnahmen mitzufinanzieren**. Der Überblick über den Umsetzungsstand nach über 30 Jahren Programmlaufzeit (ab S 39) zeigt, dass in Summe erst etwa die Hälfte der Durchführungsverträge abgeschlossen worden sind. Bekanntermaßen sind auch nicht alle Gemeinden bereit und/oder in der Lage, die Maßnahmen mitzufinanzieren (siehe Tabelle 29 S 64).

Daher sollte an dieser Stelle auch eine Analyse anschließen, welche Lärmprobleme damit unerledigt geblieben sind: Daran sollten sich auch Überlegungen anschließen, welche andere Lösungen es dafür noch geben kann. Das Ziel des Programms besteht doch in der Lösung von Lärmproblemen der Betroffenen und ist nicht damit erledigt, dass Gemeinden die geforderten Finanzierungen nicht leisten wollen oder gar können. Das Ziel Lärmprobleme zu lösen, darf nicht aus den Augen verloren werden.

Dasselbe Problem besteht auch hinsichtlich der **Lärmbereiche, für die die Durchführungsverträge keine aktiven Maßnahmen vorgesehen haben, sondern nur die Förderung von Lärmschutzfenstern angeboten worden ist**. Teilplan SCH gesteht hier selbst zu, dass es schon an den nötigen Informationen fehlt, inwieweit diese Förderungen in Anspruch genommen worden sind und, dass zu vermuten ist, dass sie nur selten in Anspruch genommen worden sind (S 26). Wie schon oben dargestellt sollte alle Modalitäten der Lärmschutzfensterförderung kritisch betrachtet werden, ob hier nicht Verbesserungen möglich sind. Zuletzt haben sich die Förderbedingungen als sehr prohibitiv dargestellt. Außerdem könnten auch die kurzen Zeitspannen, in denen solche Förderungen angeboten werden, für die geringe Inanspruchnahme verantwortlich sein.

37. Die Notwendigkeit, Maßnahmen nach Prioritäten zu reihen und was dabei ausschlaggebend sein soll, wird in Teilplan VIE 16 gar nicht angesprochen; das überlässt der Aktionsplan offenbar völlig der Umsetzung der Mediationsvereinbarung.

Maßnahmen zu den „Prioritäten“ für die nächsten fünf Jahre nennen

38. Da mit Ausnahme von Teilplan A&S keiner der betrachteten Pläne erkennen lässt, dass die Schwellenwertüberschreitungen konkret analysiert worden sind, kann auch keiner dieser Pläne konkrete Maßnahmenvorschläge, die „... auf die Prioritäten eingehen, die sich

gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, ...“, so wie dies Art 8 Abs 1 END – streng verstanden – als Kernaufgabe der Aktionspläne formuliert.

Dennoch ist an dieser Stelle anerkennend festzuhalten, dass sich der Informationsgehalt aller Pläne verglichen mit den Plänen der Anfangsphase deutlich verbessert hat. So haben sich früher oft nur bloß allgemeine Darstellungen von möglichen Instrumenten und Handlungsfeldern bzw allgemeine Beschreibungen der derzeit praktizierten „Programme“, allerdings ohne dass ein konkreter örtlicher Bezug hergestellt wird, gefunden. Demgegenüber arbeiten sowohl Teilplan A&S (S 60) als auch Teilplan SCH (S 64) konkrete prioritäre Abschnitte bzw angedachte Projekte heraus, zu denen man sich freilich noch einige konkretere Zusatzinformationen wünschen würde wie etwa die **Anfangs- bzw Endkilometer des Abschnitts** und ggfs **Kontaktdaten** zu Ansprechpartnern oder Hinweise, wo **weiterführende Informationen** noch gefunden werden können.

Im Teilplan SCH sollten wenigstens die Angaben zum Umsetzungsstand des Bestandsanierungsprogramm (ab S 40 bis 45; S 54 bis 56; S 64 bis 66) noch **weiter je konkreter Gemeinde aufgeschlüsselt** werden. Die Informationen zu umgesetzten Maßnahmen, in Umsetzung oder in Planung befindlichen Maßnahmen sollten so aufbereitet sein, dass sie für Lärmbetroffenen oder Initiativen von Lärmbetroffenen oder zuständigen oder befassten Personen und Gemeinden oder Städten eine möglichst umfassende Erstinformation liefern. Vorbildhaft erscheinen hier die diesbezüglichen Darstellungen im **Teilplan „Straßen außer A&S in Tirol ohne Ballungsraum Innsbruck“**, die sich außerdem nicht auf verbale Darstellungen beschränken, sondern auch kartographische Darstellungen inkl Differenzlärnkarten enthalten.

Fachöffentlichkeit, Gemeinden und Städte besonders einbeziehen ...

39. Erfreulicherweise ist man zur 2013 gewählten Vorgangsweise, die Aktionspläne einer Art förmlichem Begutachtungsverfahren (mit Aufforderungsschreiben) zu unterziehen, damit die Sichtweisen und Anregungen der auf diese Weise einzubeziehenden Institutionen noch mitberücksichtigt werden können, diesmal wieder zurückgekehrt. Diese Vorgangsweise sollte beibehalten werden, da sie auch zu einer besseren Information der breiten Öffentlichkeit beiträgt. Die Beteiligung der Fachöffentlichkeit sollte überdies noch frühzeitiger erfolgen und weiter vertieft werden.

In Zukunft sollte darüber hinaus noch besonderes Augenmerk der besseren Einbeziehung der betroffenen Gemeinden und Städte geschenkt werden: Jede Kommune sollte – am besten im Wege der jeweils für Lärmschutz zuständigen Dienststellen in den Landesregierungen – über die Erhebungsergebnisse detailliert informiert und beraten werden. Besonders betroffene Kommunen sollten in Hinblick auf das weitere Vorgehen auch besonders unterstützt werden.

... und breite Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern

40. Weiterhin gilt, dass die derzeit im Bundes-LärmG vorgesehene breite Öffentlichkeitsbeteiligung an die von der END vorgesehenen Standards herangeführt werden soll. Soweit ersichtlich, sind die meisten Aktionspläne ohne deutliche mediale Ankündigung

einfach auf www.laerminfo.at online gestellt worden. Das und die bloße Kundmachung in zwei Tageszeitungen, wie dies das Bundes-LärmG vorschreibt, sind schwer mit dem Gebot einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung in Einklang zu bringen.

Und: Je eher Aktionspläne die erforderlichen Inhalte aufweisen, desto mehr wird die von der END geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung auch das leisten können, was Sinn macht: Dass Betroffene durch ihre Ortskenntnisse zur Verbesserung von Maßnahmenvorschlägen beitragen können.

Teilplan SCH – Schienenstrecken

41. Das größte Problem beim Schutz der Bevölkerung vor Schienenlärm besteht wohl in den schon längst **veralteten Grenzwerten und Schwellenwerten**, die dringend auf ein zeitgemäßes Niveau abgesenkt werden müssen (siehe dazu schon oben in der Vorbemerkung). Dann wird sich höchstwahrscheinlich zeigen, dass manche **erfolgte Sanierungen** mittlerweile wieder Nachbesserungsbedarf haben. Die Projekte zur **Reinvestition** von Lärmschutzwänden (S.54ff) sollten sofort an zeitgemäßen Grenzwerten orientiert werden. Dann könnten sich auch die Ausführungen zur **Mindeststandardjudikatur der Höchstgerichte** (S 32f) erübrigen. Dass die Judikatur der Höchstgerichte die Grenzwerte zB der SchIV nur als Mindeststandard ansieht, ist ein einmaliger und sehr bemerkenswerter Vorgang, der auch damit zusammenhängen könnte, wie anlassgesetzgebungsartig diese Festsetzungen zustande gekommen sind. Kürzlich haben die Sozialpartner eine Evaluation dieser Judikatur gefordert²⁹, weil so die Schutzlücken in den bestehenden Regelungen offenkundig werden.

Generell sollten wie im Teilplan A&S **alle Schienenstrecken** betrachtet werden, nicht bloß Strecken ab 30000 Zugfahrten pro Jahr (S 17).

Auch für Schienenstrecken fehlt ein **Programm zur Sanierung von höchstbelasteten Einzelobjekten**, da diese von den derzeitigen Kriterien gar nicht erfasst sind (siehe dazu schon oben).

Die kartografische Darstellung der **Quieter Routes** (S 57) sollte um eine tabellarische Aufzählung der Strecken ergänzt werden.

Zum **Problem der heranrückenden Wohnbebauung** (S 61) vergleiche schon die Ausführungen unter Punkt 23.

Teilplan A&S – Autobahnen und Schnellstraßen

42. Der Teilplan A&S zeigt bei aller oben schon vorgetragenen Kritik, die hier nicht wiederholt werden soll, wieder Verbesserungen zum vorangegangenen Teil 1.

²⁹ Positionspapier des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zu Genehmigungsverfahren, Wien 2023 – Download: <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2023/08/Positionspapier-des-Beirats-fuer-Wirtschafts-und-Sozialfragen-zu-Genehmigungsverfahren-2023.pdf> ; vgl auch *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO S 15ff, 44.

Die gewichtigste Forderung zu diesem Teilplan besteht darin, dass endlich ein **Programm zur Sanierung von höchstbelasteten Einzelobjekten geschaffen** wird, da diese von den derzeitigen Kriterien gar nicht erfasst sind (siehe dazu schon oben).

Zum **Problem der heranrückenden Wohnbebauung** (S 64) vergleiche schon die Ausführungen unter Punkt 23.

Erfreulich ist, dass endlich **Geschwindigkeitsbeschränkungen** als mögliche Maßnahmen ins Blickfeld gekommen sind (S 19; S 54). Das Ministerium ist ja selbst für die Erlassung von Tempolimits gemäß § 43 Abs 2 StVO zuständig. Herauszuarbeiten wird sein, wie die naheliegenden Synergien zwischen baulichen und verkehrspolizeilichen Lärmschutzmaßnahmen endlich besser nutzbar gemacht werden können³⁰. Freilich bleibt abzuwarten, inwieweit tatsächlich dann Gebrauch gemacht wird. So wäre durchaus anzudenken, dass prioritäre Abschnitte schon jetzt auf diese Weise vorläufig geschützt werden, bis die angedachten aktiven Maßnahmen dann tatsächlich umgesetzt werden (S 62). Hierher gehört auch das Problem, dass Studien zeigen, dass die geltenden Geschwindigkeitsbeschränkungen für Lkw in der Nacht (S 59) praktisch durchgehend nicht eingehalten werden.

Teilplan NÖ-Straßen – Alle Straßen außer A&S NÖ – einschließlich Ballungsraum Wien

43. In Teil 4B ist nicht erkennbar, wie die AT global ausgewiesenen Schwellenwert-Überschreitungen ausgewertet werden. Somit werden auch keine Maßnahmen mit konkret örtlichem Bezug ausgewiesen. Dies ist bedauerlich und geht an den rechtlichen Vorgaben vorbei. Überraschend ist, dass es offenbar keinerlei Behördenkooperation im Ballungsraum gibt (vergleiche dazu auch die Anmerkungen zum Teilplan Wien Straßen).

Teilplan Wien-Straßen – Alle Straßen außer A&S Ballungsraumgemeinde Wien

44. Anders als zuletzt sind im AT die **Schwellenwert-Überschreitungen** nicht mehr auf die Bezirke heruntergebrochen. Ob die Zahlen (und ggfs noch weitere Auswertungen) für die Gespräche mit den Bezirksvorsteher:innen verfügbar waren ist nicht bekannt. Freilich ist dies angesichts der Betroffenzahlen kein leichtes Unterfangen; trotzdem ist es in Angriff zu nehmen, um objektivierbare Grundlagen für künftige Schwerpunktsetzungen zu erhalten. Auffallend ist, wie hoch die Betroffenzahlen alleine im unterrangigen Straßennetz, aber auch entlang von U-Bahnen und Straßenbahnen sind. Auch höchstbelastete Personen finden sich da.

Seltsam ist, dass es offenbar keinerlei **Behördenkooperation im Ballungsraum** (~ Gemeinde Wien und Land Niederösterreich bzw die fünf betroffenen Gemeinden) gibt. Es finden sich nicht einmal Angaben, welche Gebiete der Ballungsraum umfasst. Wenn ein Ballungsraum in getrennten Aktionsplänen Teilplan (hier: Teilplan Wien-Straßen, Teilplan NÖ-Straßen, Teilplan Wien-SCH und Teilplan SCH) betrachtet wird, so sollten diese Pläne

³⁰ Siehe schon die Empfehlung im Elften Umweltkontrollbericht S 85 aaO.

wenigstens ein **abgestimmtes Vorgehen mit gemeinsamen Zielen und Maßnahmen** zu den grenzüberschreitenden Aspekten erkennen lassen.

Obwohl es landesrechtlich derzeit keine Vorgabe analog zu § 6 Abs 4 Bundes-LärmVO gibt, sind auch **Schulen und Krankenhäuser** als Objekte mit besonderem Ruheschutzbedürfnis erhoben und analysiert werden. Auch für Wien wird mit erheblichen Anzahlen zu rechnen sein.

Positiv hervorzuheben ist das grundsätzliche Vorhaben zum **Erhalt ruhiger Gebiete**, mit dem Neuland beschriftet wird: Weitere Angaben finden sich diesmal nicht im Teilplan. Bis heute besteht keine ausreichende Klarheit, was ruhige Gebiete sind, und mit welchen Instrumenten und rechtlichen Vorgaben sie geschützt werden können. Hier bedarf es noch ausführlicher Grundlagenarbeit.

Teilplan Wien-SCH – Straßenbahnen und U-Bahnstrecken Wien

45. Anders als zuletzt sind im AT die **Schwellenwert-Überschreitungen** nicht mehr auf die Bezirke heruntergebrochen. Ob die Zahlen (und ggfs noch weitere Auswertungen) für die Gespräche mit den Bezirksvorsteher:innen verfügbar waren ist nicht bekannt. Freilich ist dies angesichts der Betroffenenzahlen kein leichtes Unterfangen; trotzdem ist es in Angriff zu nehmen, um objektivierbare Grundlagen für künftige Schwerpunktsetzungen zu erhalten. Auffallend ist, **wie hoch die Betroffenenzahlen** alleine im unterrangigen Straßennetz, aber auch **entlang von U-Bahnen und Straßenbahnen sind**. Auch höchstbelastete Personen finden sich da.

Teilplan VIE – Flughafen Wien-Schwechat

46. Das größte Problem beim Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm besteht wohl in den schon längst **veralteten Grenzwerten und Schwellenwerten**, die dringend auf ein zeitgemäßes Niveau abgesenkt werden müssen (siehe dazu schon oben in der Vorbemerkung).

Zum **Problem der heranrückenden Wohnbebauung** (S 29) vergleiche schon die Ausführungen unter Punkt 23.

In Teilplan VIE wird – etwas überraschend – weder auf das laufende Vorhaben für die Errichtung der „Dritten Piste“ und seine Relevanz für den Lärmschutz, noch auf die kürzlich erlassene Fluglärm-Immissionsschutzverordnung eingegangen. Positiv ist, dass nun detaillierte Angaben zur Anzahl der lärmbeeinträchtigten Personen je Gemeinde, auch unterhalb der Schwellenwerte gemacht werden. Erfreulich ist, dass die unterschiedlichen Maßnahmenbereiche in Kapitel 10 (Monitoring gemäß LFG, Kommunikation zwischen Flughafen und Anrainer:innen uam) nun deutlich intensiver beschrieben werden. Sie werden aber nicht in Beziehung zu den fluglärmbeeinträchtigten bewohnten Objekten oder Gemeinden gestellt und zu konkreten evaluierbaren Maßnahmen verdichtet.

Die **überragende Bedeutung der Maßnahmen aus der Mediationsvereinbarung 2005** für das Lärminderungsmanagement am Flughafen kommt im Teilplan nicht annähernd zum Ausdruck.

Angaben zur Anzahl der Personen, die von Umgebungslärm entlastet werden sollen

47. Angaben zur Anzahl der lärmbelasteten Personen, die von Umgebungslärm entlastet werden sollen, gehören wohl zu den am meisten interessierenden Informationen. Allerdings sind Aussagen unter diesem Titel nur möglich, wenn der Aktionsplanungsprozess einen ausreichenden Detaillierungsgrad aufweist.

Bedauerlich ist, dass praktisch alle betrachteten Pläne unter der Überschrift „*Schätzung der durch die jeweils konkret vorgesehenen Maßnahmen voraussichtlich erzielte Reduktion der Anzahl der von Umgebungslärm belasteten Personen*“ keinerlei konkrete Angaben machen (können).

Teilplan SCH und A&S geben an, dass von einer großen Zahl von entlasteten Personen ausgegangen werden könne, ohne dass das aus dem Vorangegangenen zahlenmäßig ableitbar wäre. Teilplan VIE macht einfach überhaupt keinerlei Angabe, während Teilplan Wien-Straßen und Teilplan Wien-SCH meinen, keine seriösen Angaben machen zu können. Etwas absurd mutet an, wenn in Teilplan NÖ-Straßen dazu angegeben wird (S 33): „*Die Anzahl der durch künftig gesetzte Maßnahmen geschützten Personen wird sich nach der Anzahl der einlangenden Förderansuchen, der Menge der zur Verfügung gestellten Finanzmittel und den im Betrachtungszeitraum geltenden Richtlinien für Lärmschutz an Landesstraßen B und L orientieren.*“ Gerade dazu darf man von der zuständigen Behörde eigenständige Überlegungen erwarten.

Einen Fortschritt würde es schon darstellen, wenn die **Anzahl der lärmbeeinträchtigten Personen in den prioritären Bereichen, für die konkrete Maßnahmen im Teilplan enthalten sind**, genannt sind.

Bundesarbeitskammer
Prinz-Eugen-Straße 20 - 22
1041 Wien

Salzburg, 29.03.2024

Zl.: 8618/24

Dr. Atzmanstorfer/Heis

Aktionsplanung Umgebungslärm 2024

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

zur Fortschreibung der Aktionspläne ist festzustellen, dass sich aus der Anpassung des Rechenverfahrens und der neuen Zählweise der betroffenen Einwohner:innen je Gebäude methodisch eine deutliche Reduktion der Betroffenenzahlen ergibt. Damit kann die Entwicklung der Lärmbelastung für die betroffene Bevölkerung gegenüber den Aktionsplänen 2018 aus der Zahl der Betroffenen nicht beurteilt werden. Dies gilt auch für die Wirksamkeit der Maßnahmen in den Aktionsplänen.

Daher wäre ergänzend eine Auswertung der lärmbelasteten Flächen in den einzelnen Pegelklassen wie für das Autobahnen- und Schnellstraßennetz und deren Entwicklung gegenüber den Aktionsplänen 2018 wünschenswert.

Weiterhin fehlt eine gemeinsame Darstellung der einzelnen Lärmkartierungen für Straßenverkehr, Schienenverkehr, Flugverkehr und Industrie, damit die im Rahmen der Umgebungslärmrichtlinie erhobenen Belastungen einer Region oder einer Liegenschaft auf einen Blick erfasst werden können. Gerade in Ballungsräumen ist die Belastung durch mehrere Lärmquellen ein Thema.

Beim Straßenverkehrslärm sollten bei der Ermittlung der Lärmbelastung neben der Berücksichtigung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auch die tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeiten einbezogen werden. So gilt auf der Tauernautobahn als Transitstrecke von 22:00 bis 5:00 für Lkw ein Tempolimit von 60 km/h und für Pkw von 110 km/h. Die Sicherstellung der Einhaltung ist für die Lärmbelastung in der Nacht von entscheidender Bedeutung.

Im Aktionsplan Schienenverkehr fällt für Salzburg auf, dass es bei der Sanierung bis 2022 kaum einen Fortschritt gegeben hat. Die Zahl der Durchführungsverträge mit den anspruchsberechtigten 38 Gemeinden beträgt seit 2017 unverändert 22, die Länge der Lärmschutzwände ist weniger als 1 % gewachsen.

Freundliche Grüße

Mag.^a Cornelia Schmidjell

Peter Eder

AK-Direktorin

AK-Präsident

Grundlagenarbeit, Maximilianstraße 7, A-6020 Innsbruck
Tel: 0800/22 55 22-1155
grundlagenarbeit@ak-tirol.com, www.ak-tirol.com

BUNDESARBEITSKAMMER
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien

G.-Zl.: GLA-2024/54/HIPE/JG
Bei Antworten diese Geschäftszahl angeben.

MMag. Peter Hilpold

DW: 1154 Innsbruck, 10.04.2024

Betrifft: Aktionsplanung Umgebungslärm 2024

Bezug: Ihr Schreiben vom 11.03.2024
Zust. Referent: Werner HOCHREITER

Werte Kolleginnen und Kollegen,
die Arbeiterkammer Tirol bedankt sich für die Möglichkeit, zum oben angeführten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Die EU-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (2002/49/EG) gibt vor, alle fünf Jahre strategische Lärmkarten auszuarbeiten und darauf aufbauend Aktionspläne zu erstellen, die allfällige Maßnahmen zur Lärmminde- rung umfassen sollen. Bedauerlicherweise gibt die Richtlinie aber keine konkreten Vorgaben an die zuständigen Behörden vor, ob und bis zu welchem Grad Maßnah- men zu setzen sind.

Von den 24 Aktionsplänen, die auf www.laerminfo.at veröffentlicht sind, betreffen sechs Pläne Tirol. Dies sind auf der einen Seite die beiden für ganz Österreich er- stellten Pläne für das Autobahn- und Schnellstraßennetz sowie für das Schienennetz. Andererseits sind es die auf Landesebene erstellten Aktionspläne für Landes- und Bundesstraßen in Tirol, den Straßen im Ballungsraum Innsbruck sowie ein Aktions- plan für den Flughafen Innsbruck und das Innsbrucker Straßenbahnnetz.

Zu diesen Aktionsplänen nimmt die Arbeiterkammer Tirol wie folgt Stellung:

Fehlende gesamtheitliche Lärmberechnung

Die Lärmkarten sowie die darauf aufbauenden Aktionspläne wurden aufgrund von jeweils separaten Lärmquellen berechnet, also entweder Autobahnen, Bundes- oder Landesstraßen, Straßen im Innsbrucker Ballungsgebiet, Schienenverkehr, Flugverkehr oder der Straßenbahn. Dabei ist es jedoch keineswegs nur eine zu vernachlässigende Gruppe an Personen und Gebäuden, die von mehr als nur einer dieser Lärmquellen betroffen ist. Gerade im Innsbrucker Zentralraum gibt es große Überschneidungsgebiete von mehreren Lärmquellen, und die Beeinträchtigung sowohl von Straßen- als auch Schienenlärm ist ein Umstand, der grundsätzlich entlang des gesamten Inntals festzustellen ist. Besonders belastend wird es, wenn mit Bundes- und Landesstraßen oder dem Flughafen noch eine dritte und vierte Lärmquelle hinzukommen. Dennoch fehlen in den Aktionsplänen Darstellungen und Berechnungen, wer von mehreren Lärmquellen betroffen ist, für wie viele Personen die Belastung aufgrund der mehrfachen Lärmexposition oberhalb der Grenzwerte liegt oder aufgrund der Mehrfachbelastung die Grenzwerte noch stärker überschritten werden.

Auf diesen Umstand hat die Arbeiterkammer bereits in ihren Stellungnahmen zu den Aktionsplänen in der Vergangenheit hingewiesen. Dennoch bleibt es auch bei den nun zur Stellungnahme übermittelten Aktionsplänen bei der singulären Lärmbetrachtung. Gerade für Menschen, die unter Lärm von unterschiedlichen Verkehrsträgern leiden, spielt es keine Rolle, von welchen Verkehrsträgern der Lärm stammt. Deshalb sehen wir es als Mangel, dass die Lärmpläne weiterhin nur auf jeweils einen Verkehrsträger abzielen, zumal damit die Zahl der betroffenen Menschen als auch das Ausmaß der Belastung geringer gehalten wird als es tatsächlich ist.

Zu hohe Grenzwerte

Wie bereits in der Stellungnahme der Arbeiterkammer Tirol von 2018 ausführlich festgehalten, sind die Grenzwerte für die verschiedenen Verkehrsträger viel zu hoch. Bei den nun vorgelegten Aktionsplänen wird wiederum 60 bzw. 50 dB für Tag bzw. Nacht bei Straßenverkehrslärm, 65 dB bzw. 55 dB bei Flugverkehr und 70 bzw. 60 dB bei der Schiene herangezogen. Diese Grenzwerte sind deutlich höher als von der WHO empfohlen: Diese empfiehlt für die Straße Grenzwerte von 53 dB bzw. 45 dB, für die Schiene sind es 54 bzw. 44 dB und für das Flugzeug 44 bzw. 40 dB für Tag bzw. Nacht. Die Beibehaltung der bisherigen Grenzwerte ist auch deshalb verwunderlich, da bereits im 7. EU-Umweltaktionsprogramm aus dem Jahr 2013 festgehalten wurde, sich bezüglich Lärmbelastung den WHO-Empfehlungen annähern zu wollen.

Aufgrund der Schallreflexion in Bergregionen kommt für Tirol hinzu, dass der durch Verkehr verursachte Lärm die Bevölkerung noch stärker belastet als in der Ebene. Allein deshalb ist es schon notwendig, in Tirol und anderen Bergregionen niedrigere Grenzwerte heranzuziehen als in der Ebene.

Schlussendlich ist bezüglich der Datengrundlage zu kritisieren, dass aufgrund des Heranziehens der maximal zulässigen Geschwindigkeiten auf den einzelnen Verkehrswegen automatisch eine geringere Lärmbelastung errechnet wird als sie in der Praxis vorkommt. Mehrere AK-Studien zu Lkw-Geschwindigkeiten auf Autobahnen haben ergeben, dass mehr als 90 % der Lkw schneller fahren als erlaubt. Gerade in den Nachtstunden, wo die maximal zulässige Höchstgeschwindigkeit 60 km/h für Lkw betragen würde, sind die tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeiten kaum niedriger

als während des Tages. Es braucht dementsprechend Nachbesserungen bei den Grenzwerten und den Berechnungen, um die tatsächliche Lärmbelastung besser widerzuspiegeln.

Fehlende Zieldefinition

Den Aktionsplänen steht nicht voran, dass es das Ziel der österreichischen bzw. Tiroler Umwelt- und Verkehrspolitik ist, die Zahl von übermäßig starkem Umgebungslärm betroffenen Personen langfristig auf 0 zu senken, oder zumindest eine Reduzierung um einen klaren Prozentsatz bis zu einem konkreten Jahr zu verankern. Ohne einen derartigen Zielwert oder einem Bekenntnis, die Zahl der Betroffenen ehestmöglich signifikant zu senken, fehlt es den Plänen an Verbindlichkeiten, um eine Aussage treffen zu können, ob ein Ziel erreicht wurde oder nicht. In Anbetracht der Tatsache, dass aufgrund der auch in den nächsten Jahren zu erwartenden Verkehrszunahme die Zahl und das Ausmaß der Betroffenheit zunimmt, braucht es jedenfalls ein konkretes Ziel, wenn das Problem der Beeinträchtigung durch Umgebungslärm glaubhaft bekämpft werden soll und die Pläne nicht nur eine formale Umsetzung einer EU-Vorgabe darstellen sollen.

Fehlende Evaluation der Projekte

Bereits in den Vorgänger-Aktionsplänen wurden mehrere Maßnahmen angeführt, die die Beeinträchtigung von Lärm senken sollen. Ob diese Projekte tatsächlich umgesetzt wurden, welche Reduktionen dadurch erreicht wurden und wie viele Menschen nun weniger Lärm oberhalb der Grenzwerte ausgesetzt sind, fehlt allerdings. Genau diese Informationen sind jedoch wesentlich, wenn es darum geht, die Projekte auf ihren Nutzen hin beurteilen und Aussagen treffen zu können, ob sich die finanziellen Aufwendungen gelohnt haben. Auch zu den Kosten sind in der Regel keine Zahlen je Projekt angegeben.

Aufgrund dieser fehlenden Analyse kann keine Aussage darüber getroffen werden, wie sinnvoll eine konkrete Maßnahme ist und in weiterer Folge nachvollziehen zu können, warum eine Maßnahme zur Umsetzung ausgewählt wurde. Stattdessen wirkt es so, als ob Projekte zufällig und ohne erkennbaren Grund ausgewählt wurden, oder als ob der Lärmschutz nicht der eigentliche Grund zur Umsetzung der Maßnahme war. Allein im Aktionsplan zu den Autobahnen und Schnellstraßen findet sich eine Prioritätenreihung, die zumindest teilweise Aufschluss über die Projektauswahl geben.

Zu Plan „Straßen außer A&S in Tirol ohne Ballungsraum Innsbruck“ im Konkreten

Im Plan zum Bundes- und Landesstraßennetz Tirol wurden 26 Straßen ermittelt, welche mehr als 3 Mio. Kfz pro Jahr verzeichnen und für die deshalb gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie der Aktionsplan auszustellen ist. Dem gegenüber stehen 12 konkrete bauliche Maßnahmen in Form von Lärmschutzprojekten, die im Kapitel „bereits vorhandene oder zur Realisierung absehbare Maßnahmen“ sowie sieben weitere Projekte im Kapitel „Maßnahmen der Aktionsplanung“. Bei diesen angeführten Maßnahmen, die in der Regel die Neuerrichtung oder Sanierung von Lärmschutzwänden

darstellen, handelt es sich teilweise aber um sehr kleinräumige Projekte, wie beispielsweise eine neu errichtete 70 m lange Lärmschutzwand an der Milserstraße oder eine neue Lärmwand auf 60 m Länge in Lermoos.

Die Gesamtheit der Maßnahmen zeigt somit punktuelle Projekte zur Lärmbekämpfung. Was jedoch fehlt, ist ein Gesamtkonzept für eine wirkungsvolle Verminderung und Beseitigung von Umgebungslärm entlang der bestehenden Verkehrsrouten. Aus Sicht der Arbeiterkammer ist eine Betrachtung auf Ebene der gesamten Verkehrsrouten notwendig, um in weiterer Folge an dessen Verlauf strukturiert Maßnahmen zu setzen. Dabei sollten jene Verkehrsrouten im Fokus stehen, die aufgrund des Gütertransitverkehrs sowie des touristischen An- und Abreiseverkehrs einer besonderen Verkehrsbelastung ausgesetzt sind. Hierzu sind vor allem die Inntalstraße, Brennerstraße, Reschenstraße, Fernpassstraße, Seefelder Straße und Achenseestraße zu nennen. Die Maßnahmen für die Entlastung entlang dieser Verkehrsrouten sollten die gesamte Palette der möglichen Maßnahmen zur Lärmreduktion abdecken, um bestmöglich die dort ansässige Bevölkerung zu schützen:

- Fahrbeschränkungen: Die Ursache für das Lärmaufkommen ist der Verkehr, der abgesehen von den Jahren der Pandemie eine mehr oder weniger starke Zunahme zu verzeichnen hat. Besonders lärmproduzierend sind dabei Lkw. Zwar sind auf mehreren Routen Lkw-Fahrverbote verordnet, doch es herrschen großzügige Ausnahmen für den Quell- und Zielverkehr, die Betriebsansiedlungen von international tätigen Frächtern in genau jenen Gebieten reizvoll machen. Deshalb braucht es eine Evaluierung, inwieweit die bestehenden Fahrverbote nachgebessert werden können, um besser vor transitierendem Lkw-Verkehr zu schützen. Neben den Ausnahmen vom Quell- und Zielverkehr betrifft dies auch die Frage der Tonnagebeschränkung.
- Kontrollen der Tempolimits: Die Geschwindigkeit ist ein zentraler Faktor, wenn es um das Verursachen von Straßenlärm geht. Deshalb sind niedrigere Tempolimits in bewohnten Gebieten ebenso notwendig wie Kontrollen, dass die Geschwindigkeitslimits auch eingehalten werden. Wie bereits erwähnt, belegen Studien der AK in Zusammenarbeit mit KfV und Asfinag, dass mehr als 90 % der Lkw auf Österreichs Autobahnen die Geschwindigkeitslimits nicht einhalten.
- Bauliche Maßnahmen: Wenn trotz der Fahrbeschränkungen weiterhin Lärmgrenzwertüberschreitungen vorliegen, braucht es bauliche Maßnahmen an der Straßeninfrastruktur, beispielsweise Einhausungen, um die Bevölkerung nachhaltig vor den Belastungen zu schützen.
- Lärmschutzwände: Als nächste Maßnahme sollen die Lärmschutzwände folgen, die möglichst durchgehend die Anrainer:innen vor Verkehrslärm schützen sollen. Dabei ist zu betonen, dass nicht nur die Häuser selbst, sondern auch die dazugehörigen Gartenflächen dem Lärm ausgesetzt sein können. Auch diese Flächen sind bei den Planungen miteinzubeziehen, da sie die Naherholungsflächen für die Anrainer:innen darstellen.

- Als letztes Mittel ist der Fenstertausch bei den betroffenen Gebäuden auszubauen, um die Senkung der Lärmbelastung in den Wohnungen zu erreichen.

Die Arbeiterkammer Tirol fordert die Ausarbeitung von Gesamtkonzepten für die einzelnen Verkehrsrouten, die in weiterer Folge auch aktiv mit den Gemeinden und betroffenen Bürger:innen diskutiert und erarbeitet werden sollten. Dabei ist auch sicherzustellen, dass ausreichend finanzielle Mittel für die Projekte zur Verfügung stehen. Es darf jedenfalls nicht sein, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Lärmschutzes daran scheitern, weil den Gemeinden die Kostenbeteiligung nicht möglich ist. Hierzu ist vor allem auch das Klimaschutzministerium in der Pflicht, die Mauttarife auf Tirols Autobahnen so anzusetzen, dass Lärmschutzmaßnahmen in Tirol finanziert werden können. Immerhin erlaubt die jüngste Änderung der EU-Wegekostenrichtlinie nun einen größeren Spielraum, Kosten zur Absenkung der negativen Auswirkungen des Verkehrs in die Mauthöhe für Lkw einzurechnen. Dieser Spielraum muss vollumfänglich genutzt werden, um nicht nur den Menschen in Tirol einen ausreichenden Lärmschutz zu bieten.

Wir ersuchen höflich, unsere Argumente in der Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zu berücksichtigen und verbleiben

mit kollegialen Grüßen

Der Präsident:

Der Direktor:

Erwin Zangerl

Mag. Gerhard Pirchner

