

2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

..... die Inhalte kurz & bündig:

- > Lärmschutz in Österreich:
Kompetenzen - Konsequenzen - Konflikte

- > Umgebungslärmrecht:
ein neuer Lösungsansatz

- > Der Aktionsplan:
Rechtsnatur - Inhalte - Wirkung



Lärm als Belästigungs- und Gefährdungsquelle ist seit jeher ein zentrales Thema der Rechtsordnung, das auf verschiedensten Ebenen nach gesetzgeberischen Regeln verlangt – von den kleinsten Einheiten menschlichen Zusammenlebens (zB der Wohnungslärmproblematik in Siedlungsbauten), die noch auf der privatrechtlichen Ebene gelöst werden können, über ordnungspolizeilich motivierten Ruheschutz (etwa ungebührlicher Lärmerregung in der Öffentlichkeit, die nach Landesrecht sanktioniert wird) bis zu klassischen Konfliktkonstellationen des modernen Umweltrechts (Nachbarschutz gegenüber Gewerbebetrieben und Infrastruktureinrichtungen).

Diese Vielgestaltigkeit der Problematik führt dazu, dass in einem bundesstaatlichen System jeder Kompetenzträger gefordert ist, auf die Schutzansprüche der Bevölkerung zu reagieren. Die Tatsache der kompetenzrechtlichen Zersplitterung des Lärmschutzes wird vielfach zu einseitig als staatsorganisatorisches Dilemma beschrieben; dieser in der Sache sicherlich gerechtfertigte Befund sollte durch eine zweite Perspektive ergänzt werden: Es ist ein Indiz für die „Wachsamkeit“ der Gesetzgeber, dass sie auf allen Kompetenzebenen auf die Lärmproblematik legislativ reagiert und ein „offenes Ohr“ für die Vielgestaltigkeit der Problemkonstellationen bewiesen haben. Damit ist der Boden bereitet, aus den vielfältigen sektoralen Regelungsansätzen nunmehr neue integrative Lösungen zu entwickeln: Das Umgebungslärmregime stellt für eine solche Bündelung der Mittel ein ideales Instrument dar.

Dieser Perspektive folgend werden nachstehend kurz die Kompetenzfelder, in denen die bestehenden Lärmrechtsregime in Österreich wurzeln, dargestellt, ihre Leistungsfähigkeit beurteilt und die offenen Problemfelder beleuchtet. Auf diesem Befund aufbauend wird das neue Umgebungslärmregime daraufhin untersucht, wie es als zusätzliches integratives Mittel diese Schwächen beheben kann.

2.1 LÄRMSCHUTZ IN ÖSTERREICH: KOMPETENZEN - KONSEQUENZEN - KONFLIKTE

2.1.1 KOMPETENZEN: EINE BREITE PALETTE....

Der österreichische Verfassungsgesetzgeber äußert sich zum Lärmschutz nur spärlich:¹ In einer Staatszielbestimmung – konkret im BVG über den umfassenden Umweltschutz – ist die „Vermeidung von Störungen durch Lärm“ ausdrücklich als Aufgabe des „umfassenden Umweltschutzes“ genannt. Diese Einbettung als einer der Kernbereiche des Umweltschutzes bedingt, dass die bestehende umweltrechtliche Kompetenzzersplitterung in bundes- und landesrechtliche Regime auch auf den Lärmschutz voll durchschlägt: Zur Regelung des Lärms gewerblicher Betriebsanlagen ist demzufolge der Bund, für den Baulärm bei der Errichtung dieser Anlagen das Land, für den damit verbundenen

Infrastrukturlärm die jeweilige Kompetenzträger (je nach dem, ob eine Bundes- oder Landesstraße vorliegt) zuständig. Diese für alle umweltrechtlichen Materien geltende Zersplitterung wird freilich beim Lärmschutz noch zusätzlich aufgefächert: Art 15 Abs 2 B-VG weist nämlich die Abwehr ungebührlicher Weise hervorgerufenen störenden Lärms explizit der örtlichen Sicherheitspolizei zu; diese wiederum fällt gemäß Art 118 Abs 3 Z 3 B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, die mit ortspolizeilichen Verordnungen dazu eigene Regime einrichten können.

Zu dieser ordnungsrechtlichen Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden im öffentlichen Recht gesellt sich noch ein zivilrechtlicher Ansatz: Nach § 364 Abs 2 ABGB kann jeder Grundeigentümer seinem Nachbarn die „von dessen Grundstück ausgehenden Einwirkungen durch Geräusch“ untersagen, soweit sie den Maßstab der Ortsüblichkeit überschreiten.

Resümierend ist also eine sehr zersplitterte Kompetenzlage oder - positiver formuliert - eine **breite Palette legislativer Eingriffsmöglichkeiten** gegeben. Tatsächlich wurden und werden diese Eingriffsmöglichkeiten auch genutzt: Der sektorale Lärmschutz hat Ansprüche und Instrumente herausgebildet, die maßstabbildend für eine Fortentwicklung des Lärmschutzes sind.

2.1.2 KONSEQUENZEN: HOHE (ABER NUR) SEKTORALE SCHUTZSTANDARDS

Die unmittelbare Folge dieser Kompetenzlage ist, dass sich die Rechtsbereiche des Lärmschutzes mit unterschiedlicher Geschwindigkeit entwickelt haben. Grob gesprochen, haben jene Rechtsmaterien, die über umfassende Schutztatbestände und weite Parteistellungs- und Beteiligungsrechte der Betroffenen verfügen, den höchsten Entwicklungsstand erreicht: Im bereichsspezifischen Lärmrecht ist dies das gewerbliche Betriebsanlagenrecht (und die auf diesem aufbauenden integrativen Anlagenregime bis hin zum UVP-G), unter den planerisch integralen Mitteln jenes der Raumordnung. Beide Materien haben eine **Strahlkraft über ihre jeweiligen Kompetenzgrenzen** hinaus erzeugt.

Das **gewerbliche Betriebsanlagenrecht** hat sowohl in der Methodik der Lärmbeurteilung als in der Ableitung entsprechender Schutzansprüche dogmatische Grundlagenarbeit geleistet:² Dies beginnt schon bei der „Rollenverteilung“ zwischen Naturwissenschaften und

¹ Vgl *Kind*, Lärmrecht (1999) 90 ff sowie jüngst in *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht (2006) insb. die Beiträge von *B. Raschauer* (33 ff), *Linder* (49 f), *Bratschovksy* (419 ff).

² Zum Folgenden insb. *Steiner*, Rechtliche Rahmenbedingungen in Österreich in *Kalivoda/Steiner* (Hrsg.), Taschenbuch der angewandten Psychoakustik (1998) 16 ff mit umfassenden Judikaturnachweisen.

Juristen und innerhalb der Naturwissenschaften zwischen Technikern und Medizinern: Zutreffenderweise wurde die Beurteilung der Frage, ob Lärmimmissionen gesundheitsgefährdend oder unzumutbar belästigend sind, als Rechtsfrage identifiziert (und damit die Anrufung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts zu dieser Thematik eröffnet).

Grundlage für die Entscheidung dieser Rechtsfrage sind aber Sachverhaltsfeststellungen auf Basis entsprechender Fachgutachten: Dabei obliegt es dem gewerbetechnischen Sachverständigen, Art und Ausmaß der zu erwartenden Immissionen zu erheben. Auf diesen Erhebungen aufbauend hat der ärztliche Sachverständige darzulegen, welche Einwirkungen die zu erwartenden unvermeidlichen Immissionen nach Art und Dauer auf menschlichen Organismus auszuüben vermögen. Diese Ermittlungen hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend den „*Methoden der (medizinischen) Naturwissenschaften*“ zugeordnet.

Der Verwaltungsgerichtshof hat sich dabei konsequent dagegen verwehrt, dass feste Grenzwerte aus bestimmten Richtlinien unkritisch herangezogen werden und in Einzelfällen eine individuelle Beurteilung - unter anderem unter Berücksichtigung der Häufigkeit und Klangcharakteristik einzelner Lärmereignisse - gefordert (und so auch eine Weiterentwicklung des Lärmschutzes ermöglicht). Exemplarisch kommt dieser **problemorientierte Zugang**, der sich über das gewerbliche Betriebsanlagenrecht hinaus etabliert hat, im Erkenntnis des VwGH vom 16.12.2003, 2001/05/0212 zum Ausdruck, in dem - an sich in einer Angelegenheit nach dem steiermärkischen Veranstaltungsgesetz - explizit die gewerberechtlichen Beurteilungsmethodik angewandt wurde. Konkret hat der Verwaltungsgerichtshof aus Anlass der Beurteilung von Lärmimmissionen aus einem Schießplatzbetrieb das Eingehen auf die charakteristische Belästigungswirkung bestimmter Lärmarten eingefordert: Dabei hat er eine bloß schematische, der (damaligen) ÖAL-Richtlinie folgende Anwendung von Zuschlägen für Tonhaltigkeit, Impulshaltigkeit und Informationshaltigkeit bestimmter Störgeräusche für sich allein genommen nicht als ausreichend gesehen, um die Belästigungswirkung einer spezifischen Lärmimmission tauglich abzubilden. Gefordert wurde vielmehr eine **methodenkritische Auseinandersetzung** mit der jeweils zur Erfassung der Störcharakteristik angewandten Beurteilungsmethode, um den Gesundheits- und Belästigungsschutz auch effektiv wahrnehmen zu können.

Im Bereich des Planungsrechtes hat insbesondere die **Raumordnung** früh ein Sensorium für die Vermeidung von Nutzungskonflikten zwischen Lärmerregern und -belasteten entwickelt. Die Entscheidungslinie zur heranrückenden Wohnbebauung hat für das gesamte Planungsrecht exemplarische Bedeutung.³ Ausgangspunkt dieser Judikatur⁴ war das geradezu typische Spannungsverhältnis zwischen gewerblicher

bzw. industrieller Nutzung einerseits und Wohnsiedlungen andererseits. Im Zuge der Verdichtung der Bebauung wurden und werden vormals „komfortable“ Abstände oft verkürzt und rücken Wohnliegenschaften in den Immissionsbereich von Anlagen. Zur Vermeidung solcher Konfliktlagen hat der Verfassungsgerichtshof aus Vorschriften, welche die Errichtung von Betrieben in Wohngebieten im Interessen der Wohn- und Lebensqualität beschränken, abgeleitet, dass nicht nur Wohngebäude vor neuen Immissionen zu schützen sind, sondern auch Konfliktlagen zu vermeiden sind, in denen Wohnhäuser in Immissionsbereiche vordringen und solcherart einen Sanierungs- oder Absiedlungsdruck bewirken würden. Dieses „**Trennungsgebot**“ hat gerade für Fragen des vorsorgenden Lärmschutzes erhebliche Relevanz entwickelt und ist zu einem überordneten planungsrechtlichen Ansatz geworden.

Ungeachtet dieser Leistungsfähigkeit bestehender Instrumente für einen effektiven Lärmschutz bleiben einzelne Konfliktfelder (noch) ungelöst.

2.1.3 KONFLIKTE: UNGELÖSTE FRAGEN

Die konsequente Fortentwicklung bestehender Rechtsinstitute stößt dort an ihre Grenzen, wo **ein und derselbe Rezeptor vor verschiedenen Lärmquellen unterschiedliche Immissionsschutzansprüche** hat: Während der Nachbar gegenüber gewerblichem Betriebsanlagenlärm einen gleichsam uneingeschränkten Freiraumschutz, aber auch den Schutz des erholsamen Schlafes bei geöffnetem Fenster geltend machen kann, kommt ihm gegenüber der unmittelbar vorbeiführenden Straße unter Umständen nur der Anspruch auf passive Lärmschutzmaßnahmen (geförderter Einbau von Lärmschutzfenstern) zu. Einmal ist er also hinsichtlich seines Gesundheitsschutzes darauf verwiesen, die Fenster schließen zu müssen; eben dieselben Fenster sind aber bezüglich des Gewerbelärms als geöffnet zu „simulieren“.

Das Regime des UVP-G hat einiges zur Vereinheitlichung der nachbarlichen Schutzstandards geleistet, greift aber immer nur projektbezogen; dieses Defizit wird durch die SUP partiell ausgeglichen. Für einen **stärker vorsorgeorientierten Lärmschutz bedarf es neuer Instrumente**, die frühzeitig bestehende Problemlagen erheben und die Weiterentwicklung von Räumen entsprechend steuern können, damit - aus der Perspektive des Immissionsschutzes - mit einheitlichen Standards bestimmte Ruheansprüche der Bevölkerung einerseits und bestimmte Nutzungsansprüche der Emittenten andererseits gewährleistet werden. Das neue Regime des Umgebungslärmschutzes stellt ein Instrument dar, das einen **Lückenschluss** in dieser Vernetzung bestehender Instrumente bewirken kann.

³ Dazu jüngst *Raschhofer-Lechner*, Heranrückende Wohnbebauung in *Hauer/Nussbaumer*, Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006), 491.

⁴ Beginnend mit VfSlg 10.703/1975.

2.2 UMGEBUNGSLÄRMRECHT: EIN NEUER LÖSUNGSANSATZ

Im Folgenden soll kurz der **neue Rechtsrahmen des Umgebungslärmschutzes** dargestellt werden, mit dem Planungsträger, Errichter und Betreiber von Lärmemitteln – vor allem von Infrastruktureinrichtungen und Betrieben – sowie Betroffene hinkünftig konfrontiert sind. Zu den etablierten österreichischen Instrumenten - dem bau- und anlagenrechtlichen Nachbarschutz, den fachlichen Regelwerken für Straße und Schiene, den planungsrechtlichen Grundsätzen des Konfliktvermeidungsgebots und des Torpedierungsverbots - tritt hinkünftig ein neues Konzept, mit dem Belastungen frühzeitig erkannt und Handlungsfelder eröffnet werden sollen. Regelungstechnisch wird der Umgebungslärmschutz also nicht "von oben herab" mit neuen Minimierungs- oder Duldungspflichten dekretiert; es werden weder neue Kompetenzen vorgesehen noch neue Behörden eingerichtet - der Zugang ist vielmehr ermittlungsorientiert: In erster Linie wird durch systematische Erhebungen eine taugliche Informationsbasis geschaffen, die sodann - als verbesserte Planungs- und Entscheidungsgrundlage - in die bestehenden Strukturen für Planung und Genehmigung einfließen und in diesen letztlich umgesetzt werden soll.

Darin liegt die entscheidende rechtliche Schnittstelle: Wer setzt mit welchen Mitteln welche Maßnahmen um? Einfacher gefragt: Wer darf / kann / muss was zum Umgebungslärmschutz tun? Geht man dieser Frage nach, stößt man rasch auf das Instrument des Aktionsplans: Dieser stellt das **Endergebnis** der (neu eingeführten) Bestandsaufnahme, Analyse und Lösungsvorschläge des neuen Umgebungslärmregimes, zugleich aber den **Ausgangspunkt** für die Umsetzung mit den bestehenden rechtlichen Instrumenten dar. An diesem Angelpunkt muss die rechtliche Positionsbestimmung ansetzen; auf diesen zielt daher die Aufarbeitung des Rechtsrahmens ab: Nach einer kurzen Einführung in das neue Rechtsregime, in der die europäischen Vorgaben und die österreichische Umsetzung skizziert werden (eine nähere Auseinandersetzung damit aus planerischer Sicht folgt im Kapitel 4), werden die entscheidenden Grundfragen gestellt: Was ist ein Aktionsplan? Welche Inhalte und Wirkungen hat er? Wer hat ihn wie umzusetzen?

2.2.1 DIE UMGEBUNGSLÄRMRICHTLINIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 25.6.2002⁵ setzt den integrierten Ansatz der Prüfung, Bewertung und Regulierung von Umweltauswirkungen im Bereich des Lärmschutzes um. Zur bislang ausschließlich emittentenseitigen Normung tritt nunmehr ein quellenunabhängiges Konzept, das bewusst mit einer immissionsseitigen Perspektive operiert⁶; konsequenterweise bildet daher nicht die Schalleistung einer bestimmten Einrichtung, sondern der Umgebungslärm den regelungstechnischen Angelpunkt:

Als Umgebungslärm gelten - im Rahmen eines weit gefassten Verständnisses - unerwünschte oder gesundheitsschädliche Geräusche im Freien, die durch Aktivitäten von Menschen verursacht werden, einschließlich des Lärms, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie von bestimmten Geländen für industrielle Tätigkeiten ausgeht und dem Menschen in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks sowie in lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten (eines Ballungsraums oder auf dem Land) ausgesetzt sind.

Die Richtlinie verlangt in einem ersten Schritt die umfassende Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm im Bereich typischer "Konfliktzonen" - konkret im Umfeld großer Verkehrsinfrastruktureinrichtungen (Hauptverkehrsstraßen, Hauptstrecken der Bahn und Flughäfen) und städtischer Ballungsräume mit größeren Industriestandorten. Dazu sind bis Mitte 2007 für die maßgeblichen Emittenten **Lärmkarten** zu erstellen. Aus diesen Immissionsdaten lässt sich in einem weiteren Schritt für überbelastete Bereiche ein entsprechender Handlungsbedarf ableiten: Dazu sind bis Mitte 2008 von den zuständigen nationalen Behörden **Aktionspläne** zu erstellen, in denen für Orte in der Nähe der Verkehrs(groß)infrastruktur und Ballungsräume konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der Lärmprobleme und Lärmauswirkungen festgelegt werden. Diese Maßnahmen sind - abhängig von Belastungsgrad und -ausmaß - mit entsprechenden Prioritäten zu versehen; ihre **Durchsetzung** ist ins Ermessen der zuständigen Behörden gestellt. Begleitet wird dieser Prozess durch die **Information der Öffentlichkeit** über die Belastungssituation und über Lärminderungsmaßnahmen. Die Umgebungslärmrichtlinie ist als Rahmenrichtlinie gefasst und soll als Grundlage für die Einführung weiterer Gemeinschaftsmaßnahmen und Rechtsvorschriften zur Lärminderung bei den wichtigsten Lärmquellen dienen.⁷

2.2.2 BUNDES-UMGEBUNGSLÄRM- SCHUTZGESETZ 2005 UND MATERIENGESETZE

Die Umsetzung der Umgebungslärm-RL trifft in Österreich auf schwieriges kompetenzrechtliches Terrain: Wie viele Umweltmaterien liegt auch der Lärmschutz quer zu den verschiedenen bundes- und landesrechtlichen Zuständigkeiten.⁸

⁵ ABl. EG Nr. L 189 vom 18.7.2002, S. 12 (idF kurz „EU-RL“).

⁶ Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*² (2005) 305.

⁷ Aufgrund dieses Rahmencharakters scheidet auch eine Berufung auf unmittelbare Wirkungen der Richtlinie aus, da sie keine inhaltlich unbedingte und hinreichend bestimmte Festlegung von - über Ermittlungs- und Informationsrechte hinausgehenden - Rechten Einzelner enthält [VwGH 4.5.2006, 2005/03/0250].

⁸ Kind, *Lärmrecht* (1999) 90ff.

In beiden Kompetenzbereichen ist die Umsetzung - trotz Fristablaufs - erfolgt: Auf Bundesebene hat das Lebensministerium mit dem Bundesgesetz über die Erfassung von Umgebungslärm und über die Planung von Lärminderungsmaßnahmen (BGBl I, Nr. 60/2005 - Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz - "Bundes-LärmG"⁹) sowie der AWG-Novelle mit BGBl I, Nr. 34/2006 die ressorteigenen Umsetzungen vorgenommen; das Wirtschaftsressort hat die entsprechende Novelle zur GewO1994 sowie zum MinroG und EG-K im "Umweltrechtsanpassungsgesetz 2006" vorgelegt¹⁰. Auf Länderseite ist die Umsetzungslage noch uneinheitlich¹¹. Exemplarisch behandelt wird im Folgenden der bundesrechtliche Status: Er zeichnet die methodische Herangehensweise am deutlichsten vor; die aus strategischen Lärmkarten und Aktionsplänen eröffneten Handlungsfelder betreffen freilich Bund, Länder und Städte/Gemeinden gleichermaßen.

Die legistische Struktur ist mehrstufig und folgt dem Modell der finalen Determinierung¹²: ein gesetzlicher Rahmen (das Bundes-LärmG), konkretisiert durch eine Verordnung (unter Einvernehmensbindung gem § 11 Bundes-LärmG erlassen), vollzogen auf der Ebene der verschiedenen Ressorts durch die jeweils zuständigen Bundesminister. Flankierend dazu wird in den Anlagenrechtsmaterien (GewO, AWG, MinroG, EG-K) die erforderliche Datenmeldung durch Industrieanlagenbetreiber implementiert.

Das Bundes-LärmG übernimmt die von der EU-RL vorgegebenen spezifisch immissionsseitigen Ziele (schädlichen Lärmwirkungen "vorzubeugen oder entgegenzuwirken" - § 1) und setzt die Maßnahmen im bundesrechtlichen Kompetenzbereich für Verkehr auf Bundesstraßen, Eisenbahnverkehr, zivilen Flugverkehr und industrielle Tätigkeiten um (Geltungsbereich - § 2) mit richtlinienkonformen Begriffen (§ 3) und Methoden sowie Indizes (§ 4) um; letztere werden durch eine Verordnung noch näher zu determinieren sein (§ 11).

Mit Hilfe dieser Grundlagen haben die ressortzuständigen Bundesminister zunächst die konkreten **Handlungsbereiche** abzustecken (§ 5): durch weitgehend verkehrsmengenbezogene Ausweisung der betroffenen Verkehrsinfrastruktur (durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie) sowie durch die standort- und kapazitätsabhängige Erhebung der betroffenen Industrieanlagen (IPPC-Anlagen in Ballungsräumen - soweit nach GewO, MinroG und EG-K genehmigt: im Vollzugsbereich des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit; soweit nach AWG genehmigt: im Vollzugsbereich des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft).

In diesen Handlungsbereichen haben die ressortzuständigen Bundesminister (für alle Straßenbahnen in Ballungsräumen der Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung) **strategische Umgebungslärmkarten** zu erstellen (§ 6): Inhaltlich handelt es sich dabei um eine Karte zur "Gesamtbewertung" getrennt

nach Lärmarten: Straße, Schiene etc. der auf die verschiedenen (betroffenen) Quellen zurückzuführenden Lärmbelastung in einem bestimmten Gebiet oder zur "Gesamtprognose" für ein solches Gebiet.

Auf diesen Erhebungsschritt folgt die Maßnahmenkonzeption: Die ressortzuständigen Bundesminister (bzw. der Landeshauptmann) haben **Aktionspläne** auszuarbeiten (§ 7), das sind Pläne zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, gegebenenfalls auch Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete. Mit der Kategorisierung von „ruhigen Gebieten“ in § 3 Abs. 4 Bundes-LärmG wird eine Anspruchsgrundlage für einen besonderen Ruheschutz geschaffen (vgl. dazu einschlägige Ausweisungen in den Landesnaturschutzgesetzen oder Gebieten nach der ÖNORM 5029 wie Kurgelände, Sanatorien etc); damit wird über die bloße Begrifflichkeit hinaus auch ein materieller Ansatz für differenzierende Schutzstandards geschaffen.¹³

Sofern solche Aktionspläne in einem besonderen Planungskontext für bestimmte (UVP-pflichtige) Projekte oder (Natura 2000) Gebiete stehen, unterliegt ihre Erstellung besonderen durch die SUP-Richtlinie bedingten Erfordernissen: Sie sind einer **Umweltprüfung** zu unterziehen (§ 8); im Falle grenzüberschreitender Auswirkungen solcher (umweltprüfungspflichtiger) Aktionspläne ist ein **Konsultationsmechanismus** einzuhalten (§ 9).

Für die wesentlichen Arbeitsschritte des Umgebungslärmschutzes - die strategischen Lärmkarten und die Aktionspläne - ist sowohl eine entsprechende **Öffentlichkeitsbeteiligung** (durch Kundmachung und Anhörung) als auch eine **Informationszusammenführung** (in Österreich beim Lebensministerium) und anschließende Übermittlung an die Kommission vorgesehen (§ 10).

⁹ Paragraphenangaben und -zitate beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf das Bundes-LärmG; die RV 857 BldNR 22. GP wird kurz als „RV“ zitiert.

¹⁰ BGBl I 2006/84

¹¹ Vgl. zB Wien: Umgebungslärmschutzgesetz, LGBl. Nr. 19/2006, Tirol: Straßengesetz, LGBl. Nr. 35/2006

Burgenland: Raumplanungsgesetz, LGBl. Nr. 47/2006; Kärnten: Straßengesetz 1991, LGBl. Nr. 87/2005, Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl. Nr. 88/2005, Umweltplanungsgesetz, LGBl. Nr. 89/2005, IPPC-Anlagengesetz, LGBl. Nr. 13/2006; Oberösterreich: Umweltschutzgesetz-Novelle 2006, LGBl. Nr. 44/2006;

¹² Pernthaler, Raumordnung und Verfassung 3 (1990) 464.

¹³ Die Bedeutung solcher Differenzierungen ist nicht zu unterschätzen; die Judikatur nimmt solche Indizien zunehmend auf, vgl. etwa das Judikat des Umweltsenats vom 17.5.2006, 3B2005/19-20. Zutreffend erkennt Schulev-Steindl, Glosse in RdU 2006, 130 im zitierten Judikat Argumentationsansätze für eine Relativierung des Immissionssschutzes in Abhängigkeit von der Sensibilität der jeweiligen Nutzung [die maßgeblich von der Flächenwidmung festgelegt wird].

Flankiert wird das Bundes-LärmG durch Bestimmungen in den **Anlagenrechtsmaterien**, die die Datenerhebung und -übermittlung durch Betreiber von IPPC-Anlagen in Ballungsräumen und die zuständigen Behörden regeln.

Resümierend erweist sich das bundesrechtliche Umgebungslärmregime als strukturierter Ermittlungsprozess, der in ein - rechtlich noch näher zu würdigendes - Maßnahmenpaket, den Aktionsplan, einfließt. Zur weiteren Umsetzung der im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen äußert sich das Bundes-LärmG nicht. Aus der systematischen Einordnung ins Umwelt- und Planungsrecht folgt zunächst, dass dies Sache der für die Emittenten zuständigen Planungsträger und Behörden ist. Die entscheidende Frage ist: Sind diese an den Aktionsplan gebunden? Haben sie ihn zumindest zu berücksichtigen? Oder allgemeiner: Welche (Rechts-)Qualität kommt dem Aktionsplan zu?

2.3 DER AKTIONSPLAN: RECHTSNATUR - INHALTE - WIRKUNG

2.3.1 RECHTSNATUR: WAS IST EIN AKTIONSPLAN?

Das Bundes-LärmG enthält keine allgemein rechtliche Qualifikation des Aktionsplans (nur zum umweltprüfungspflichtigen Plan finden sich einschlägige Wertungen - dazu später unten). Zwei Bestimmungen erlauben eine erste Annäherung: Die Maßnahmenvorschläge im Aktionsplan sind (bei IPPC-Anlagen) *„nach Maßgabe der für die jeweilige Anlage anzuwendenden Verwaltungsvorschriften“* zu erstellen (§ 7 Abs 10). Klargestellt wird, dass aus den Maßnahmenvorschlägen selbst *„keine subjektiv öffentlichen Rechte“* ableitbar sind (§ 7 Abs 12). Das bedeutet: Die Aktionspläne sind **umsetzungstauglich zu gestalten**; sie **verbieten aber kein Recht** auf eine plangleiche Umsetzung durch die zuständige Behörde. Dieses Verständnis entspricht der Absicht des Gesetzgebers und den Vorgaben der RL 2002/49/EG: Die Regierungsvorlage qualifiziert den Aktionsplan als *„Planungsinstrument ohne rechtlich bindende Wirkung“*¹⁴. Die EU-RL stellt die Maßnahmenumsetzung explizit ins *„Ermessen“*¹⁵ der zuständigen Behörden, was gegen eine strikte Bindungswirkung spricht. Dies wirft freilich die Frage auf, ob und welche Bedeutung ein Aktionsplan für den umweltrechtlichen Vollzug, gerade etwa bei der Genehmigung oder Sanierung der dem Bundes-LärmG unterliegenden Emittenten haben kann.

Inhaltlich reagiert der Aktionsplan auf einen - bei der Erstellung der Lärmkarten erkannten - Handlungsbedarf (gesundheitsgefährdendes, unzumutbares oder grenzwertüberschreitendes Belastungsniveau) damit, dass er *„geeignete Maßnahmen vorzusehen“* hat. Diese Maßnahmen werden freilich nur beschrieben¹⁶, ihre Anordnung bleibt den zuständigen Behörden vorbehalten.

Methodisch erinnert die zweistufige Vorgehensweise nach dem Bundes-LärmG - zunächst Erstellung von Lärmkarten für Bestand und Prognose, sodann Ausarbeitung von Aktionsplänen für Maßnahmen - an den Sachverständigenbeweis nach AVG, gegliedert in Befund und Gutachten¹⁷; gerade das **Gutachten** ieS enthält typischerweise auch Aufslagenvorschläge¹⁸. Diese entfalten für die Behörde zwar keine Bindungswirkung im rechtlichen Sinn; die Behörde ist aber - im Rahmen der freien Beweiswürdigung¹⁹ - zu einer sachlich nachvollziehbaren Auseinandersetzung mit dem Gutachten verpflichtet²⁰. Übergeht die Behörde einen gutachtlich begründeten Aufslagenvorschlag ohne nachvollziehbare Begründung, belastet sie den Bescheid mit Rechtswidrigkeit²¹. Ähnliches finden wir nicht nur im Bescheid-, sondern auch im Verordnungserlassungsverfahren: Planungsbehörden haben vor Erlassung eines verordnungsförmigen Planungsaktes die maßgeblichen räumlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten und die betroffenen Interessenlagen zu erforschen. Diese Verpflichtung, insbesondere im Raumordnungsrecht als **„Grundlagenforschung“** bezeichnet, folgt nach der Rspr des VfGH²² unmittelbar aus dem Wesen der Planung. Widerspricht eine Verordnung der ihrer Erlassung vorausgehenden Grundlagenforschung oder wird sie ohne eine solche erlassen, ist sie anfechtbar.²³

Systematisch ist das Regime des Umgebungslärm-schutzes eher als strukturierte Ermittlungsphase bis zur Entscheidungsvorbereitung ausgestaltet; die Entscheidung selbst wird nicht behandelt. Stellt man einen Systemvergleich mit anderen Planungsakten an, erweist sich der Gefahrenzonenplan nach § 11 ForstG als in vielerlei Hinsicht *„verwandtes“* Instrument: Gefahrenzonenpläne bearbeiten ein bestimmtes Gebiet unter Aspekten der Gefahrenprävention und -

¹⁴ RV S 5. In diesem Sinne hat auch der VwGH im Erkenntnis vom 4.5.2006, 2005/03/0250 festgehalten, dass das Bundes-LärmG keine subjektiv öffentlichen Rechte in einem Genehmigungsverfahren begründen kann.

¹⁵ Art 8 Abs 1 letzter Satz.

¹⁶ Den deskriptiven Charakter betont auch die RV S 6 mit dem Hinweis auf die „beschreibende Darstellung“. Würthinger, *Umgebungslärm in Hauer/Nussbaumer (Hrsg), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) 90, spricht in diesem Zusammenhang von einer „nicht normativen Inaus-sichnahme von Lärminderungsmaßnahmen“.*

¹⁷ VwGH 27.4.1993, 92/08/0208.

¹⁸ VwGH 24.5.1989, 88/03/0135.

¹⁹ § 45 Abs 2 AVG.

²⁰ VwGH 13.9.1978, 1835/77.

²¹ VwGH 24.10.1973, 811/73.

²² VfSlg 8280/1978.

²³ Berka, *Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumplanung durch den VfGH*, JBl 1996, 69 (unter C.1.1 mit instruktiven Beispielen).

vorsorge (z. B. Lawinen) und enthalten konkrete Zonierungen mit nutzungsbezogenen Empfehlungen (z. B. "rote Zonen"). Ihrer Erstellung geht eine öffentliche Auflage und kommissionelle Überprüfung voraus; dies mit dem Zweck, insbesondere der Raumplanung eine normative Anknüpfung zu erleichtern und Fehlerquellen zu vermeiden. Rechtlich wird der Gefahrenzonenplan als eine Art "Gutachten mit Prognosecharakter" qualifiziert²⁴, dem keine normative Außenwirkung zukommt²⁵ und aus dem sich weder Rechte noch Pflichten für den Einzelnen ableiten lassen.

Als (besonders qualifiziertes) Beweismittel ist er allerdings von den Planungsträgern bei ihren Planungsakten im Rahmen der Grundlagenforschung inhaltlich zu behandeln; seine völlige Missachtung etwa im Rahmen der Erstellung eines Flächenwidmungsplans belastet diesen mit Rechtswidrigkeit²⁶.

Aus all dem folgt: **Aktionspläne** können als **Gutachten mit Maßnahmenvorschlägen** herangezogen werden; sie sind zwar nicht unmittelbar normativ verbindlich und verbiefen keine subjektiv öffentlichen Rechte. Sie sind aber von anderen Behörden bei ihren Rechtsakten - soweit sich diese auf lärmrelevante Sachverhalte und Tatbestände beziehen - in sachlich angemessener Weise zu berücksichtigen: in Bescheidverfahren im Rahmen der **Beweiswürdigung**, in Verordnungs-erlassungsverfahren im Rahmen der **Grundlagenforschung**.

Exkurs: Der umweltprüfungspflichtige Aktionsplan

§ 8 Bundes-LärmG setzt die EU-RL 2001/42/EG des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (idF kurz "SUP-RL") um; dabei wird teilweise auf die entsprechenden Umsetzungsbestimmungen im AWG 2002 verwiesen.

Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem der Anwendungsbereich der Umweltprüfung; konkret gefragt: Welche Aktionspläne bedürfen einer Umweltprüfung?

Nach § 8 Abs 1 Bundes-LärmG unterliegen Aktionspläne dann einer Umweltprüfung, wenn sie "einen Rahmen für die künftige Genehmigung von (UVP-pflichtigen) Vorhaben (...) festlegen" oder "voraussichtlich Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben" oder "einen Rahmen für die künftige Genehmigung für sonstige Projekte festlegen und die Umsetzung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird".

Der Ausdruck „einen Rahmen setzen“ wird in der österreichischen Literatur bisweilen eher eng im Sinne einer normativen Festlegung verstanden.²⁷ Europarechtlich ist freilich ein weiteres Verständnis vorgeprägt, das im Englischen durch den Ausdruck „guide the way“ treffender gefasst ist: Verlangt ist damit nicht eine strikte rechtliche Bindung, sondern nur, dass durch den

Plan oder das Programm in irgendeiner Weise auf die Genehmigung eines UVP-pflichtigen Projektes Einfluss genommen und diese vorbereitet werden muss.²⁸

Im vorliegenden Normenzusammenhang gebieten auch verfassungsrechtliche Überlegungen dieses weite Verständnis. Andernfalls würde einem nicht innerhalb des relativ geschlossenen Rechtsquellensystems typisierten Plan normative Wirkung beigemessen; dies wäre auch verfassungsrechtlich unzulässig, da Regelungen, die Determinanten für behördliche Entscheidungen enthalten, sich eines Normentyps bedienen müssen, der der Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zugänglich ist - also in Gesetzes- oder Verordnungsform ergehen müssten²⁹.

Die RV legt das weitere (europarechtskonforme) Begriffsverständnis zugrunde und problematisiert - sichtlich aus legistischer Vorsicht gegenüber allfälligen Umsetzungsmängeln - "Einzelfälle", in denen "unter Umständen" Aktionspläne als "Planungsrahmen betrachtet werden könnten", hinsichtlich welcher eine Prüfpflicht aus der SUP-RL "abgeleitet werden könnte".³⁰

Anwendungsfälle ergeben sich jedenfalls in Konstellationen, in denen die Aktionspläne **eng in einen entscheidungs- oder verordnungsvorbereitenden Prozess integriert** sind, der auf normative Rahmenfestlegungen für künftige Projekte abzielt³¹ - etwa in das Verfahren zur Widmung größerer Industriegebiete (wobei die SUP-Pflicht hier auf das gesamte Planerlassungsverfahren durchschlägt) oder bei Verfahren zur Genehmigung (der Errichtung/Änderung bzw. Erweiterung) von Industrieparks (Generalgenehmigungen nach der GewO 1994, Grundsatzgenehmigungen nach UVP-G 2000).

Gleiches gilt für Aktionspläne mit potentiellen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete; auch solche

²⁴ VwGH 27.3.1995, 91/10/0090.

²⁵ VwGH 30.10.1980, 3424/78.

²⁶ VfSlg 8280/1978.

²⁷ Vgl. Nussbaumer in Hauer/Nussbaumer (Hrsg.), *Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht* (2006) 37, der daraus ableitet, dass das Programm „normativen Charakter“ haben müsse; ähnlich unterwirft Piska, *Das Recht des Abfallmanagements* (2007), nur jene Bestandteile des Abfallwirtschaftsplans der SUP-Pflicht, die Verordnungsqualität haben.

²⁸ Vgl. Schink, *Umweltprüfung für Pläne und Programme - Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und Fachplanung in Gesellschaft für Umweltrecht* (Hrsg.) *Risikoregulierung und Risikokommunikation - Umweltprüfung für Pläne und Programme* (2005) 112 mwN.

²⁹ Vgl. aus jüngster Zeit das Erkenntnis des VfGH 11.10.2006, G 138-142/05 ua.

³⁰ RV S 16.

³¹ Darauf deutet auch § 8 Abs 4, der spezifische Angaben zur „Stellung“ des Aktionsplans „im Entscheidungsprozess“ fordert.

sind nur SUP-pflichtig, wenn sie in Verfahren über entsprechende Planungsakte oder Vorhaben integriert sind. Die in § 8 Abs 1 Z 3 erwähnte Erheblichkeitsschwelle ist auf Basis der fachlich anerkannten „Irrelevanzkriterien“ zu bestimmen³²; hinsichtlich des Erheblichkeitsprüfungsverfahrens verweist § 8 Abs 2 auf die korrespondierenden Regelungen des AWG 2002.³³

Außerhalb solcher Sonderkonstellationen unterliegen Aktionspläne keiner SUP-Pflicht.

2.3.2 INHALTE: WAS REGELT EIN AKTIONSPLAN?

Mit der Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung, BGBl II Nr 144/2006 (idF kurz „Bundes-LärmV“), werden die materiellen und formellen Anforderungen an Aktionspläne näher determiniert:

Grundlage der Aktionsplanung sind die strategischen Umgebungslärmkarten (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Bundes-LärmV); diese stellen gewissermaßen den Befund dar, auf dem fußend die gutachtlichen Schlussfolgerungen in Form von Maßnahmenkatalogen auszuarbeiten sind. Der Verpflichtung zur integrativen, quellenunabhängigen Beurteilung von Lärmproblemen entsprechend, verpflichtet § 9 Abs. 1 zweiter Satz Bundes-LärmV zu einer **gebietsbezogenen, gesamthaften Betrachtungsweise**: Bei der Ausarbeitung der Aktionspläne ist jeweils das gesamte gemäß den strategischen Umgebungslärmkarten lärmbelastete Gebiet zu betrachten.

Der **Detaillierungsgrad** der Bearbeitung hat durchwegs **Vollzugsschärfe** zu erreichen: Konkret müssen aus der Bearbeitung die Wirkung der Maßnahmen, die Kosten der Realisierung und die Anzahl der *entlasteten* Personen erkennbar sein; für die individuelle Umsetzung dieser Maßnahmen bedarf es natürlich entsprechender Detailplanungen.

Zur Ausarbeitung von Maßnahmen ist die jeweils zuständige Behörde nach dem **Dosis-Wirkungsschwellenkonzept** verpflichtet:

Werden die Schwellenwerte überschritten, haben die Aktionspläne Maßnahmen zur Regelung von Lärmproblemen und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich Maßnahmen zur Lärm-minderung und zum Schutz ruhiger Gebiete zu enthalten. § 9 Abs. 3 Bundes-LärmV listet sieben Bereiche für eine solche Maßnahmenplanung demonstrativ (arg. *„insbesondere“*) auf:

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.

Schon aus dieser Aufzählung ist erkennbar, dass mit den eng zugeschnittenen Annexkompetenzen der für die Aktionspläne jeweils zuständigen Behörden der geforderte gesamthafte Schutz nicht sicherzustellen ist; dazu bedarf es der Koordination der Bundesbehörden mit den zuständigen Länderbehörden und Gemeinden; diesbezüglich ordnet § 9 Abs. 3 Bundes-LärmV eine entsprechende **Konsultationspflicht** an.

Dem **synergistischen Ansatz** des Umgebungslärmregimes entspricht es auch, die Lärmprobleme möglichst gesamthafte, das heißt, mit Wirkung auch für die vom Regelungsregime an sich nicht erfassten sonstigen Quellen zu regeln (§ 9 Abs. 4 Bundes-LärmV).

Die konkreten Inhaltserfordernisse sind in § 10 Bundes-LärmV aufgelistet:

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 Lärm-minderung,

³² RV S 16 (siehe in diesem Zusammenhang auch die einschlägigen Leitfäden und Leitlinien des Lebensministeriums und des Umweltbundesamtes).

³³ Die Entscheidung ist gem § 8 Abs 3 zu veröffentlichen.

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.

Bei diesen Maßnahmen geht es nicht nur um die formal vollständige Abarbeitung, sondern auch um eine inhaltlich vollzugsscharfe Konzeption von Maßnahmen: Dieser umsetzungsorientierte Ansatz, insbesondere durch die konkrete Gegenüberstellung der Ist-Belastungssituation und der Prognosebelastungssituation (in Anzahl der betroffenen Personen), versehen mit einem fünfjährigen Planungshorizont und einem entsprechenden Monitoring, macht deutlich, dass - ungeachtet der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit - eine **vollzugsscharfe Entscheidungsgrundlage** geschaffen werden soll.

In diesem Zusammenhang ist die Frage relevant, ob Aktionspläne zur Behebung eines Problems auch mehrere Handlungsalternativen aufzeigen können.

In richtlinienkonformer Interpretation ist die Frage zu bejahen, da Artikel 8 Abs. 1 zweiter Satz EU-RL den Behörden wohl nicht nur ein **Handlungs-**, sondern auch ein **Auswahlmessen** einräumt.

2.3.3 WIRKUNG: WIE WIRD EIN AKTIONSPLAN UMGESETZT?

In Anbetracht der vollzugsscharfen Maßnahmenempfehlungen, die entsprechend der gesetzlichen Anordnung unter Beachtung der rechtlichen Möglichkeiten der Vorschreibung nach den jeweils anzuwendenden Materiengesetzen zu gestalten sind (vgl. § 7 Abs. 10), drängt sich unmittelbar die Frage auf, auf welche materiengesetzliche Umsetzung hin der Aktionsplan auszurichten ist und wie diese Umsetzung sichergestellt wird.

Als materiengesetzliche Bereiche kommen im Wesentlichen drei Rechtsregime in Betracht:

- hinsichtlich der Verkehrsplanung: das UVP-G 2000 und das Bundesstraßengesetz als Genehmigungsmaterien sowie die StVO als Verkehrslenkungsmaterie.
- hinsichtlich der Industrieanlagen: die IPPC-Regime in GewO, AWG und EG-K,
- hinsichtlich der Raumordnung die Raumordnungsgesetze der Länder. Wesentliche Aspekte der ersten beiden Rechtsbereiche werden im Folgenden behandelt; den raumordnungsrechtlichen Handlungsfeldern ist ein eigener Abschnitt in Kapitel 11 gewidmet.

Für die **Verkehrsplanung** kann ein Aktionsplan insbesondere für die Trassenauswahl sowie nötige Entlastungs- und Sanierungsmaßnahmen wesentliche Grundlagen enthalten. Das UVP-G 2000 erweist sich diesbezüglich vor allem im Rahmen der Eingriffsbeurteilung nach öffentlichen Interessen (in die eine Alternativenprüfung - allenfalls erzwungen durch das Natura 2000 Regime - einfließt) für (d.h., außerhalb des UVP-Verfahrens erstellte) Beweismittel besonders offen. Gerade jüngst hat der Verwaltungsgerichtshof die Anforderungen an eine solche **Interessenabwägung** besonders deutlich herausgearbeitet; im Erkenntnis vom 24.2.2006, 2005/04/0044-25 heißt es dazu wörtlich:

“Die Entscheidung, welche Interessen überwiegen, muss in der Regel eine Wertentscheidung sein, weil die konkurrierenden Interessen meist nicht monetär bewertbar und damit berechen- und vergleichbar sind. Dieser Umstand erfordert es, die für und gegen ein Vorhaben entsprechenden Argumente möglichst umfassend und präzise zu erfassen und einander gegenüber zu stellen, um die Wertentscheidung transparent und nachvollziehbar zu machen.

Der Bescheid hat daher nachvollziehbare Feststellungen über jene Tatsachen zu enthalten, von denen Art und Ausmaß der verletzten Interessen (...) abhängen, über jene Auswirkungen des Vorhabens, in denen eine Verletzung dieser Interessen zu erblicken ist, und über jene Tatsachen, die das langfristige öffentliche Interesse ausmachen, zu dessen Verwirklichung die beantragte Maßnahme dienen soll.“

Ein besonderes Gewicht ist dabei auch den **Interessen der berührten Bevölkerung** beizumessen und zwar schon im Rahmen der Alternativenprüfung:

“Die (zustimmende oder ablehnende) Haltung der Standortgemeinde - der nach § 19 Abs. 1 Z 5 iVm Abs. 3 UVP-G 2000 Parteistellung zukommt - stellt einen bedeutsamen Faktor für die Realisierbarkeit eines Vorhabens dar, weshalb es nicht als rechtswürdig erkannt werden kann, dass die belangte Behörde bei der Alternativenprüfungen auch darauf abgestellt hat.“

Gerade diesen Aspekt verstärkt die Sondernorm des § 24 h Abs. 2 UVP-G 2000, in der letztlich eine Effektivitätsbilanz für Entlastungsmaßnahmen gefordert wird:

“Wird bei Straßenbauvorhaben (§ 23a und Anhang 1 Z 9) im Einzelfall durch die Verwirklichung des Vorhabens ein wesentlich größerer Kreis von Nachbarn bestehender Verkehrsanlagen dauerhaft entlastet als Nachbarn des Vorhabens belastet werden, so gilt die Genehmigungsvoraussetzung des Abs. 1 Z 2 lit. c als erfüllt, wenn die Belästigung der Nachbarn so niedrig gehalten wird, als dies durch einen im Hinblick auf den erzielbaren Zweck wirtschaftlich vertretbaren Aufwand erreicht werden kann. Bei Eisenbahnvorhaben (§ 23b sowie Anhang 1 Z 10 und 11) ist die Zumutbarkeit einer Belästigung im Sinn des Abs. 1 Z 2 lit. c nach bestehenden besonderen Immissionsschutzvorschriften zu beurteilen.“

Diese Offenheit des Abwägungsprozesses und die besondere Stellung der durch die Standortgemeinde repräsentierten Bevölkerung machen deutlich, dass die Interessen des Lärmschutzes, die durch einen Aktionsplan konkretisiert und damit in der Interessenabwägung im Detail berücksichtigungsfähig werden, gerade bei der Verkehrsplanung rechtlich verstärkte Bedeutung erlangen werden. War bislang das Berücksichtigungsprinzip im Verfahren eher nebulos und schwer berechenbar für den Einzelfall (kritisch dazu *Baumgartner*, ZfV 2003, 160ff), so stellt der Aktionsplan nunmehr eine sachlich und fachlich gewichtete Erhebungsgrundlage zur Verfügung, der verfahrensrechtlich zwingend auf gleicher fachlicher Ebene zu begegnen ist.

Ergänzend zu dieser Umsetzung des Aktionsplans in Genehmigungsverfahren über Verkehrsträger stellt das UVP-G 2000 auch „Einfallstore“ für eine proaktive Berücksichtigung von Lärmschutzinteressen in Verfahren über Verkehrserzeuger, wie Einkaufszentren oder Industrieanlagen, zur Verfügung. So entspricht es den aktuellen Vorschreibungsstandards etwa bei Genehmigung von Einkaufszentren, deren Inbetriebnahme unter Benützungsbedingungen zu stellen, zu denen auch infrastrukturelle Anbindungen wie die Errichtung von Entlastungsstraßen sowie die lärmschutztechnische Sanierung besonders benutzter Zu- und Abfahrtsstraßen (auch im öffentlichen Bereich) zählen.

Bei Industrieanlagen zählen Auflagen zum Vorschreibungsstandard, die auch zum Einsatz lärmarmen LKW bei den betriebsbedingten Transporten zwingen (vgl. US 3.8.2000, US 3/1999/5-109). Auch in diesen Genehmigungsverfahren bietet also ein Aktionsplan wesentliche Anhaltspunkte für die Behörde, zu entsprechenden Vorschreibungen oder Bedingungen zu greifen.

Zu diesen planungs- und genehmigungsrechtlichen Umsetzungsmaterien treten in weiterer Folge solche,

die die Verkehrslenkung und den Verkehrsfluss betreffen. In Betracht kommen insbesondere Lärmschutzmaßnahmen nach der StVO. Zu nennen ist hier vor allem die Verordnungsermächtigung zum Zweck der Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm gemäß § 43 Abs. 2 StVO, mit welcher Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote, Typen- oder Routenbindungen für Fahrzeuge erlassen werden können; weiters mit spezifischen LKW-Fahrverboten gemäß § 42 Abs. 6 mit den entsprechenden Verordnungsermächtigungen in Abs. 7 bis Abs. 9 StVO sowie die lärmschutzbezogenen Bewilligungstatbestände in § 76a und § 82 Abs. 5 StVO. Für diese Verordnungserlassungsverfahren stellt der Aktionsplan einen wesentlichen Teil der Grundlagenforschung dar, der die erlassenden Behörden ebenfalls zu einer Auseinandersetzung auf zumindest gleicher fachlicher Ebene zwingt. Insgesamt erweist sich damit der Aktionsplan als besonders qualifiziertes und einflussreiches Beweismittel in den infrastrukturbezogenen Bescheid- und Verordnungserlassungsverfahren.

In **Genehmigungsverfahren** über Industrieanlagen in Ballungsräumen können strategische Lärmkarten und Aktionspläne zunächst als Beurteilungsgrundlage für die Wirksamkeit von Maßnahmen an der Lärmquelle in das Verfahren entscheidungsrelevant einfließen; darüber hinaus bieten sie - insbesondere wenn sie auch in anderen Verfahren (z.B. über Verkehrsträger) berücksichtigt werden - eine bedeutsame Beurteilungsgrundlage für den Prognosehorizont bei der Ermittlung der „tatsächlichen örtlichen Verhältnisse“ iSd § 77 Abs. 2 GewO.

Nach der Judikatur hat die Behörde bei der Ermittlung der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse künftige Entwicklungen insoweit zu berücksichtigen, als diese ausreichend konkretisiert sind und in absehbarer Zeit realisiert werden. Dieser Rechtssatz wurde in folgenden Entscheidungen geprägt:

- > In VwSlg 11.477 A/1984 brachten die beschwerdeführenden Nachbarn gegen den angefochtenen Betriebsanlagengenehmigungsbescheid vom 1. März 1982 vor, ein die „tatsächlichen örtlichen Verhältnisse“ änderndes Straßenbauvorhaben sei nicht berücksichtigt worden, wobei mit dem Bauvorhaben bereits Ende des Jahres 1981 begonnen wurde, eine provisorische Befahrung der Straße bis Ende 1982 für möglich erachtet und mit einer Fertigstellung der Straße im Jahr 1983 gerechnet wurde.

Der VwGH hielt fest, dass die Behörde der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Betriebsanlage die Rechts- und Sachlage im Zeitpunkt ihrer Entscheidung zugrunde zu legen und hiebei nicht konkret absehbare Entwicklungen, die möglicherweise in Zukunft eintreten können, außer Betracht zu lassen habe. Im konkreten Fall

allerdings sah der VwGH im "Beginn des Baues der Straße" konkrete Anhaltspunkte; den Zeitraum von der Bescheidattribution (1. März 1982) bis zur Fertigstellung der Straße "im Jahr 1983" qualifizierte er als „absehbare Zeit“, weshalb die Behörde der Frage nachzugehen gehabt hätte, inwiefern - wie in einer im Verfahren eingebrachten Stellungnahme behauptet - mit der Fertigstellung der Straße eine "völlig geänderte Lärmsituation" gegeben sein werde.³⁴

- > In dem VwGH-Erkenntnis vom 27. Mai 1997, 97/04/0026, ging es um die nachträgliche Erteilung von Auflagen gemäß § 79 GewO zu Lasten eines Sägewerks. Die betroffene Betriebsanlageninhaberin brachte in ihrer Beschwerde vor, dass die ÖBB ohnehin die Errichtung einer Lärmschutzwand beabsichtige; mit der Errichtung sei „in Kürze“ zu rechnen, wodurch auch der Betriebslärm des Sägewerks abgeschirmt wäre.

Der VwGH gab der Beschwerdeführerin insoweit recht, als er meinte, dass sich die belangte Behörde mit diesem Einwand der Betriebsanlageninhaberin auseinanderzusetzen gehabt hätte;

„sie hätte darzulegen gehabt, ob und wie sich die Errichtung einer Lärmschutzwand voraussichtlich auf die örtlichen Verhältnisse auswirken werde, und falls sie dazu nicht in der Lage (gewesen) wäre, die Gründe hiefür anführen (hätte) müssen, (um) so den angefochtenen Bescheid einer nachprüfenden Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof zugänglich zu machen.“

Die Judikatur des VwGH lässt also eine Erweiterung des Beurteilungshorizonts für künftige Umweltnutzungen dann - aber auch nur dann - zu, wenn die künftigen Vorhaben soweit konkretisiert sind, dass die daraus resultierende Änderung der Ist-Belastung ermittelt werden kann und darüber hinaus **Anhaltspunkte** im Sachverhalt vorliegen, die eine zeitnahe Realisierung erwarten lassen.

Derartige Anhaltspunkte vermag ein Aktionsplan zumindest in Teilbereichen durchaus zu bieten; dies vor allem dann, wenn er etwa bei gleichzeitig anhängigen Verfahren über Verkehrsträger auch dort als Beurteilungsgrundlage in das Ermittlungsverfahren einfließt. Im Generalgenehmigungsverfahren - etwa nach dem Muster einer Grundsatzgenehmigung nach dem UVP-G 2000, einer Genehmigung für Industrie- und Gewerbeparks nach Anh 1 Z 18 UVP-G 2000, aber auch bei einer Generalgenehmigung nach § 356e GewO 1994 - bietet der Aktionsplan Möglichkeiten, auch synergistischen Gestaltungsmitteln wie der Lärmkontingentierung und den immissionswirksamen Schalleistungsepegeln zum Durchbruch zu verhelfen.³⁵

Insgesamt erweist sich damit der Aktionsplan in den Rechtsmaterien, in denen die plangegenständlichen

Maßnahmen "vollstreckt" werden können, zwar als rechtlich nicht verbindliche, kraft seines fachlichen Gewichts und der damit verbundenen Beweiskraft aber als besonders wirkungsmächtige Entscheidungshilfe. Der Aktionsplan erzwingt eine Auseinandersetzung auf gleicher fachlicher Ebene in den jeweiligen Bescheid- und Verordnungserlassungsverfahren und wirkt so als Steuerungsmittel für effektiven Lärmschutz in diesen Verfahren.

³⁴ Die Berücksichtigung geänderter Situationen durch Entlastungsstraßen kann in einem Genehmigungsverfahren zweierlei Effekte haben: Wird der Immissionsbereich der Betriebsanlage durch die bevorstehende Realisierung der Umfahrungsstraße entlastet, sinkt die Ist-Belastung und reduziert sich demzufolge auch die zulässige Mehrbelastung durch den verfahrensgegenständlichen Betrieb. Wird im umgekehrten Fall durch ein Straßenbauvorhaben der Immissionsbereich einer Anlage stärker belastet, erhöht sich für den Betrieb die Lärmkulisse, hinter der er seine Lärmimmission „verstecken“ kann

³⁵ Dazu näher Bergthaler/Gratt/Follner/Reichel, Lärmkontingente - ein neues Instrument des Genehmigungs- und Planungsrechts, RdU-U&T 2004/3

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs	Absatz
arg.	argumento (folgt aus)
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz 2002
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bundes- -LärmG	Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz
Bundes- -LärmV	Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG-K	Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen
EU-RL	Richtlinie der EU
EVÜ	Europäisches Schuldvertragsübereinkommen
ForstG	Forstgesetz 1975
GewO	Gewerbeordnung 1994
GP	Gesetzgebungsperiode
ieS	im engeren Sinn
idGF	in der geltenden Fassung
IPPC	integrated pollution prevention and control (engl. Titel der EU-RL 96/61/EG)
ISd	im Sinne des, - der
JBI	Juristische Blätter
MinroG	Mineralrohstoffgesetz
RdU-U&T	Recht der Umwelt - Umwelt und Technik
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr	Rechtsprechung
RV	Regierungsvorlage
StVO	Straßenverkehrsordnung 1960
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parla- ments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und der wichtigsten Beschlüsse des Verfassungs- gerichtshofes
Vgl	Vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung