

Vollzugshilfe zur Beurteilung von Alltagslärm

Sébastien Wschiansky¹, Frank Abbühl¹, Hans Bögli¹

¹ Bundesamt für Umwelt (BAFU), 3003 Bern, Schweiz, Email: noise@bafu.admin.ch

Einleitung

Im Gegensatz zu Bahn-, Strassen-, Flug-, Schiess-, Industrie- und Gewerbelärm sind für "Alltagslärmarten" wie Hundegebell, Lärm von Restaurants oder rasenmähenden Nachbarn keine konkreten Grenzwerte in der Bundesgesetzgebung festgelegt. Bei Konflikten erfolgt die Beurteilung der Lärmwirkung daher einzelfallspezifisch durch die zuständigen Behörden. Eine solche Einzelfallbeurteilung überlastet allerdings oft die Zuständigen und selbst ausgewiesene Lärmschutzfachleute haben Mühe, fundierte Beurteilungen von Lärmsituationen für Hundezwinger, Kirchenglocken, etc. zu liefern. Der Umstand, dass die Fälle von verschiedenen Behörden beurteilt werden, führt zudem zu einer ungewollten Vielfalt von willkürlichen Beurteilungen, die der angestrebten "Unité de Doctrine" in der Lärmbekämpfung entgegenwirkt.

Zielsetzung

Die "Vollzugshilfe Alltagslärm" soll die Vollzugsbehörden bei einer möglichst einheitlichen, praxisbezogenen, aktuellen und nachvollziehbaren Bearbeitung von Lärmklagen unterstützen. Sie soll auf Bundesebene die Vollzugspraxis dokumentieren, harmonisieren und wenn möglich ergänzen oder eine Grundlage schaffen, damit Lücken im Vollzug geschlossen und bereits vorhanden Verfahren optimiert werden können. Die Vollzugshilfe richtet sich hauptsächlich an kommunale Behörden, welche vor Ort den Lärm von Anlagen im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung zu beurteilen und zu begrenzen haben.

Organisation Vollzug der Lärmbekämpfung

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) als Fachstelle des Bundes für Umweltfragen ist verantwortlich für die strategische Ausrichtung des Umweltschutzes. Das BAFU erarbeitet die wissenschaftlich-rechtlichen Grundlagen der Lärmbekämpfung, unterstützt den Vollzug des Umweltrechts und führt Erhebungen über den Stand der Umwelt sowie den Erfolg der Massnahmen durch. Aufgrund des stark interdisziplinären Umfeldes ist der Vollzug der Lärmbekämpfung föderativ organisiert, d.h. der Vollzug ist an diejenigen Behörden delegiert, welche für die entsprechenden Bereiche die Verantwortung tragen. Für den Lärm von Autobahnen, Eisenbahnen und Flugplätzen sowie militärische Anlagen sind dies Bundesbehörden.

Die Kantone hingegen sind für den Vollzug im Bereich Kantons- und Gemeindestrassen, zivile Schiessanlagen, Industrie- und Gewerbeanlagen, Schallschutz an Gebäuden und die Raumplanung sowie alle unter dem Begriff "Alltagslärm" bekannten Lärmarten zuständig. Sie können in eigener Kompetenz das Bundesrecht durch Richtlinien oder Vollzugshilfen präzisieren, solange dadurch das Bundesrecht nicht verletzt wird.

Die Kantone können bestimmte Aufgaben wiederum an die lokalen Behörden delegieren. Dies ist insbesondere bei klassischen Alltagslärmkonflikten der Fall, welche meistens nur lokale Situationen betreffen und daher von ortskundigen Behörden besser verstanden werden. Andererseits haben gerade die lokalen Behörden oft nicht das notwendige Wissen und die Erfahrung, um in diesen teilweise schwierigen Fällen eine wissenschaftlich fundierte und auch von Gerichten anerkannte Beurteilung vorzunehmen. Aus diesem Grund hat sich das BAFU zusammen mit den kantonalen Lärmschutzfachleuten entschlossen, eine Vollzugshilfe zur Beurteilung von Alltagslärm zu erarbeiten.

Die schweizerische Lärm-Gesetzgebung

Das schweizerische Umweltschutzgesetz (USG) [1] hat u. a. zum Ziel, die Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen – also auch vor Lärm – zu schützen. Dieser Schutz wird für den Bereich Lärm in der Lärmschutzverordnung (LSV) [2] konkretisiert. Im Grundsatz muss Lärm im Rahmen der Vorsorge durch emissionsseitige Massnahmen so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Massnahmen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass der Lärm übermässig ist. Als übermässig gilt, wenn die Lärm-Belastungsgrenzwerte (BGW) überschritten sind.

Das USG konzentriert sich auf den Lärm, der beim Bau oder Betrieb einer Anlage entsteht. Anlagen sind im Sinne der Lärmbekämpfung – unter anderem – ortsfeste Einrichtungen, die beim Betrieb Aussenlärm erzeugen. Menschlicher oder tierischer Lärm der dem Betrieb einer Anlage zugerechnet werden kann fällt somit in den Zuständigkeitsbereich des USG.

Sind für eine Lärmart keine BGW festgelegt, muss die Behörde den Lärm aufgrund des im Gesetz festgelegten Schutzgedankens beurteilen, d.h. die Lärm-Immissionen dürfen bei bestehenden Anlagen die Bevölkerung nicht erheblich stören, bzw. bei neuen Anlagen höchstens geringfügig stören.

Neben der Umweltschutzgesetzgebung bietet aber auch das Zivilgesetzbuch (ZGB) Schutz gegen übermässigen Lärm. Während USG und LSV vorwiegend die Bevölkerung vor Lärm von ortsfesten Anlagen sowie Geräten und Maschinen schützen sollen, zielt das ZGB auf den Schutz des Grundeigentums vor übermässigen Einwirkungen ab.

Beurteilung von Alltagslärm

Unter Alltagslärm werden sämtliche konfliktuelle Lärmarten verstanden, für welche keine BGW in der LSV festgelegt sind und welche nicht dem Baulärm¹ zugerechnet werden können. Dabei spielt es im Grunde keine Rolle, ob eine Lärmklage aufgrund des USG oder des ZGB zustande kam. Die Behörde wird in jedem Fall die Übermässigkeit der Lärm-Immissionen aufgrund der Kriterien und Prinzipien des USG beurteilen, d.h. falls der Lärm von einer neuen Anlage ausgeht, dürfen die Immissionen höchstens geringfügig stören und bei einer bestehenden Anlagen nicht erheblich stören.

Falls der Lärm nicht von einer Anlage erzeugt wird oder mit ihr in direkter Verbindung gebracht werden kann (z.B. Nachbarschaftslärm), wird dann aber auch auf das USG-Beurteilungskriterium der erheblichen Störung zurückgegriffen. Beispiele von typischen Alltagslärmarten sind z.B. der Lärm von Skateboardanlagen, Gastgewerbebetrieben, Kirchenglocken, Tierhaltungen, Brunnen und Wasserspielen, aber auch johlende Hockeyfans die nach einem Spiel durch die Strassen streifen.

Die **Methodik zur Beurteilung von Alltagslärm** besteht aus einer sorgfältigen Erfassung der Lärmsituation, sodass eine ausgewogenen **Einzelfallbeurteilung basierend auf Analogieschlüssen und Plausibilität** vorgenommen werden kann.

Somit erfolgt ist in einem **ersten Schritt** die Aufnahme und Beschreibung der Lärm-Immission. Ein Fragebogen leitet dabei durch die relevanten Punkte und Kriterien. Die relativ objektive Situationsbeschreibung aufgrund der Kriterien entspricht der Bestimmung der Lärmbelastung in Lr bei den klassischen Lärmarten, wo BGW vorliegen. Dies ist ein notwendiger, aber nicht hinreichender Schritt, um Alltagslärm-Immissionen zu beurteilen.

Im **zweiten Schritt** ist die "objektive" Beschreibung unter dem Gesichtspunkt der zugelassenen Störung zu beurteilen, ähnlich wie beim Vergleich des ermittelten Lr mit den BGW. Dieser nicht ganz einfache Prozess kann anhand von Analogieschlüssen aus bereits beurteilten Fällen sowie durch Plausibilitätsüberlegungen durchgeführt werden. Je Lärmart liefert die Vollzugshilfe Anhaltspunkte für die Behörde.

Bei übermässigen Immissionen gilt es sodann in einem **dritten Schritt** entsprechende Massnahmen zur Begrenzung des Lärms zu finden und umzusetzen. Auch hier liefert die Vollzugshilfe einen - nicht abschliessenden - Massnahmenkatalog zur Unterstützung.

Allenfalls in einem **vierten Schritt** ist eine Erfolgskontrolle der Massnahmen vorzunehmen.

¹ Für Baustellenlärm werden in der 2000 erlassenen Baulärmrichtlinie [4] anstelle von Grenzwerten lärmreduzierende Massnahmen in Abhängigkeit der Relevanzaspekten (Distanz der Baustelle zu lärmempfindlichen Räumen, Dauer der Baustelle, Schweregrad der Lärmemissionen und Empfindlichkeit der Empfängerzone) bei der Planung und Ausführung von Bauarbeiten gefordert.

Die Lärmsituation wird in den Schritten eins und zwei nach folgenden **Kriterien beschrieben und bewertet**:

- Zeitpunkt, Dauer und Häufigkeit: Wichtig sind Tageszeit und Wochentag des Ereignisses. Als störend wird Lärm vor allem in der Nacht sowie über Mittag empfunden. An Samstagen und Sonntagen stört in der Regel vor allem Arbeitslärm, während die Toleranz für Freizeitlärm am Wochenende eher höher ist als unter der Woche. Zeitlich klar befristeter Lärm wird eher akzeptiert.
- Lärmcharakter: Handelt es sich um ein Dauergeschall, sind es Lärmimpulse mit Pausen, welche Tonfrequenz hat der Lärm? Hohe Töne sind in der Regel störender als tiefe. An Dauergeschall gewöhnt man sich, während einzelne Lärmspitzen immer wieder von neuem wahrgenommen werden. Stimmengemurmel einer Gaststube ist in der Regel akzeptabler als das regelmässige Knallen einer Rebkanone.
- Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung: Je ruhiger die Umgebung, umso schneller wird ein Geräusch als Lärm wahrgenommen. In Industriezonen müssen sich die Bewohner mit mehr Lärm abfinden als in Wohn- oder Ruhezeiten.
- Akzeptanz des Lärms: Lärmemissionen von Traditionen/Brauchtum stören im Allgemeinen weniger als Lärm von Konzerten, Partys oder Sportveranstaltungen. Hier realisiert sich oftmals auch ein Generationen- und Gesellschaftskonflikt. Lokalen Bräuche und Gewohnheiten sind zu berücksichtigen.
- Entfernung zur Lärmquelle und Anzahl Betroffene: Die Distanz zwischen Lärmquelle und Lärmbetroffenen ist ein wichtiges Kriterium. Beklagen sich die Personen, die am nächsten bei der Lärmquelle leben? Wie viele Personen stören sich insgesamt am Lärm?

Weiteres Vorgehen

Die Publikation der Vollzugshilfe zur Beurteilung von Alltagslärm ist für Ende 2008 vorgesehen. Ein Teil des Vollzugswerkzeugs ist internetbasiert geplant, damit die Aktualisierung von Beispielen und Hinweisen zur Beurteilung von Alltagslärm den betroffenen Vollzugsbehörden effizient zur Verfügung gestellt werden kann.

Literatur

- [1] Umweltschutzgesetz (Schweiz) (USG; SR 814.01), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/814.01.de.pdf>
- [2] Lärmschutz-Verordnung (Schweiz) (LSV; SR 814.41), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/814.41.de.pdf>
- [3] Zivilgesetzbuch: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/2/210.de.pdf>
- [4] Baulärmrichtlinie: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?lang=de>