

„Was recht is', is' recht, doch was z'viel is', is' z'viel, ...“

Stand der Auseinandersetzung zur SchIV

Beitrag zur UmweltschIV-Konferenz 2014

29.01.2014 in Retz

Vorbemerkung:

„Die Revolution / I. Akt, Wirtshaus in Krähwinkel / I. Szene, Chor:

„Was recht is', is' recht, doch was z'viel is', is' z'viel“

Mit diesem Motto beginnt Johann Nestroy die „Freiheit im Krähwinkel“. Bei der heutigen Konferenz der UmweltschIV geht es zwar nicht um das Schicksal der Revolution 1848, sehr wohl aber um das Spannungsfeld zwischen „Recht“ und „z'viel“, also hier zwischen den

- gesetzlichen Vorgaben für den Lärmschutz im Bereich der Eisenbahninfrastruktur (Schienenverkehrslärm-Immissionsschutzverordnung-SchIV) und
- Ergebnissen von Gutachten im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen (die über die Vorgaben der SchIV hinausgegangen sind).

Um es noch deutlicher zu sagen: Es geht um den Widerstreit zwischen der Ansicht der Behörde, dass die Grenzwerte der SchIV „bindend“ sind und die dazu ergangene Rechtsprechung, wonach die Grenzwerte der SchIV Mindeststandard sind, deren Unterschreitung im Einzelfall geboten sein kann – insbesondere dann, wenn der medizinische Sachverständige im UVP-Verfahren lärmschutztechnische Maßnahmen für notwendig erachtet, die für das Projekt einen unter den Grenzwerten der SchIV liegenden Lärmschutz bewirken.

1. Aktuell: Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 02.10.2013 B 327/2012 u.a. – mit dem der Verfassungsgerichtshof feststellt, dass er gegen die Verfassungsmäßigkeit des „Schienenbonus“ keine Bedenken hat.

a. „Stand der Technik“:

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Prüfbeschluss die Ansicht geäußert, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Verordnung nicht nur die zum Zeitpunkt ihrer Erlassung gegebenen Umstände maßgeblich sind, sondern dass auf die – möglicherweise geänderten – tatsächlichen Verhältnisse abzustellen ist. Bei wesentlichen Änderungen der für die Verordnungserlassung ausschlaggebenden tatsächlichen Verhältnisse wird eine Verordnung rechtswidrig.

Der Verfassungsgerichtshof hat aus diesen in ständiger Judikatur festgeschriebenen Grundsätzen abgeleitet, dass

- der Normsetzer verpflichtet ist
- Rechtsvorschriften „in angemessener Frist“ (wenn auch nicht sofort) an die neueren Gegebenheiten anzupassen.

Im Zusammenhang mit der SchIV hatte der Verfassungsgerichtshof im Prüfbeschluss die Bedenken, dass

- die in § 2 Abs 1, 2 und 3 SchIV festgelegten Verweisungen auf Ö-NORMEN, ÖAL Richtlinie und sonstige Verordnungen
- auf Bestimmungen verweisen, die nicht mehr den heutigen Stand der Technik abbilden würden.

b. Ergebnis:

Das Ergebnis der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs ist allgemein bekannt:

- Die Bedenken gegen § 2 Abs 1 SchIV haben sich nur insofern als zutreffend erwiesen, als der Verweis auf die Ö-NORMEN S5004 (Ausgabe 1985) und S5005 (Ausgabe 1992) als gesetzwidrig aufgehoben werden (Die Verweisung entspricht nicht mehr dem Stand der Technik, da sich seit der Erlassung hinsichtlich der Berechnung der Schallausbreitung wesentliche Änderungen ergeben haben), während
- gegen alle sonstigen Bestimmungen der SchIV der Verfassungsgerichtshof keine Bedenken gehegt hat.

c. Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 02.10.2013 B 327/2012 u.a.:

Mit diesem Beschluss im Anlassverfahren hat der Verfassungsgerichtshof nochmals deutlich festgeschrieben, dass er über die oben angeführten Bestimmungen der SchIV hinaus (Verordnungsprüfung) keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 24 f Abs 1,2 UVP-G hat und insbesondere die Sonderregelung für Eisenbahnvorhaben (§ 24 f Abs 2 UVP-G sowie die Regelung § 2 Abs 4 SchIV – „Schienenbonus“) „im rechtspolitischen Ermessen“ liegen würde.

Der Verfassungsgerichtshof hat dazu kurz und bündig festgehalten, dass weder im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz, noch im Hinblick auf andere verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte (insbesondere Art 8 EMRK) verfassungsrechtliche Bedenken bestehen würden, zumal die SchIV zahlreiche vorrangig bahnseitige Lärmschutzmaßnahmen vorsieht und ein Gebot Eisenbahnvorhaben einerseits und andere umweltverträglichkeitsprüfungspflichtige Vorhaben andererseits gleich zu behandeln, aus dem Gleichheitsgrundsatz nicht abzuleiten sei.

d. Das Gutachten Lassnig – Neuberger vom 29.08.2013, das der Verfassungsgerichtshof zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht hat:

Dieses Gutachten wurde bekanntlich vom Ministerium eingeholt und – im Wege des Verwaltungsgerichtshofs – auch dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt, der dieses Gutachten zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht hat. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Beschluss ausdrücklich auf dieses Gutachten Bezug genommen, sodass aus dem Gutachten Lassnig – Neuberger vom 29.08.2013 für die künftige Auslegung der SchIV Hinweise gewonnen werden können:

Schlussfolgerungen der Sachverständigen (Seite 29):

Die Sachverständigen haben keine Notwendigkeit für eine Änderung der Grenzwerte und Beurteilungskriterien festgestellt, aber sehr wohl „wünschenswerte“ Anpassungen vorgeschlagen:

So zum Immissionsschutz im Rauminneren der Vorschlag „mit einem Beurteilungspegel von 30 dB sollte durch zusätzliche Festlegung des gemittelten Spitzenschallpegels für die lauteste Zuggattung von 47 dB erweitert werden.“

Die Sachverständigen haben dies mit der Notwendigkeit der Vermeidung von Reaktionen durch Einhaltung eines Spitzenpegels von 45 dB „am Ohr des Schläfers“ begründet.

Schienenbonus:

Die Sachverständigen legen dazu eindeutig klar, dass dieser Bonus nur gerechtfertigt wird durch die „Charakteristik“ des Eisenbahnlärms (einzelne Schallereignisse). Dies macht aus meiner persönlichen Sicht einen Umkehrschluss zulässig: Sobald die Zugfrequenz so hoch wird, dass (vgl. mit dem Straßenlärm) mit einer „ständigen Lärmbelastung“ zu rechnen ist, wird zu prüfen sein, ob der Schienenbonus noch gerechtfertigt ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Sachverständigen um einen „Spielraum im Einzelfall“ bemüht waren.

2. Aktuelle Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs zur SchIV (Erkenntnis des VwGH vom 22.10.2012, 2010/03/0014 und VwGH vom 28.11.2013, 2012/03/0045 Pottendorfer Linie – „Vorbeifahrtspegel“):

a. Ausgangsposition:

Ausgangspunkt war in allen Verfahren

- das Gutachten eines humanmedizinischen Sachverständigen, das
- Auflagenvorschläge enthalten hat, die „durch die SchIV nicht gefordert“ waren.

b. Spitzenpegel:

Der humanmedizinische Sachverständige hat in der Sache Pottendorfer Linie in seiner ausführlichen Stellungnahme zu den Forderungen der Landesumweltanwaltschaft und der Standortgemeinden festgehalten, dass

- „die Forderung des Landesumweltanwalts nach einer Begrenzung des Spitzenpegels aus fachlicher Sicht unterstützt wird und darauf hingewiesen wird, dass
- diese Begrenzung als zwingende Auflage im Gutachten enthalten sei“.

(Zur Begründung wurde auf aktuelle Studien verwiesen)

c. Bescheid der Verkehrsministerin in Sachen Pottendorfer Linie vom 07.04.2010:

Wie oben dargestellt geht es konkret um zwei Auflagenvorschläge:

Sachverständiger für Lärmschutz:

(Im Bescheid Auflagenvorschlag 150): *Die im Einreichprojekt 2009 der UVE im Fachbetrag Schalltechnik angeführten Objektschutzmaßnahmen (Lärmschutzfenster) sind, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorgeschriebenen Beweissicherungs- und Kontrollmessungen im Umfang und der Ausführung präzisiert und/oder erweitert, darüber hinaus an Fassaden von Objekten, an denen der Spitzenpegel des Schienenverkehrslärms (Höchstwert des Vorbeifahrtspegels LA, Vmx) im Freien vor den Fassaden (0,5 m vor dem offenen Fenster) den Wert von 70 dB überschreitet, im Einvernehmen mit den betroffenen Objekteigentümern herzustellen.*

Auflagenvorschlag des Sachverständigen für Humanmedizin:

(Auflagenvorschlag Nr. 156) *Zusätzlich zu den gemäß SchIV vorgesehenen massiven Schallschutzmaßnahmen sind diese auch anzubieten, wenn vor der Fassade von Schlafräumen Schallpegelspitzen (LA, Vmx gemäß 0,5 m vor dem offenen Fenster) von 70 dB und darüber zu erwarten sind oder im Zuge der Beweissicherung nachgewiesen werden.*

Der Bescheid der Verkehrsministerin ist

- den Auflagenvorschlägen Nr. 150 und 156 (siehe oben) nicht gefolgt und hat dies damit begründet, dass
- dies durch die SchIV nicht gefordert sei.

d. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 13.12.2007, Zl. V87/06 („Koralm“):

Im Verfahren Pottendorfer Linie hat die Behörde hat sich auf das Erkenntnis „Koralm“ gestützt und argumentiert, dass

- die Zumutbarkeit von Lärmbelastungen ausschließlich nach der SchIV zu beurteilen wäre.

Die Umweltanwaltschaft und die Anrainergemeinden sind dieser Argumentation bereits in der mündlichen Verhandlung entschieden entgegengetreten und haben darauf hingewiesen, dass

- auch im Fall „Koralm“ sich die Behörde über die Forderungen des humanmedizinischen Sachverständigen hinweggesetzt hat und

- der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis „Koraln“ „lediglich“ entschieden hat, dass die Trassenverordnung „Koraln“ dem Gesetz entspricht.

Davon wäre klar zu unterscheiden

- die medizinische Beurteilung durch den Sachverständigen für Hygiene und Humanmedizin.

Der Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis klar betont, dass

- die Frage, ob und inwieweit lärmtechnische Maßnahmen geboten seien
- die Rechtmäßigkeit der Trassenverordnung nicht berührt.

Der Verfassungsgerichtshof dazu wörtlich:

„An diesem Ergebnis vermögen auch die an den niedrigeren WHO-Grenzwerten orientierten Forderungen des Sachverständigen für Hygiene und Humanmedizin nach lärmschutztechnischen Maßnahmen nichts zu ändern. Ob und inwieweit lärmschutztechnische Maßnahmen geboten sind, ist nicht im Verfahren der Trassenverordnung, sondern im nachfolgenden eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahren zu entscheiden.“

Damit hat der Verfassungsgerichtshof letztlich bereits das nachfolgende Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs „Koraln“ vorweggenommen:

- e. Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs in Sachen Koraln (VwGH 22.10.2012, 2010/03/0014):

Der Verwaltungsgerichtshof hat ausdrücklich festgehalten, dass es sich bei den Grenzwerten SchIV um Mindeststandards handelt, deren Unterschreitung im Einzelfall geboten sein kann. Wenn der medizinische Sachverständige im UVP-Verfahren in bestimmten Fällen lärmschutztechnische Maßnahmen für notwendig erachtet, die für das gegenständliche Projekt unter den Grenzwerten der SchIV liegenden Lärmschutz bewirken und diese Maßnahmen als „zwingend bezeichnet werden“ so kann diesen Ergebnissen der UVP nicht allein damit begegnet werden, dass auf die Einhaltung der Grenzwerte nach der SchIV hingewiesen wird. Ähnlich wie im Verfahren Pottendorfer Linie hat auch bei der Koraln der Sachverständige für Hygiene und Humanmedizin im UVE-Gutachten „zwingende Maßnahmen für alle Immissionsbereiche vorgeschrieben, deren Lärmimmissionen im Bestand weniger als 35 dB betragen und für die eine prognostizierte Zunahme der Lärmimmissionen um mehr als 10 dB errechnet wurden und gefordert, die Lärmimmissionen 45 dB im Freiraum nicht zu überschreiten.“

f. Das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs vom 28.11.2013 (2012/03/0045 – Pottendorfer Linie)

Wie oben bereits dargestellt haben sich die zwingenden Auflagenvorschläge der Sachverständigen im UVP-Verfahren auf die Frage „Spitzenpegel“ konzentriert. Der Verwaltungsgerichtshof hat dazu festgehalten, dass es sich

- bei den Grenzwerten der SchIV um Mindeststandards handelt
- deren Unterschreitung im Einzelfall geboten sein kann (siehe Koralm).

Der Hinweis der Behörde, die Grenzwerte der SchIV würden eingehalten werden hat daher aus Sicht des Verwaltungsgerichtshofs die Auseinandersetzung mit dem Thema des Einflusses von Schallpegelspitzen auf die menschliche Gesundheit und der Notwendigkeit ihrer Begrenzung nicht entbehrlich gemacht. Unter Hinweis auf die oben zitierten Auflagenvorschläge wurde der Bescheid aufgehoben und der Behörde aufgetragen zu beurteilen, ob die in Rede stehenden, von den Sachverständigen geforderten Lärmschutzmaßnahmen geboten wären um die Umweltverträglichkeit des Vorhabens zu gewährleisten.

3. Zusammenfassung:

- a. Wie oben dargestellt ist der Verfassungsgerichtshof
 - auf Grundlage von Gutachten (siehe oben) der Ansicht, dass die SchIV weiterhin dem „Stand der Technik“ entspricht.
- b. Dies ändert nichts daran, dass nach nunmehr ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs die Grenzwerte der SchIV Mindeststandards sind, deren Unterschreitung im Einzelfall geboten sein kann.

Für eine lebhaftere Diskussion um den Lärmschutz ist daher auch künftig gesorgt.