



Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie
Abteilung 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
2021-	GSt/UV/HO/SP	Werner Hochreiter	DW	12624	DW	142624	16.04.2021
0.183.638							

Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der die Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung geändert wird

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Inhalt des Entwurfs:

Der Entwurf stützt sich auf § 11 Z 3 Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz (Bundes-LärmG) und dient der Umsetzung des geänderten Anhangs III der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG (im Folgenden kurz: END). Dort sind auf der Basis der im Oktober 2018 von der Weltgesundheitsorganisation veröffentlichten Leitlinien für die Bewertung von Umgebungslärm nun Dosis-Wirkungs-Relationen und Berechnungsmethoden für den Zusammenhang zwischen gesundheitsschädlichen Auswirkungen und Umgebungslärm enthalten. Dieser Anhang soll nun praktisch wortwörtlich übernommen werden.

Das Wichtigste in Kürze:

Obwohl die in Anhang III END festgelegten Dosis-Wirkungs-Relationen und Methoden primär den politischen Entscheidungsträgern als Orientierungshilfe dienen sollen, um nationalen Lärmschutzregelungen im Lichte des aktuellen Wissensstands zu evaluieren, soll Anhang III END lediglich wortident übernommen werden.

Aus der Sicht der BAK empfiehlt es sich aber, die Umsetzung zum Anlass für eine **gründliche Überarbeitung der ganzen einschlägigen österreichischen Rechtslage im Verkehrslärmschutz** zu nehmen:

- Insbesondere sollten die für die Lärmaktionsplanung festgelegten Schwellenwerte auf das Level der Planungsrichtwerte für „Wohngebiete“ abgesenkt werden.
- Auch die in den Lärm-Immissionsverordnungen für die Straße, die Schiene und die Luftfahrt festgelegten Grenzwerte, insbesondere die für die Schiene und die Luftfahrt sollten 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 machen.

Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs:

Lärm ist unerwünschter, störender und belästigender Schall. Laut Weltgesundheitsorganisation (im Folgenden kurz: WHO) ist Verkehrslärm nach der Luftverschmutzung das Umweltproblem mit den **zweitstärksten Auswirkungen auf die Gesundheit in Europa**. Die Auswirkungen von Umgebungslärm kosten die EuropäerInnen jedes Jahr mindestens eine Million gesunde Lebensjahre¹. Eine intakte Umwelt ist sowohl kurz- als auch langfristig eine grundlegende Voraussetzung für den Wohlstand einer Gesellschaft. Eine lebenswerte und wenig belastete Wohnumgebung wirkt sich positiv auf das individuelle Wohlergehen und die Gesundheit aus.

Will man daher Wohlstand und Wohlergehen in Österreich messen und sichtbar machen, versteht es sich von selbst, dass die **Wohlstandsdimension „intakte Umwelt“ bezogen auf das Thema „Verkehrslärm“ nur erfasst werden kann, wenn regelmäßig Daten zur objektiven Lärmbelastung in Österreich ermittelt und ausgewertet werden**. Anders als im Rahmen des SDG-Monitorings von Eurostat, das Daten zur subjektiven Lärmbelastung auswertet, stützen sich die von der BAK jährlich herausgegebenen Wohlstandsberichte² auf objektive Messdaten, die im Zuge der Aktionsplanung gemäß END³ erhoben werden. Die BAK ist überzeugt, dass man nur mit objektiven Daten (und einer entsprechenden Auswertung) den von Verkehrslärm verursachten Problemen auf die Spur kommen kann.

In diesem Sinne hat die BAK auch den Ansatz der END und ihre Umsetzung sehr begrüßt, weil der betroffenen Öffentlichkeit seither zum ersten Mal objektive Belastungsdaten zur Verfügung gestanden sind und stehen. Die BAK schätzt auch nach wie vor die **Aufbereitung und den Informationsgehalt der seither alle fünf Jahre auszuarbeitenden Lärmkarten**⁴.

Deutlich weniger erfreulich sind aber die meisten der von den zuständigen Stellen ausgearbeiteten **Aktionspläne**⁵ zu beurteilen, **denen es meistens schon an einer eingehenden Analyse der Lärmbetroffenen mangelt**. Die veröffentlichten aggregierten Betroffendaten haben nur sehr beschränkte Aussagekraft. Nur wenn ermittelt wird, wo wieviele Menschen konkret betroffen sind, wo Menschen von besonders starkem

¹ WHO – World Health Organisation (2011): Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2011/burden-of-disease-from-environmental-noise.-quantification-of-healthy-life-years-lost-in-europe>

² AK-Wohlstandsbericht 2020 - https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/verteilungsgerechtigkeit/AK_Wohlstandsbericht_2020.html

³ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0049>

⁴ https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/laermstrahlung/Per_Mausklick_fuer_Laermenschutz.html

⁵ Download der Aktionspläne 2018 - https://www.laerminfo.at/aktionsplaene/ap_2018.html

Verkehrslärm betroffen sind bzw besonders viele Menschen von Verkehrslärm betroffen sind, lassen sich daraus nachvollziehbare Prioritätensetzungen für die Sanierungspraxis ableiten. Natürlich sollte das Ziel darin bestehen, dass Lärmsanierungen dort prioritär erfolgen, wo besonders viele betroffen sind. Gleichmaßen müssen aber auch die Härtefälle endlich in Angriff genommen werden, wo einzelne so sehr von Verkehrslärm betroffen sind, dass praktisch nur mehr ein Anbot zu Objekteinlöse in Frage kommt⁶. Jedenfalls **lassen die auf der Bundesebene ausgearbeiteten Lärmaktionspläne hier vieles⁷ zu wünschen übrig und können nicht als ernsthafte Umsetzung der END angesehen werden.**

Freilich hat all dies auch mit den offenkundigen **Schwächen der END** zu tun: Denn auf den Punkt gebracht, lässt sich sogar konstatieren, dass Österreich die END umsetzen konnte, ohne irgendwelche greifbare Verbesserungen in seiner Sanierungspraxis vorzunehmen⁸. In diesem Sinne sind auch die vielen Schwachstellen im Bundes-LärmG⁹ und der zugehörigen Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung¹⁰ zu verstehen, auf die die BAK schon anlässlich der Begutachtung (aber weitgehend erfolglos) hingewiesen hat¹¹. Diese „Schwachstellen“ ermöglichen, dass die bisherige Praxis fast unverändert weiter fortgesetzt werden kann.

Diese Praxis steht allerdings seit langem nicht außerhalb der Kritik. 2011 hat etwa die BAK zum Thema „Verkehrslärmschutz“ einen Grundsatzbeschluss gefasst und unter dem Titel **„Transparenz, klare Prioritäten und Verbindlichkeit im Verkehrslärmschutz“** die Bundesregierung aufgefordert, „ehebaldigst Maßnahmen für eine wirksamere Bekämpfung des Verkehrslärms zu ergreifen. Dazu braucht es eine Überarbeitung des Bundes-Umgebungslärmgesetzes, ein neues Bundes-Verkehrslärmschutzgesetz sowie verbindliche Regeln in der Koordination von Landesraumordnung und der Bundesverkehrswege-planung.“¹²

Eine von der BAK 2019 herausgegebene Studie hat nun gezeigt, wie ungebrochen aktuell der 2011 gefasste Grundsatzbeschluss leider immer noch ist, und versucht herauszuarbeiten, **was sinnvolle nächste Schritte in Österreich sein könnten**. Konkret haben sich drei Wünsche an den Gesetzgeber bzw das befassete Ministerium herauskristallisiert ¹³:

- Wunsch Nr. 1 ist eine **Evaluation der Mindeststandard-Entscheidungspraxis von Behörden und Gerichten in UVP-Verfahren**.
Das zuständige Ministerium erteilt den Auftrag, die diesbezügliche Entscheidungspraxis von Behörden und Gerichten zur SchIV wie zur BStLärmIV ergebnisoffen und fachöffentlich zu evaluieren. Welche Sachverhalte lagen diesen

⁶ https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/laermstrahlung/Regierung_muss_Laerm-Haertefaele_fair_abarbei-ten.html

⁷ Vgl dazu nur das BAK-Positionspapier zu den Lärmaktionsplänen 2018: https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/laermstrahlung/Laermaktionsplaene_2018.html
https://www.laerminfo.at/aktionsplaene/stellungnahmen/stellungnahmen_2018.html

⁸ BAK-Positionspapier vom 1. Juli 2016 aus Anlass der damals laufenden Evaluierung der Umgebungslärmrichtlinie - <https://www.akeuropa.eu/de/richtlinie-umgebungslaerm>

⁹ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004158>

¹⁰ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004689>

¹¹ Stellungnahme der BAK im Begutachtungsverfahren zum Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz (62/SN-239/ME XXII GP) sowie Stellungnahme der BAK im Begutachtungsverfahren zur Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung. Download:

https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/laermundstrahlung/Laermenschutz_in_Oesterreich.html

¹² Siehe dazu den einstimmigen Beschluss der 149. Hauptversammlung der BAK vom 23. November 2011: Transparenz, klare Prioritäten und Verbindlichkeit beim Verkehrslärmschutz – abgedruckt in: *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein – Überlegungen und Wünsche für die künftige Rechtsentwicklung im Verkehrslärmschutzrecht In: Informationen zur Umweltpolitik, 200. Wien 2019: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien - <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC15541492/2/#topDocAnchor>

¹³ *Hochreiter*, Verkehrslärmschutz: ES darf ein bisschen verbindlicher sein aaO

Entscheidungen zugrunde? Wie wären sie im Lichte eines hohen Schutzniveaus zu beurteilen, zumal es sich ja um UVP-Verfahren handelt? Wie kann man den gefundenen Ergebnissen im Rahmen der jeweiligen Verordnung künftig Rechnung tragen?

- Wunsch Nr. 2 ist, dass eine **flächendeckende Erhebung der Lärmbetroffenen unabhängig von den Verkehrszahlen** in Österreich zum Standard wird. Denn es sollen alle Lärmbetroffenen, insbesondere alle Hochbelasteten erfasst werden. Außerdem lässt sich aus den je Verkehrsträger gewonnenen Daten dann auch der Gesamtlärm errechnen und abbilden. Und in einer so erstellten Gesamtlärmkarte zeigen sich dann von selber die potentiell ruhigen Gebiete >35 dB(A) und man bekommt automatisch Grundlagen für flächenhafte Sanierungsansätze, wie etwa die ÖAL-Richtlinie Nr 36 Blatt 1.
- Wunsch Nr. 3 ist, dass es **Impulse für die Bestandsanierung in Österreich** gibt. Mit einer Pflicht, den Sanierungsbedarf periodisch zu erheben und einem förmlichen Sanierungsverfahren. Dazu wird die Praxis der Lärmschutzfensterförderungen evaluiert und ein Hot-Spot-Sanierungsprogramm auf den Weg gebracht, auch für Eisenbahnen und Landesstraßen.

Im aktuellen **Regierungsprogramm** sind einige Maßnahmen enthalten¹⁴, die Potential für die drei oben genannten Handlungsfelder hätten. Allerdings sind bisher für keine einzige dieser Maßnahmen konkrete Schritte zur Umsetzung zu erkennen. Umso herber ist die Enttäuschung, dass der aktuelle EU-rechtliche Anpassungsbedarf nicht endlich zum Anlass für einen Auftakt für die angekündigten Maßnahmenbündel genommen wird. Eine bloß wortwörtliche Übernahme der EU-rechtlichen Vorgaben, ohne gleichzeitig die Evaluation und Fortentwicklung der betroffenen nationalen Regelungen in Angriff zu nehmen, sollte sich da von selber verbieten.

Denn es ist unschwer zu erkennen, dass der **redliche umweltpolitische Kern von Artikel 6 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang III END**, wie er durch die Richtlinie (EU) 2020/367 geändert worden ist, lediglich **darin besteht, dass die EU-Kommission den Mitgliedstaaten anheimstellt, ihre nationalen Lärmschutzregelungen anhand des aktuellen Standes der Lärmwirkungsforschung zu überprüfen und fortzuentwickeln**, wie er in die WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Region Europa¹⁵ Eingang gefunden hat.

Dass die Kommission nicht mehr verlangen kann, ist der **Kompromisshaftigkeit der END** geschuldet, **die 2002 die Frage des Schutzniveaus gänzlich den Mitgliedstaaten überlassen hat**. Schon damals waren es vor allem die nationalen Verkehrsministerien, die sich gegen verbindliche Grenzwerte gestemmt haben, weil sie vor allem ihre eigene „Betroffenheit als meist staatliche oder halbstaatliche Betreiber von Autobahnen, Eisenbahnen und Flughäfen“ gesehen haben und auf die Subsidiarität gepocht haben. Die Kommission hat 2020 getan, was sie wenigstens tun durfte: Sie hat Anhang III auf der Basis von Artikel 13

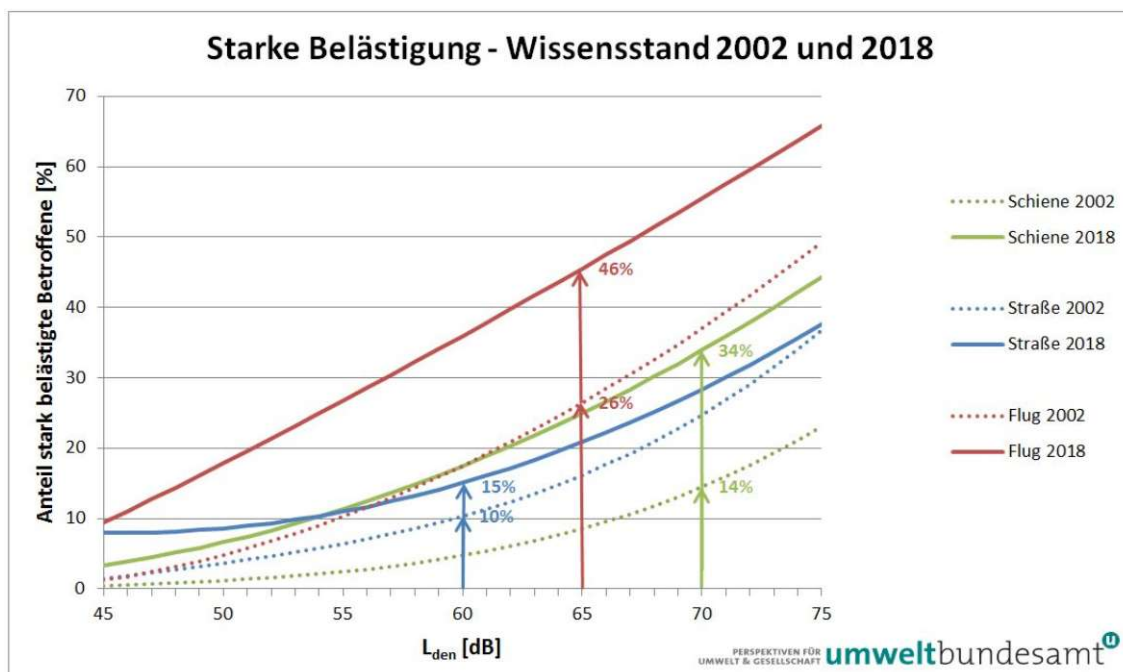
¹⁴ Aus Verantwortung für Österreich - Regierungsprogramm 2020–2024 <https://gruene.at/themen/demokratie-verfassung/regierungsuebereinkommen-tuerkis-gruen>; Diese Maßnahmen werden sowohl für die Schiene (S 128) als auch für Autobahnen und Schnellstraßen (S134/146) als „Lärmschutzoffensive“ betitelt; Maßnahmen für Flughäfen (S135)

¹⁵ WHO Europe 2018: Environmental Noise Guidelines for the European Region. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark. ISBN 978 92 890 5356 3 - <https://www.euro.who.int/de/publications/abstracts/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region-2018>

END an den aktuellen „wissenschaftlichen und technischen Fortschritt“ angepasst und somit zum Ausdruck gebracht, was als aktueller Stand der Lärmwirkungsforschung anzusehen ist. Der „Ball“ liegt damit bei den Mitgliedstaaten, zu ihrer Verantwortung nun zu stehen, auf die sie seinerzeit gepocht haben.

Es ist evident, dass die Anhang III END die festgelegten Grenzwerte in der BStLärmIV¹⁶, vor allem aber in der SchIV¹⁷ und der LuLärmIV¹⁸ in Frage stellt. Wie sehr sich der Stand des Wissens zu den Dosis-Wirkungs-Relationen zB für starke Belästigung verändert hat, zeigt die nachfolgende Grafik und macht damit auch deutlich, wie sehr das Schutzniveau auf der Basis der althergebrachten Grenzwerte abgenommen hat:

Waren etwa 2002 bei einem Grenzwert für Schienenlärm von 70 dB, wie er in Österreich festgelegt ist, rund 14 % stark belästigte Lärmbetroffene zu erwarten, so muss man nach heutigem Wissensstand davon ausgehen, dass mit dieser Grenzwertsetzung rund 34 % stark belästigte Lärmbetroffene verbunden sind. Unter der von der WHO-ExpertInnen getroffenen Empfehlung, dass höchstens 10 % stark Lärmbelästigte in Kauf genommen werden sollten, gelangen die WHO-Leitlinien zu ihrer Empfehlung, dass nur 54 dB für den Schienenverkehr die „zumutbare Grenze für starke Belästigung“ darstellen.



Quelle: https://www.laerminfo.at/ueberlaerm/laermwirkung/who_richtwerte.html

¹⁶ Bundesstraßen-Lärmimmissionsschutzverordnung – BStLärmIV - <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008929>

¹⁷ Schienenverkehrslärm-Immissionsschutzverordnung – SchIV - <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10012266>

¹⁸ Luftverkehr-Lärmimmissionsschutzverordnung – LuLärmIV <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008039>

Es ist offensichtlich, dass besonders die **Grenzwerte für die Schiene wie den Luftverkehr in Österreich**, aber auch **zahlreiche andere Festlegungen in allen drei genannten Verordnungen überprüft werden sollten**¹⁹. Noch viel mehr gilt Selbiges aber auch für alle, meist unverbindlichen Regelwerke, die für die **Lärmsanierungen entlang von schon bestehender Infrastruktur** gelten. Natürlich wird überall auch im Lichte des Machbaren und Leistbaren zu entscheiden sein, inwieweit es möglich ist den WHO-Empfehlungen Rechnung zu tragen. Welcher Anteile an Lärmbetroffenen in Kauf genommen wird, obliegt letztlich der Abwägung und Entscheidung durch die Politik.

Dass einiges hier aber möglich ist, zeigen etwa die Entwicklungen in Deutschland, wo man bspw schon vom **Schienenbonus** Abstand genommen hat. Gerade im Licht der aktuellen Bemühungen um mehr Klimaschutz und ein neues Mobilitätsverhalten ist es unbedingt geboten, die Schiene nicht bloß „klimafit“, sondern auch „lärmfit“ zu machen.

Den hinter der Entscheidung der EU-Kommission und den WHO-Leitlinien stehenden **Appell an die Politik und die befassten Behörden und Infrastrukturrechtsträger** zu ignorieren, sollte jedenfalls keine vertretbare Option sein.

In diesem Sinne empfiehlt es sich aus der Sicht der BAK, den 2020 geänderten Anhang III END nicht bloß wortgleich im Rahmen der Umgebungslärmverordnung umzusetzen, sondern **die WHO-Leitlinien vom Oktober 2018**, insbesondere die dort festgelegten Dosis-Wirkungs-Relationen und empfohlenen Schutzwerte **zum Anlass für eine gründliche Überarbeitung der ganzen einschlägigen österreichischen Rechtslage im Verkehrslärmschutz zu nehmen**:

- Insbesondere sollen die **für die Lärmaktionsplanung festgelegten Schwellenwerte auf das Level der Planungsrichtwerte für „Wohngebiete“** abgesenkt werden; außerdem sollten die zuletzt vorgenommenen Einschränkungen bei der Kartierung von Eisenbahnlärm (im unteren Bereich) wieder zurückgenommen werden.
- Dann sind die in den Lärm-Immissionsverordnungen für die **Straße, die Schiene und die Luftfahrt festgelegten Grenzwerte**, insbesondere die für die Schiene und die Luftfahrt deutlich abzusenken.
- Ebenso sind die entsprechenden **Grenzwerte für die Bestandsanierungen kritisch zu überprüfen und dann in der Folge auch verbindlich zu machen**.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

¹⁹ Siehe auch die Kurzstudie: *Hutter – Moshhammer*, WHO Environmental Noise Guidelines 2018 - Relevanz für Österreich; Download: <https://www.laerminfo.at/ueberlaerm/laermwirkung/who-leitlinien-2018-relevanz-fuer-oesterreich.html>

