

Alltagslärm

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Wann stört Alltagslärm?	2
Massnahmen gegen Alltagslärm	2
Gewährung von Erleichterungen	3
Art der Massnahmen gegen Alltagslärm	4
Wer muss die Massnahmen anordnen?	5
In welchem Verfahren sind Massnahmen anzuordnen?	5
Verfahrenskoordination	6
Die Bedeutung von kommunalen Lärmvorschriften	6
Die Bedeutung des Nachbarrechts	7

Zusammenfassung

Immer häufiger sind die Behörden mit Klagen über Alltagslärm konfrontiert. Menschen fühlen sich gestört durch Hundegebell, lärmende Kinder, Lärm von Restaurants, Discos und so weiter¹.

Auch für Alltagslärm gelten die Grundsätze des USG², das heisst:

- Alltagslärm ist im Rahmen der *Vorsorge* so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.
- Die Massnahmen zur Lärmbegrenzung werden *verschärft*, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass der Lärm übermässig ist.
- Die Massnahmen zur Lärmbegrenzung sind von den Behörden anzuordnen, die für den *Vollzug des USG* zuständig sind.

Das USG erfasst nur Lärm, der beim Bau oder Betrieb einer Anlage entsteht. Unterhalten sich die Gäste nach Wirtschaftsschluss lautstark vor dem Restaurant, so kann dieser Lärm noch dem Betrieb des Restaurants zugerechnet werden; es gelten die Grundsätze des USG³. Ziehen aber Hockeyfans nach einem Spiel johlend durch die Strassen, so kann kaum gesagt werden, dieser Lärm sei beim Betrieb des Hockeystadions entstanden. Das USG ist auf solchen Lärm nicht anwendbar; Massnahmen gegen die Lärmverursacher müssen sich auf kantonales oder kommunales Polizeirecht stützen⁴.

¹ Zum Begriff des Alltagslärms siehe Wolf, Kommentar USG, N 31 zu Art. 25

² Art. 11, 15 und 36 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01

³ VGer BE, BVR 2000 122, E. 4a

⁴ Wolf, Kommentar USG, N 34ff zu Art. 25 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts

Neben dem USG bietet auch das Zivilrecht Schutz gegen übermässigen Lärm, dieser besteht selbständig neben dem USG, geht aber in der Regel weniger weit als das USG.

Wann stört Alltagslärm?

Die LSV⁵ hat in ihren Anhängen Grenzwerte festgelegt für den Lärm von bestimmten Anlagen, nämlich für Strassenverkehrslärm, Eisenbahnlärm, Industrie- und Gewerbelärm, Lärm von Flugplätzen und Schiessanlagen. Für Alltagslärm kennt die LSV keine Grenzwerte. Die Störungswirkung des Lärms von menschlichen und tierischen Stimmen lässt sich offenbar nicht mit dem Instrument des Beurteilungspegels in Lr ausdrücken⁶. Die Behörde beurteilt im Einzelfall gestützt auf die Grundsätze des USG, ob der Lärm stört und entscheidet, welche Massnahmen anzuordnen sind⁷.

Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Alltagslärms sind folgende Kriterien massgebend⁸:

- *Charakter des Lärms*: Weniger störend wirkt in der Regel ein als Grundrauschen wahrgenommenes Stimmengemurmel eines Gartenrestaurants, als störend empfunden wird hingegen das Anlassen eines Motorrades.
- *Zeitpunkt und Häufigkeit* seines Auftretens: Als störend wird Lärm vor allem in der Nacht, an Samstag und Sonntag sowie über den Mittag empfunden. Zumutbar sind Anlässe, die zwar sehr lärmig sind, aber nur selten stattfinden, wie jährliche Brauchtumsanlässe.
- *Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung* der Zone, in welcher der Lärm auftritt: In gemischten Wohn- und Gewerbebezonen mit der Empfindlichkeitsstufe III und in schon stark mit Lärm vorbelasteten Gebieten müssen sich die Bewohner mit mehr Lärm abfinden als in ruhigen Wohnzonen mit der Empfindlichkeitsstufe II.
- Wird der *Lärm von der Allgemeinheit akzeptiert*, wie das zum Beispiel bei der Pflege von Traditionen wie dem Frühgeläut von Kirchenglocken oder einem Brauchtumsanlass der Fall sein kann.

Massnahmen gegen Alltagslärm

Massnahmen gegen Alltagslärm sind gestützt auf das *Vorsorgeprinzip* (Art. 11 Abs. 2 USG) schon dann anzuordnen, wenn der Lärm zwar nicht übermässig ist, aber doch einzelne Menschen stören kann. Vorsorgliche Massnahmen zur Lärmbegrenzung müssen soweit angeordnet werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Das Vorsorgeprinzip gilt für neue wie für alte Anlagen. In die Baubewilligung für neue Anlagen sind schon soweit möglich vorsorgliche Emissionsbegrenzungen aufzunehmen. Bestehende Anlagen müssen direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 USG saniert werden, wenn sie dem Vorsorgeprinzip nicht genügen⁹.

⁵ Lärmschutz-Verordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986, LSV, SR 814.41

⁶ Wolf, Kommentar USG, N 18 der Vorbem. zu Art. 19–25; BGE 123 II 325, E. 4d aa = URP 1997 484

⁷ BGE 126 II 366, E. 3c = URP 2000 795; BGE 123 II 325, E. 4d bb = URP 1997 484

⁸ BGer, URP 2001 923, E. 5; BGE 126 II 366, E. 2d = URP 2000 795; BGE 126 II 300 E. 4c = URP 2000 634; BGE 123 II 325, E. 4d bb = URP 1997 484; BGer, URP 1998 529, E. 5b

⁹ Schrade/Wiestner, Kommentar USG, N 35 und N 43 zu Art. 16

Massnahmen gegen übermässigen Lärm – also *verschärfte Emissionsbegrenzungen* nach Art. 11 Abs. 3 USG – müssen so weit gehen, dass der Lärm auf ein zumutbares Mass reduziert wird. Was zumutbar ist muss die Behörde im Einzelfall nach den oben genannten Kriterien bestimmen (Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens, etc.). Verschärfte Emissionsbegrenzungen müssen verhältnismässig sein, das heisst auch auf die Interessen des Anlageninhaber Rücksicht nehmen. Der Schutz der von übermässigem Lärm betroffenen Bevölkerung steht aber im Vordergrund. Kann der Lärm nicht anders auf ein zumutbares Mass begrenzt werden, so muss die Behörde auch Massnahmen anordnen, die für den Anlageninhaber sehr einschneidend sein können¹⁰.

Für *neue Anlagen* gelten im Lärmschutzrecht strengere Vorschriften als für *Altanlagen*: Neue Anlagen haben die Planungswerte einzuhalten (Art. 23 und 25 USG, Art. 7 LSV), alte Anlagen bloss die Immissionsgrenzwerte (Art. 15 und 16 USG, Art. 13 LSV). Was heisst das nun für den Alltagslärm, für den die LSV keine Belastungsgrenzwerte aufstellt? Lärmimmissionen von alten Anlagen müssen zumutbar sein, das heisst unterhalb der Störungsgrenze liegen, die durch den Immissionsgrenzwerte ausgedrückt wird. Neue Anlagen dürfen höchstens zu geringfügigen Störungen führen¹¹.

Beispiele:

- Zumutbar ist das Morgengeläut von Kirchenglocken ab 6.00 Uhr (BGE 126 II 366 = URP 2000 795).
- Einem Restaurant in der Dorfkernzone einer ländlichen Gemeinde kann keine generelle Überzeitbewilligung erteilt werden; die Lärmbelastigungen wären in der benachbarten Wohnzone zu gross (BVE 2000 S. 123).
- Zulässig ist hingegen eine generelle Überzeitbewilligung für ein Kursaal-Casino im Zentrum einer Stadt (Vger BE, URP 1997 S. 321).
- Heikel ist die Einrichtung einer Gartenwirtschaft in einer ruhigen Wohnzone (Empfindlichkeitsstufe II, Wohnanteil 90%). Es muss genau abgeklärt werden, ob hier die Öffnung bis um 22 Uhr tatsächlich zulässig ist und ob nicht zusätzliche Massnahmen wie ein Glaswand angeordnet werden müssen (Bger, URP 2001 923).
- Weitere Beispiele bei Adrian Mauerhofer, Strip ohne Kultur und Überzeit auf dem Dorfe – einige Entscheide zum Gastgewerberecht, in KPG-Bulletin 2000 S. 66.

Gewährung von Erleichterungen

Die Behörde kann dem Inhaber der Anlage unter bestimmten Voraussetzungen Erleichterungen gewähren, wenn die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften unverhältnismässig wäre. Erleichterungen sind vor allem dann vorgesehen, wenn die Anlage öffentlichen Interessen dient (also für Strassen, Eisenbahnanlagen usw.). Anlagen, die Alltagslärm verursachen, sind jedoch meistens private Anlagen, bei denen die Voraussetzungen für die Gewährung von Erleichterungen nur selten erfüllt sind¹². Erleichterungen für Alltagslärm sind Ausnahmefällen vorbehalten.

¹⁰ BGer, URP 2001 923, E. 5d; Schrade/Loretan, Kommentar USG, N 43a zu Art. 11; Schrade/Wiestner, Kommentar USG, N 25 zu Art. 16

¹¹ BGer, URP 2001 923, E. 6; BGE 123 II 325, E. 4d bb = URP 1997 484

¹² Wolf, Kommentar USG, N 67ff zu Art. 25; Schrade/Wiestner, Kommentar USG, N 25f und N 47 zu Art. 17

Ein solcher *Ausnahmefall* ist das durch zwei Bundesgerichtsentscheide bekannt gewordene Pub am Bodensee. In einem ersten Entscheid hat das Bundesgericht den Fall an das Verwaltungsgericht zur genaueren Abklärung zurückgeschickt (BGer, URP 1997 495). Im zweiten Entscheid hat es dann die Vorinstanz bestätigt und Erleichterungen im Sinne von Art. 17 USG gewährt (BGer, URP 2001 462). Dies vor allem aus folgenden Gründen:

- Das Pub liegt an einer sehr stark befahrenen Strasse. Schon der Strassenlärm verunmöglicht es den lärmgeplagten Nachbarn, bei offenem Fenster einzuschlafen. Dieser Strassenlärm wird auch in Zukunft bestehen bleiben, die Sanierung der Strasse wird sich auf den Einbau von Schallschutzfenstern beschränken.
- Die Gartenwirtschaft darf heute bis 23 Uhr (Freitag und Samstag bis 23.30 Uhr) geöffnet sein, die Musik muss um 21.30 eingestellt werden. Eine weitere Einschränkung brächte für den Betrieb grosse Nachteile, den Nachbarn aber kaum Vorteile, da sie wegen dem Strassenlärm zum Einschlafen ohnehin die Fenster geschlossen halten müssen.
- Das Pub liegt aus der Sicht der Raumplanung an einem gut geeigneten Ort in einer Wohn- und Gewerbezone, die schon stark mit Lärm vorbelastet ist (neben dem Strassen- auch Eisenbahn- und Fluglärm). Die Allgemeinheit hat ein Interesse daran, Gartenwirtschaften am Seeufer benutzen zu können.

Art der Massnahmen gegen Alltagslärm

Auch beim Lärmschutz gilt: Vorbeugen ist besser als Heilen! Konflikte können vermieden werden, wenn dem Lärmschutz schon bei der Ortsplanung genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird¹³. Die einmal geschaffenen Zonenvorschriften sollten dann auch konsequent vollzogen werden. Eine grosszügige Auslegung von Zonenvorschriften oder die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zu Gunsten eines lärmigen Gewerbebetriebes führt häufig zu aufwendigen und für alle Beteiligten unbefriedigenden Baupolizei- oder Sanierungsverfahren.

Konkrete Massnahmen zur Lärmbekämpfung sind schon in die Baubewilligung aufzunehmen, wenn zu vermuten ist, dass der Betrieb der Anlage stören kann. Allgemeine Verweise auf die LSV oder das Nachbarrecht, wie sie ab und zu in Baubewilligungen anzutreffen sind, genügen nicht. Ist schon beim Baubewilligungsverfahren absehbar, dass die Anlage stören wird, so sind konkrete Massnahmen zur Lärmbegrenzung in der Baubewilligung anzuordnen. Es kann aber manchmal schwierig sein, den Lärm schon im Bewilligungsverfahren abzuschätzen. In solchen Fällen kann in der Baubewilligung ein Vorbehalt angebracht werden, es würden weitergehende Massnahmen verfügt, wenn sich zeigen sollte, dass der Betrieb der Anlage störender ist als heute absehbar¹⁴.

Massnahmen gegen Alltagslärm sind zum Beispiel *Betriebsvorschriften* (Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG), wie

- Einschränkung der Öffnungszeiten eines Gastgewerbebetriebes,
- die Verpflichtung für den Betreiber eines Nachtclubs, einen Ordnungsdienst einzurichten.

¹³ Siehe dazu Kurt Gilgen, Lärmschutz und Raumplanung, Hrsg. BUS/BRP, Bern 1988

¹⁴ BGer, URP 2001 923, E. 2c/aa

In Frage kommen auch *bauliche Massnahmen* (Art. 12 Abs. 1 Bst. b USG) wie zum Beispiel:

- eine verstärkte Isolation der Aussenwände,
- Anbringen der Türe auf der weniger lärmempfindlicher Seite,
- Errichten einer Lärmschutzwand zur Abschirmung von Parkplätzen.

Wer muss die Massnahmen anordnen?

Alltagslärm, der beim Bau oder Betrieb einer Anlage entsteht, ist Sache des USG und damit des öffentlichen Rechts. Nachbarrecht kommt hier kaum mehr zur Anwendung. Dementsprechend muss die mit dem Vollzug des USG betraute Behörde Massnahmen gegen Alltagslärm verfügen. Beim Neubau und der Änderung von Bauten und Anlagen, die Alltagslärm mit sich bringen können, ist das meist die Gemeinde oder das Regierungstatthalteramt als Baubewilligungsbehörde. Bei bestehenden Bauten ist die Gemeinde – für industrielle und gewerbliche Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen auch das Amt für Industrie-, Gewerbe und Arbeit (KIGA) – für die Sanierung zuständig (Art. 20 KLSV¹⁵).

In welchem Verfahren sind Massnahmen anzuordnen?

Massnahmen gegen Alltagslärm sind vor allem im Baubewilligungsverfahren, im Baupolizeiverfahren und im Sanierungsverfahren anzuordnen. Schwierig ist mitunter die Abgrenzung zwischen dem Sanierungsverfahren nach Art. 16 USG und dem Baupolizeiverfahren nach Art. 45 ff. BauG¹⁶.

Zwar sind sowohl für das Sanierungsverfahrens als auch das Baupolizeiverfahren häufig die Gemeindebehörden zuständig. Inhaltlich können aber im Sanierungsverfahren andere Massnahmen verfügt werden als im Baupolizeiverfahren, zudem sind die Rechtswege anders:

- Die *Baupolizei* schreitet dann ein, wenn ein Grundeigentümer die Baubewilligung nicht einhält, sich zum Beispiel nicht an die in der Baubewilligung verfügten Öffnungszeiten hält. Im Baupolizeiverfahren kann nicht mehr als die Einhaltung der Baubewilligung verlangt werden. Rechtsmittelinstanz gegen Baupolizeiverfügungen ist die Bau-Verkehrs- und Energiedirektion (BVE, vgl. Art. 49 BauG).
- Eine *Sanierung* ist dann nötig, wenn eine altrechtliche Anlage an die Vorschriften des USG angepasst werden muss. Dabei können auch Auflagen verfügt werden, die in der Baubewilligung nicht vorgesehen waren. Rechtsmittelinstanz gegen Sanierungsverfügungen ist die Volkswirtschaftsdirektion (VOL, vgl. Art. 26 Abs. 2 KLSV).

Häufig entstehen Lärmkonflikte erst dann, wenn ein Betreiber sein Anlage anders oder intensiver nutzt als bisher (z.B. Pub statt Tea Room). Solche Nutzungsänderungen sind baubewilligungspflichtig und müssen die Lärmvorschriften des USG einhalten. Je nach Art

¹⁵ Kantonale Lärmschutz-Verordnung vom 16. Mai 1990, KLSV, BSG 824.761

¹⁶ Baugesetz vom 9. Juni 1998, BauG, BSG 721.0

des früheren Betriebes und der Intensität der Umnutzung gelten dabei die Vorschriften für neue Anlagen (Art. 25 USG) oder für die Änderung von sanierungsbedürftigen Anlagen (Art. 18 USG)¹⁷. Massnahmen zur Lärmbegrenzung sind im (nachträglichen) *Baubewilligungsverfahren* anzuordnen.

Verfahrenskoordination

Eine Koordination zwischen Sanierungsverfahren und Baubewilligungsverfahren ist vor allem in zwei Situationen nötig:

Eine sanierungsbedürftige Altanlage wird baulich geändert oder umgenutzt und muss gleichzeitig saniert werden (Art. 18 USG). Die Lärmschutzmassnahmen sind im (nachträglichen) Baubewilligungsverfahren anzuordnen. Ist die Sanierungspflicht an sich umstritten, kann es sinnvoll sein, diese in einer vorgezogenen Sanierungsverfügung feststellen zu lassen.

Eine Koordination ist auch dann notwendig, wenn sich im Laufe eines Sanierungsverfahrens nach Art. 16 USG zeigt, dass als Sanierungsmassnahme auch baubewilligungspflichtige Massnahmen angeordnet werden sollen.

- Die Koordination ist aber nur dann möglich, wenn erstens der Anlageninhaber bereit ist die baulichen Massnahmen zu treffen und dafür ein Baugesuch einzureichen und zweitens wahrscheinlich erscheint, dass die Massnahmen baurechtlich bewilligt werden können.
- Wehrt sich der Anlageninhaber gegen bauliche Massnahmen oder ist unklar, ob die geplanten Massnahmen den Bauvorschriften entsprechen (z.B. kann fraglich sein, ob eine Lärmschutzwand mit dem Ortsbildschutz vereinbar ist), so ist es sinnvoller, die Verfahren zu trennen. In einer ersten Sanierungsverfügung kann der Grundsatz und das Mass der Sanierungspflicht festgelegt und eine Frist angesetzt werden zur Verwirklichung der baulichen Massnahmen. Können die Massnahmen im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren bewilligt werden, so ist das Verfahren abgeschlossen. Können sie nicht bewilligt werden, so muss in einer zweiten Sanierungsverfügung entschieden werden, welche anderen Massnahmen anzuordnen sind.

Die Bedeutung von kommunalen Lärmvorschriften

Die Anwendung des USG auf den Alltagslärm heisst nicht, dass die Lärmschutzvorschriften in den Gemeindereglementen ausgedient hätten. Sie haben vor allem noch zwei wichtige Funktionen:

- Die Vorschriften über Mittags- und Wochenend- und Nachtruhe gelten in der Regel im Sinne einer Konkretisierung des Vorsorgeprinzips des USG auch für Anlagen, die dem USG unterstehen¹⁸.

¹⁷ Schrade/Wiestner, Kommentar USG, N 23ff zu Art. 18; Wolf, Kommentar USG, N 43ff zu Art. 25

¹⁸ BGE 126 II 366, E. 4a = URP 2000 795

- Nicht aller Alltagslärm lässt sich einer Anlage zurechnen und mit Massnahmen bei der Anlage bekämpfen. Für diesen Lärm – wie das eingangs erwähnte Lärmen von Hockeyfans nach einem Spiel – gilt weiterhin das Gemeindereglement¹⁹.

Die Bedeutung des Nachbarrechts

Das Nachbarrecht des Zivilgesetzbuches (Art. 679 und 684 ZGB, SR 210) schützt den Grundeigentümer vor übermässigen Einwirkungen des Nachbargrundstücks auf sein Grundstück. Diese Vorschriften gelten nach wie vor auch neben dem USG. Dem Grundeigentümer steht es frei, ob er gegen seinen lärmenden Nachbar zivilrechtlich oder öffentlichrechtlich vorgehen will. Der Schutz des USG geht aber meistens weiter als der zivilrechtliche Schutz²⁰. Anders kann die Sache dann liegen, wenn Dienstbarkeiten die Nutzung des Nachbargrundstücks einschränken (z.B. eine Dienstbarkeit, welche die Errichtung eines Gastgewerbes auf dem Nachbargrundstückes verbietet). In solchen Fällen kann das Zivilrecht stärkeren Schutz bieten als das öffentliche Recht.

¹⁹ Wolf, Kommentar USG, N 34ff zu Art. 25

²⁰ Wolf, Kommentar USG, N 26 zu Art. 25