

Städtebaulicher Lärmschutz und Baulärm

Stefan G. Plangger

Rechtsanwalt, Frankfurt am Main, e-mail: PS@baulaerm.info

Einleitung

Baulärm nervt! Darüber besteht weitgehend Einigkeit. Weniger Gemeinsamkeit findet sich dann bei der Bereitschaft, etwas dagegen zu unternehmen. Die gängigen Argumente sind in Deutschland häufig auf dem Niveau von Leserbriefen oder Facebook Posts: Bauen ist halt laut, Lärm ist unvermeidbar, zieh doch aufs Land.

Daher soll hier (i) kurz der Anspruch der Rechtsprechung an Immissionsschutzbehörden dargestellt, (ii) eine Einführung in die Rechtslage zu Baulärm gegeben und (iii) Lärm-minderungsmöglichkeiten anhand von Beispielen bei Abbruch und Tiefbau vorgestellt werden.

I. Anspruch an Immissionsschutzbehörden

Der Anspruch der Rechtsprechung an Immissionsschutzbehörden ist sehr gut in der Panoramabad Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) dargestellt. [1]:

Die Immissionsschutzbehörde wird durch das BImSchG § 24 ermächtigt, die tatsächliche Erfüllung der Pflichten des Anlagenbetreibers sicherzustellen und diesem konkret aufzugeben, wozu er nach § 22 BImSchG oder anderen Vorschriften verpflichtet ist. Dies rechtfertigt die Annahme, dass die Immissionsschutzbehörde über eine überlegene Sachkunde, Fachkompetenz und Organisation verfügt. Denn insbesondere die Konkretisierungsaufgabe – also die Vorgaben an den Anlagenbetreiber – erfordern

- „besondere technische Kenntnisse der Bediensteten sowie
- eine personelle und sachliche Ausstattung der zuständigen Behörde, die geeignet ist, schädliche Umwelteinwirkungen, deren Vermeidbarkeit nach dem Stand der Technik sowie Mittel und Wege ihrer Beschränkung auf das gebotene Mindestmaß festzustellen...“

Anlass für diese Beschreibung der Fachkompetenz war die Frage, ob eine Immissionsschutzbehörde anderen hoheitlichen Anlagenbetreibern Vorgaben machen darf. Dies wurde aufgrund der überlegenen Sachkunde, Fachkompetenz und Organisation der Immissionsschutzbehörden bejaht [1].

Realität

Die Realität sieht, zumindest bei Baulärm, oft anders aus. Oft genug ist nicht einmal ein Schallpegelmessgerät vorhanden, um überhaupt den Lärmpegel festzustellen.

Auch ansonsten werden Beschwerden gerne abgewimmelt und Handlungsspielräume bestritten. Es kommt dann zu den in der Karikatur dargestellten Äußerungen.



Lärm? Hat sich doch keiner beschwert!

© DonT 2011

Im Schriftverkehr liest sich dann:

„Wird vom zwangsläufig entstehenden enormen Baulärm ausgegangen. [...] Lärmmessungen werden dies nur bestätigen, aber keine Handlungsalternativen für die Gefahrenabwehr aufzeigen.“

Die Rechtsprechung sieht dies angesichts der eindeutigen Rechtslage kritisch und verurteilt unwilligen Behörden dazu, ihren Verpflichtungen als Immissionsschutzbehörde nachzukommen [2].

II. Rechtslage

Recht und Lärm

Lärm war in den 1960'ern ein großes Thema. Aus dieser Zeit stammt die "Allgemeine Verwaltungsvorschrift über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 der Gewerbeordnung" von 1968, bekannt als TA-Lärm 1968. Diese wurde 30 Jahre später durch die 6. BImSchV von 1998 ersetzt, die „Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm“, kurz TA Lärm 1998.

Schon 3 Jahre vor der TA-Lärm 1968 gab es das erste Immissionsschutzgesetz Deutschlands, das Gesetz zum Schutz gegen Baulärm [3]. Dieses beinhaltete in § 3 II die Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften.

Das Spezialgesetz zu Baulärm erklärt auch, warum Baulärm vom Geltungsbereich der TA-Lärm ausgenommen ist, TA Lärm 1998, Ziffer 1 f.

Recht und Baulärm

Im Jahre 1970 kam es auf Grundlage des Baulärmgesetzes zum Erlass von Verwaltungsvorschriften zu Geräuschimmissionen und zum Emissionsmessverfahren. Von 1971 bis 1973 folgten 7 Verordnungen zu Emissionsrichtwerten für verschiedene Baumaschinen. (Bagger, Betonmischer, Betonpumpen, Kettenlader, Kompressoren, Planierdrauben, Radlader). Gültig ist von diesen Vorschriften heute nur noch die "Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm – Geräuschimmissionen", kurz AVV Baulärm [4]. Dies ist die letzte Norm aus der Zeit vor Erlass des BImSchG. Sie gilt bis

zum Inkrafttreten von neuen Verwaltungsvorschriften, § 66 II BImSchG, was derzeit nicht geplant ist.

Das Baulärmgesetz hingegen gilt nicht mehr, es wurde mit Einführung des BImSchG im Jahre 1974 aufgehoben. Die Baumaschinenverordnungen wurden ebenfalls aufgehoben und später durch europäische Normen ersetzt, der outdoor noise directive, 2000/14/EG, 32. BImSchVO.

Zweck der AVV Baulärm

Die AVV Baulärm dient dazu, das Verwaltungshandeln zu vereinfachen und vereinheitlichen. Mangels bundesweiter Sonderregelungen erfolgte Verwaltungshandeln bis dahin zumeist auf Grundlage der typischen Gefahrenabwehrklauseln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts:

„notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.“

Heute konkretisiert die AVV Baulärm zudem den unbestimmten Begriff der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ aus § 3 BImSchG für Baustellengeräusche [5].

Adressat der AVV Baulärm

Wie der Name ‚Allgemeine Verwaltungsvorschrift‘ besagt ist es an sich eine Vorschrift für die Verwaltung. Inzwischen ist jedoch allgemein anerkannt, dass diese Außenwirkung hat und sich Nachbarn auf die Richtwerte der AVV Baulärm berufen und Handlungen der Behörden verlangen können.

Der Nachbar

Bei der Abwehr von Immissionen kommt es weder auf den Rechtsstatus (Eigentümer oder Mieter) noch auf die unmittelbare Nachbarschaft an. Geschützt wird jeder Mensch, der Baulärm ausgesetzt ist, 2.4. AVV.

Zu beachten ist, dass der Nachbarbegriff im Immissionsschutz sich damit deutlich von dem des Baunachbarn unterscheidet. Im Baunachbarrecht kann grundsätzlich nur der unmittelbar benachbarte Grundstückseigentümer Nachbarrechte geltend machen. Denn nur dieser ist in einer bodenrechtlichen Schicksalsgemeinschaft eingebunden.

Inhalt der AVV Baulärm

Die AVV Baulärm gilt für den Betrieb von gewerblich genutzten Baumaschinen auf Baustellen, Ziffer 1. Die AVV enthält die relevanten Bestimmungen über

- Immissionsrichtwerte (IRW)
- das Messverfahren
- Maßnahmen, die bei Überschreiten der IRW anzuordnen sind

Immissionsrichtwerte (IRW)

Die IRW der AVV sind in Tages- und Nachtwerte unterteilt. Im Unterschied zur TA Lärm beginnt die Nacht bereits um 20.00 Uhr (statt 22.00 Uhr) und endet erst um 7:00 Uhr (statt 6:00), was gerade im Sommer gern „übersehen“ wird.

Die IRW sind nach Gebietskategorien eingeteilt, die mit denen der TA Lärm 1968 und der alten VDI 2058 übereinstimmen. Diese Gebiete stimmen allerdings nicht genau mit denen der BauNVO (Baunutzungsverordnung)

überein, welche inzwischen Grundlage der Kategorien in der TA-Lärm 1998 sind, Ziffer 6 TA Lärm 1998.

Die Abstufung erfolgt mit der üblichen 5 dB (A) Differenz zum nächsten Gebiet. Die Nachtwerte liegen 15 dB (A) unter den Tageswerten, mit Ausnahme des reinen Industriegebietes,

Urbanes Gebiet und Mischgebiets- Kerngebietskategorie

Derzeit wird für das urbane Gebiet (MU) im Rahmen der TA Lärm 1998 über einen IRW von 63 dB(A) tags diskutiert. Für das neue urbane Gebiet MU ist bislang keine eigene Kategorie in der AVV Baulärm vorgesehen. Falls diese Änderung der TA-Lärm stattfindet, würde damit Baulärm mit 60 dB(A) für MU-Gebiete tagüber, strenger bewertet als der normale Gewerbelärm nach der TA-Lärm. Denn die AVV Baulärm kennt nur

„Gebiete mit gewerblichen Anlagen und Wohnungen, in den weder vorwiegend gewerbliche Anlagen noch vorwiegende Wohnungen untergebracht sind.“ 60 dB(A) tags, 45 nachts
AVV 3.1.1. (TA Lärm 1968 2.3.2.1)

Eine Unterscheidung nach Kern- oder Mischgebiet MK/MI ist in der AVV Baulärm nicht enthalten. Allerdings wird üblicherweise für Kern- und Mischgebiete der IRW von 60 dB(A) angesetzt.

Ermittlung des Beurteilungspegels, Ziffer 6 AVV

Der Beurteilungspegel wird in 3 Schritten ermittelt.

1. Schritt: Messwert + etwaiger Tonzuschlag = Wirkpegel.

Die Messung erfolgt mit Schallpegelmessgerät. Die AVV verweist noch auf alte Normen und sieht, wie auch die TA Lärm 1968, keine Eichpflicht vor. Die PTB könnte neue Anforderungen für Messgeräte erlassen.

Gemessen wird der Taktmaximalpegel aus einem Takt von 5 Sekunden, 6.5 AVV. Dieser findet sich auch in der TA Lärm 1998, dort 2.9 sowie als Impulzzuschlag in A 3.3.6.

Aus dem Messwert ist der Wirkpegel zu bestimmen. Dieser setzt sich aus dem Mittelwert der einzelnen Taktmessungen zusammen (energetische Mittelung). Des Weiteren kann ein Lästigkeitszuschlag von bis zu 5 dB(A) für deutlich hörbare einzelne Töne erfolgen. Dieser Zuschlag ist bei der bisherigen Baustellenpraxis zumindest bei Abbruch und Tiefbau fast immer angebracht. In Prognosen wird dieser Zuschlag gerne „vergessen“.

2. Schritt: Wirkpegel + Zeitkomponente = Beurteilungspegel

Für Baustellenlärm wird sodann eine Zeitkomponente eingeführt. Wenn die Baumaschinen (Plural) weniger als 8 Stunden täglich in Betrieb sind, gibt es einen gestaffelten Zeitabschlag:

- bis 2,5 h – Abschlag von 10 dB(A),
- über 2,5 h bis 8 h – Abschlag von 5 dB(A)
- über 8 h – kein Abschlag.

Dies führt dazu, dass manch ein Gutachter die Messung einfach nach acht Stunden – gegen 15:00 Uhr - einstellt, während die Baumaschinen noch Stunden weiterarbeiten, um 5dB(A) höhere Werte anzusetzen. [6]

3. Schritt – Eingriffszuschlag, 4.1. AVV Baulärm

Überschreitet der so ermittelte Beurteilungspegel des von Baumaschinen hervorgerufenen Geräusches den IRW um mehr als 5 dB(A), sollen Maßnahmen zur Minderung der Geräusche angeordnet werden, Ziffer 4.1 der AVV Baulärm.

Wichtig zu wissen ist, dass dieser Zuschlag von 5 dB(A) nur auf Messungen angewendet wird. Bei Prognosen (z.B. für Planfeststellungsverfahren) ist kein Eingriffszuschlag zu berücksichtigen. Einen Messabschlag kennt die AVV nicht.

Diese 5 dB(A) werden häufig als Eingriffszuschlag bezeichnet, da erst ab dieser Pegelerhöhung ein Einschreiten der zuständigen Behörde, und zwar zwingend, vorgesehen ist. Die Entscheidung darüber, ob etwas getan wird, ist aufgrund dieser Regelung bereits durch die AVV Baulärm getroffen. Es liegt eine sogenannte Ermessensreduzierung auf null vor. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die zuständige Verwaltungsbehörde bei Überschreiten der IWR grundsätzlich verpflichtet ist, die notwendigen Maßnahmen zur Lärminderung anzuordnen. [5]

Welche der notwendigen Maßnahmen ergriffen wird, liegt hingegen im Ermessen der Behörde, solange diese geeignet ist, eine Lärminderung herbeizuführen. Ein Nachbar hat einen Anspruch darauf, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, nicht jedoch auf bestimmte Handlung.

III. Mögliche Maßnahmen zur Lärminderung

Die AVV Baulärm benennt bereits mögliche Maßnahmen:

- Maßnahmen bei der Einrichtung der Baustelle,
- Maßnahmen an den Baumaschinen,
- die Verwendung geräuscharmer Baumaschinen
- die Anwendung geräuscharmer Bauverfahren
- die Beschränkung der Betriebszeit lautstarker Baumaschinen

Die Anlage 5 zur AVV Baulärm enthält zudem auf 29 Seiten fachtechnische Hinweise für Anordnungen nach 4.1.

Maßnahme bei Einrichtung der Baustelle

Hierzu gehört nach Anlage 5 insbesondere eine Erfassung der benötigten Baumaschinen und der Geräuschemissionen. Des Weiteren gehört dazu die Ermittlung möglicher Immissionsorte und des maßgeblichen IRW.

Mit einem Wort, die AVV Baulärm setzt eine Prognose voraus. Die Anlage 5 ist die einzige Stelle, in der auch nur das Wort Prognose vorkommt. Die AVV Baulärm selbst enthält nur Regelungen zum Messverfahren, keine zu Prognosen.

Verwendung geräuscharmer Baumaschinen

Wenn die geforderte technische Sachkenntnis vorhanden wäre, dann könnten die Immissionsschutzbehörden, wie es selten genug geschieht, Vorgaben zu den Maschinen machen.

An sich ist dies problemlos möglich. Denn so gut wie jede Baumaschine ist mit einer Schallpegelkennzeichnung (Lwa) zu kennzeichnen. Sie darf ohne diese Kennzeichnung gar nicht betrieben werden, § 3 (1) 32. BImSchVO. Ein Vergleich der möglichen Baumaschinen und deren Schallpegel wäre also ohne größeren Aufwand möglich, zumal die EG eine

Datenbank mit den Lwa Werten zu allen erfassten Maschinen aufgebaut hat (leider nur auf Englisch) und diese online zur Verfügung stellt [7]. Der blaue Engel hingegen erfasst kaum größere Baumaschinen.

Beispiel Tiefbau

So gibt es zum Beispiel bei den Bohrfahlmaschinen solche mit gedämmten Kellystangen.

Kellystange ist das metallene Teleskopgestänge am Mast dieser Maschinen, an welchem das Bohrwerkzeug hängt. Sie wird vom Drehgetriebe angetrieben. Diese metallenen Teleskopstangen erzeugen – ungedämmt – ein sehr typisches durchdringendes impulsartiges Geräusch, insbesondere beim Ausschütteln des Bohrwerkzeugs (Spirale oder Bohreimer).

Bei gehöriger Sachkenntnis könnten die Behörden auch gleich den Einsatz von Bohrfahlmaschinen nur mit Abstreifer zulassen, um das unnötige Ausschüttelgeräusch des Bohrwerkzeugs von Anfang an zu unterbinden. Selbstverständlich existieren auch Bohrfahlgeräte, welche weitere Dämmungen enthalten, um z.B. das Aufschlagen des Drehgetriebes am Rohrmitnehmer zu dämmen.

Maßnahme: Anwendung geräuscharmer Bauverfahren

Hier wäre das größte Anwendungsfeld für Sachkunde, Fachkompetenz und besondere technischen Kenntnisse.

Leider ist das technische Know-how jedoch sowohl bei den Immissionsschutzbehörden als auch bei den externen Gutachtern zu oft noch ‚bescheiden‘. Es kommt dann, mehr als leichtfertig, zu der vom Bauherren gerne gelesenen Formulierung, dass der Baulärm unvermeidbar sei.

Tatsächlich ist Baulärm so gut wie immer vermeidbar, entweder durch die richtige Wahl der Baumaschinen oder Bauverfahren, oder durch Schallschutzeinrichtungen (entweder an den Baumaschinen, der Baustelle oder am Immissionsort). Der Stand der Technik bei der Emissionsverhinderung bzw. Immissionseinwirkung ist der Maßstab, § 22 BImSchG!

Geräuscharmer Bauverfahren - Beispiel Abbruch

Schon die Wortwahl zeigt hier, wie gedacht wird. Abbruch klingt bereits nach Lärm und Staub. Im internationalen Vergleich ist Deutschland beim Umgang mit Baulärm in der Steinzeit stehen geblieben. Nicht umsonst wird im Ausland bewusst das Wort Abbruch vermieden und die Bezeichnung Rückbau verwendet (Deconstruction statt Demolition).

Abbruch passiert in Deutschland noch viel zu oft mit dem hydraulischen Meißel, der größten Lärmquelle bei Abbruch von Gebäuden. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Alternativen, die allerdings Planung voraussetzen:

- Sägen statt meißeln – Betonsägeblättern oder Betonseilsägen zerkleinern Beton mühelos.
- Sprengen statt meißeln; es gibt auch Lockerungssprengungen, welche die Meißelarbeit verhindern
- Hydraulikzange statt meißeln – es knirscht nur noch
- Hydraulikpresse statt Meißeln - für dicke Teile wie Bodenplatten
- Betonfräsen (vermeidet schlagende Geräusche)

Oft hilft auf Abbruchbaustellen auch einfach ein Holzstück zwischen Bordstein und Straße zu legen, um das geräuschvolle Überfahren der leeren Abraum-LKW zu reduzieren. Eine kleine Rampe wäre natürlich besser.

Weitere Beispiele und Bildmaterial unter www.baulaerm.info.

Geräuscharme Bauverfahren - Beispiel Tiefbau

Beim Tiefbau geht es in Zusammenhang mit Baulärm meist um die innerstädtische Baugrube. Aus Platzmangel ist die geböschte Baugrube selten. Die Baugrube muss abgesichert werden. Hier ist die Auswahl leiserer Bauverfahren oft abhängig von den Bodenverhältnissen.

Alternativen zu dem lauten Verbau von Bohrpfählen sind:

Spundwände: Diese können inzwischen auch lärmreduziert einvibriert werden. Insbesondere gibt es auch Verfahren, in denen die Spundwand freireitend, d.h. ohne lärmendes Trägergerät eingebracht wird. Der Antrieb kann weiter entfernt aufgestellt und eingehaust werden.

Schlitzwände: Hier fällt i.d.R. nur das Geräusch des Trägergerätes an. Die Schlitzwand-Erstellung ist im Vergleich zur Bohrpfählwand deutlich lärmreduziert, da die Tiefbauarbeiten in einer Suspensionslösung stattfinden und es keine klingenden Kellystangen gibt. Bei Einsatz auf felsigem Material wird das Geräusch der Schlitzwandfräse durch die Suspensionslösung gedämmt.

Berliner Verbau: Wenige Pfähle müssen eingebracht werden. Diese kann man entweder leise einpressen, oder die Ramme dämmen.

Bodenvereisung: Das leiseste Verfahren. Selten genutzt. Bekanntester Einsatzfall war die Baugrube nach dem Einsturz des Archivs der Stadt Köln.

Maßnahme – Betriebszeitenbeschränkung

Die fehlende vorausschauende Planung einer Baustelle im Hinblick auf die Geräuschproblematik führt oft dazu, dass es für den Einsatz geräuscharmer Baumaschinen oder geräuscharmer Bauverfahren zu spät ist. Dann bleibt noch die Beschränkung der Bauzeiten, etwa die Beschränkung der Anzahl der täglich verbauten Bohrpfähle auf zwei.

Maßnahme: Stilllegung

Mangels Sachkunde, Fachkompetenz und fehlenden besonderen technischen Kenntnissen ist ein Baustopp häufig das erste Mittel der Wahl.

Tatsächlich sieht die AVV Baulärm unter Ziffer 5. nur die Stilllegung von Baumaschinen und nicht einen kompletten Baustopp vor.

Die Stilllegung kommt nur als äußerstes Mittel in Betracht und soll angeordnet werden, wenn weniger einschneidende Maßnahmen nicht ausreichen, um eine Überschreitung der IWR zu verhindern (5.2.1.1) und zudem die Stilllegung dringend erforderlich ist zum Schutze der Allgemeinheit (5.2.1.2).

Die Ausnahme von der Ausnahme Stilllegung gilt im Falle eines Notstandes oder zur Abwehr sonstiger Gefahren für die

öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei im öffentlichen Interesse dringend erforderlichen Bauarbeiten. Dann kann von der Stilllegung ausnahmsweise abgesehen werden.

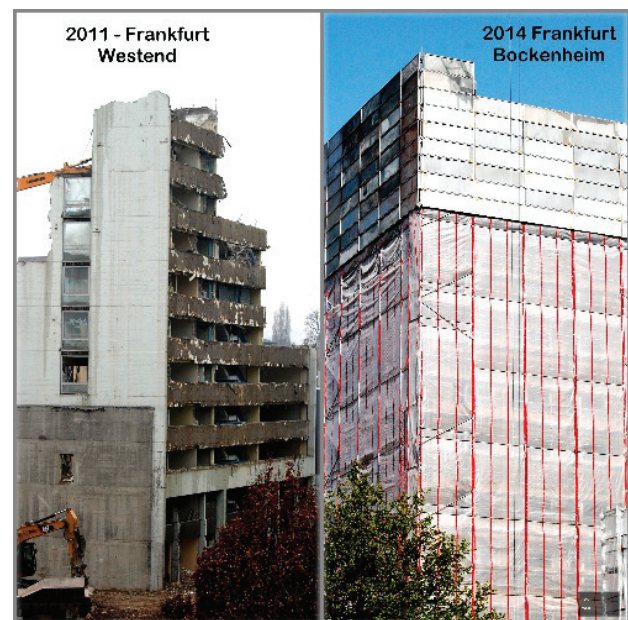
Diese extreme Ausnahme zeigt, wie ernst es dem Gesetzgeber des Baulärmgesetzes, auf dem die AVV Baulärm beruht, mit dem Schutz vor Baulärmgeräuschen war.

Unvermeidbaren Baulärm kannte der Gesetzgeber damals nicht.

Davon ist in der heutigen Zeit leider wenig zu spüren. Die Einschränkung durch § 22 BImSchG wird viel zu oft zum Anlass genommen, den Baulärm für unvermeidbar zu erklären.

Tatsächlich ist dies in den meisten Fällen nicht der Fall. Nach dem heutigen Stand der Technik ist Baulärm als Immission grundsätzlich immer vermeidbar, und sei es durch Einhausung der Baustelle.

Ein problemloser Weg, wie das abschließende Bild zeigt.



Weitere Informationen und Bildmaterial unter Baulaerm.info.

Literatur

- [1] BVerwGE 117,1 - Az 7 C 24/01 vom 25.07.2002
- [2] 9 B 1111/11 VGH Hessen, 8 L 858/11 VG Frankfurt
4 B 4123/12 VG Hannover
10 S 2471/14 VGH Baden-Württemberg
10 S 835/15 VGH Baden-Württemberg
- [3] Bundesgesetzblatt 1965, Teil I, S. 1214,
- [4] Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 160 vom 1.9.1970
abrufbar unter <https://baulaerm.info/wp-content/uploads/2017/03/AVV-Baulärm.pdf>
- [5] 7 A 11/11 BVerwG vom 10.7.2012
- [6] Leider kein Scherz
- [7] Eigentlich als „Eu noise database“ abrufbar auf der Seite <http://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/noise-emissions/> Derzeit mal wieder von der Seite verschwunden.