



Ittigen, den 16. April 2007

## Arbeitsgruppe EKLB

C. Zäch, B. Marty, L. Bühlmann

# Die Begrenzung des Lärms von Veranstaltungen im Freien (Veranstaltungslärm)

## Uebersicht

1. Ausgangslage und Gegenstand
2. Begrenzung von Veranstaltungslärm nach dem Umweltschutzgesetz und der Lärmschutz-Verordnung
  - 2.1 Rechtliche Vorgaben
  - 2.2 Vollzug
3. Begrenzung von Schall zum Schutz des Publikums von Veranstaltungen nach der Schall- und Laserverordnung
4. Begrenzung von Veranstaltungslärm mit raumplanerischen Massnahmen

## 1. Ausgangslage und Gegenstand

Den Schall von **Veranstaltungen im Freien** wie 1. Augustfeiern, Musikanlässe, Demonstrationen oder auch Streetparaden und Brauchtumsanlässe (Fasnachtsumzüge) empfindet die betroffene, an der Veranstaltung nicht direkt beteiligte Bevölkerung mitunter als erheblich störend.

Es handelt sich dabei um **Aussenlärm**, also um Lärm, den die Veranstaltung nach aussen abstrahlt und der bei der Bevölkerung ausserhalb der Veranstaltung eine Störung bewirkt. Der Lärm kann durch menschliche Stimmen, Musik- und Schlaginstrumente, Lautsprecher oder durch Geräte wie Feuerwerkskörper oder Kanonen mit Böllerschüssen innerhalb einer offenen Anlage (Areale für Rockkonzerte, Musikpavillons) oder unabhängig davon auf Strassen und Plätzen erzeugt werden.

Eigen ist solchen Veranstaltungen, dass ihr **eigentlicher Zweck in der Erzeugung des Schalls** besteht und ihre zeitliche Dauer und örtliche Einwirkung in der Regel beschränkt ist. Der Lärm von Sportstätten und Ausgehmeilen wird deshalb vom hier behandelten Veranstaltungslärm nicht erfasst.

Nach welchen öffentlichrechtlichen Bestimmungen sollen nun die **Lärmstörungen**, die durch die erwähnten Veranstaltungen bei der unbeteiligten Bevölkerung verursacht werden, **auf ein zumutbares Mass begrenzt werden?**

## 2. Begrenzung von Veranstaltungslärm nach dem Umweltschutzgesetz und der Lärmschutz-Verordnung

### 2.1 Rechtliche Vorgaben

Im Bereich der Lärmbekämpfung schützt das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG) ausschliesslich vor **Lärmeinwirkungen**, die **durch den Betrieb von Anlagen** verursacht werden (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art.11ff USG). Als Anlagen gelten nach Art. 7 Abs. 7 USG Bauten, Verkehrswege und

andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen; diesen Anlagen sind u.a. Fahrzeuge, Maschinen und Geräte (z.B. auch Musikinstrumente und Lautsprecher) gleichgestellt.

**Menschliche und tierische Stimmen** stammen nicht von Anlagen. Sie werden deshalb vom USG nur dann erfasst, wenn sie dem bestimmungsgemässen Betrieb einer (ortsfesten) Anlage zuzurechnen sind (z.B. bei Sportstätten, Tierställen, Rockkonzerten). Vgl. dazu Kommentar USG N 19 in Vorbem. zu Art. 19-25.

Aussenlärm, der mittels Anlagen/Geräten bei Veranstaltungen erzeugt wird, ist nach Art. 11 Abs. 2 USG vorsorglich so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Diese vorsorglichen **Emissionsbegrenzungen** sind aber zu verschärfen, wenn die Lärmimmissionen für die Bevölkerung schädlich oder lästig sind oder werden können (Art. 11 Abs. 3 USG); Ausnahmen insbesondere bei öffentlichen ortsfesten Anlagen bleiben vorbehalten (Art. 17, 20 u. 25 USG).

Für die Beurteilung von schädlichen und lästigen Lärmimmissionen legt der Bundesrat **Immissionsgrenzwerte (IGW)** fest (Art. 13 USG). Nach Art. 15 USG sind IGW für den Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte **die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören**.

Für das **Ausmass der Störung der Bevölkerung** und damit für die Festlegung der IGW sind akustische, physiologische (Tageszeit, Tätigkeit des Lärmbetroffenen) und psychologische (Einstellung zur Lärmquelle) Faktoren massgebend. Zu den akustischen Faktoren gehören insbesondere die Höhe des Schallpegels, die Häufigkeit und Dauer des Lärmereignisses sowie der Charakter des Lärms und die Lärmvorbelastung. Wesentlich ist auch, dass die IGW grundsätzlich nur bei Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen gelten (vgl. Art. 41 i.V.m. Art. 2 Abs. 6 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. 12. 1986 (LSV)). Personen im Freien sind deshalb nur durch vorsorgliche Lärmschutzmassnahmen geschützt.

Die LSV enthält in Ihren Anhängen IGW für die verschiedenen Arten des Verkehrslärms, für Industrie- und Gewerbelärm und für Schiessanlagenlärm. **IGW zur Beurteilung von Veranstaltungslärm finden sich jedoch in der LSV nicht.** IGW, die den Veranstaltungslärm störungsgerecht abbilden würden, liessen sich angesichts des unterschiedlichen Charakters dieses Lärms und der unterschiedlichen Dauer, Häufigkeit und Tageszeit seines Auftretens kaum generell festlegen. Dies auch deshalb, weil die Schallerzeugung bei vielen Veranstaltungen bestimmungsgemäss bezweckt ist.

Der Lärmschutz nach USG und LSV greift indessen auch dann, wenn für bestimmte Lärmarten IGW fehlen. So sieht Art. 40 Abs. 3 LSV bei fehlenden IGW vor, dass die Lärmimmissionen **im Einzelfall direkt anhand der Kriterien für die Festlegung der IGW** (Art. 15 USG) zu beurteilen sind.

## 2.2 Vollzug

Gestützt auf die dargestellten rechtlichen Vorgaben von USG und LSV ist es Aufgabe der kantonalen oder kommunalen Vollzugsbehörden, die vorsorglichen und ggf. verschärfen **Emissionsbegrenzungen** gegen störenden Veranstaltungslärm bei den Veranstaltern des Anlasses **anzuordnen**.

Angesichts der bei Veranstaltungen bestimmungsgemäss bezweckten Schallverursachung wird die Vollzugsbehörde weniger Massnahmen zur Begrenzung der Schallintensität als vielmehr **zeitliche und örtliche Begrenzungen der Veranstaltung** im Rahmen der Vorsorge festlegen. Dies aufgrund einer Interessenabwägung zwischen den mit Blick auf die Art des Anlasses vertretbaren Bedürfnisse der Veranstaltungsbesucher einerseits und den anerkannten Ruhebedürfnissen der betroffenen Bevölkerung andererseits (vgl. BGE 126 II 300 E4c/cc betr. Lärm von Geräten; BGE 126 II 366 E2d betr. Lärm ortsfester Anlagen). Immerhin ist zu berücksichtigen, dass die Nutzung des öffentlichen Raums für Veranstaltungen gesellschaftlich erwünscht sein kann und zum Wesensmerkmal jeder Urbanität gehört. Dabei steht den Vollzugsbehörden ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Soweit trotz vorsorg-

licher Massnahmen weiter mit schädlichen oder lästigen Immissionen aufgrund der erwähnten Kriterien zur Festlegung von IGW zu rechnen ist, wird die Vollzugsbehörde die Einschränkungen der Veranstaltung verschärfen müssen (Vorbehalt Ausnahmen gem. Art. 17, 20 u. 25 USG).

Neben dem Erlass von Verfügungen steht es den Kantonen und ggf. den Gemeinden offen, weitergehende **Ausführungsvorschriften** zum Lärmschutzrecht des Bundes nach dem USG dort zu erlassen, wo der Bund selbst (noch) kein konkretisierendes Verordnungsrecht erlassen hat (Art. 65 Abs. 1 USG); die Festlegung neuer IGW für Lärm ist ihnen jedoch aus Gründen des einheitlichen gesamtschweizerischen Vollzugs des USG verwehrt (Art. 65 Abs. 2 USG). Ausserhalb des Geltungsbereichs des USG sind die Kantone und ggf. Gemeinden zum Erlass von **selbständigem Recht** befugt, das sich nicht an die Betreiber von Anlagen richtet (vgl. Komm. USG N 32 zu Art. 25).

Gerade im Bereich des Veranstaltungslärms ist nun der Erlass von **kommunalen Ortspolizeireglementen sehr sinnvoll**, die bestimmte lärmige Veranstaltungen nach Anzahl, zeitlich, örtlich und betrieblich auch unter Berücksichtigung des Ortsgebrauchs einschränken und zusätzlich individuelles lärmiges Verhalten (z.B. durch menschliche Stimmen) eindämmen. Soweit es um den Lärm von Anlagen geht, sind allerdings die Vorgaben des USG zu beachten.

In ihrer Praxis zur Begrenzung der Lärmimmissionen von Alltagslärm (einschl. Veranstaltungslärm) werden sich die Kantone und Gemeinden zukünftig auch an einer in Vorbereitung stehenden Vollzugshilfe des cercle bruit der kantonalen Lärmschutzfachstellen und des Bundesamts für Umwelt (**Leitfaden Alltagslärm**) orientieren können. Der Leitfaden wird in verschiedenen hier interessierenden Bereichen Empfehlungen zur Begrenzung externer und interner Schallquellen enthalten.

### **3. Begrenzung von Schall zum Schutz des Publikums von Veranstaltungen nach der Schall- und Laserverordnung**

Die bisher dargestellten Bestimmungen betreffen ausschliesslich die Begrenzung des Lärms, der die Bevölkerung **ausserhalb einer Veranstaltung** erheblich stört (Aussenlärm).

Davon klar zu unterscheiden ist der **gesundheitliche Schutz des Publikums** vor Lärm **innerhalb einer Veranstaltung** (Innenlärm). Dieser Schutz wird durch die Verordnung vom 28. Februar 2007 über den Schutz des Publikums vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen gewährleistet (Schall- und Laserverordnung; SLV; in Kraft ab dem 1. Mai 2007; ersetzt die gleichnamige Verordnung vom 24. Januar 1996). Diese Verordnung stützt sich ebenfalls auf das USG, ist aber zusätzlich zur LSV erforderlich, da die LSV den Innenlärm nur im Zusammenhang mit dem baulichen Mindestschallschutz bei neuen Gebäuden regelt (Art. 21 USG i.V.m. Art. 32ff LSV).

Die Schall- und Laserverordnung erfasst Veranstaltungen in Gebäuden und im Freien, bei denen elektroakustisch erzeugter oder verstärkter Schall auf das Publikum einwirkt (Art. 2 Abs. 1 SLV). Sie **begrenzt den Schallpegel einer Veranstaltung** während der gesamten Dauer (gemittelt über 60 Min.) i.d.R. am Ort der stärksten Publikumsbesetzung auf 93 dB(A) (Art. 4 u. 5 SLV). Ausser bei Veranstaltungen für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren sind Belastungen bis zu einem Mittelungspegel von 96 bzw. 100 dB(A) und einem Maximalpegel von 125 dB(A) zulässig, wenn der Belastung entsprechende zusätzliche Massnahmen zum Schutz des Publikums getroffen werden und die Durchführung der Veranstaltung vorgängig der Vollzugsbehörde gemeldet wird (Art. 6-8 SLV).

Diese hohen Innenlärmbelastungswerte orientieren sich am Gesundheitsschutz des (freiwilligen) Publikums einer lauten Veranstaltung und können für die Beurteilung der Aussenlärmimmissionen der Veranstaltung und das Treffen der erforderlichen Emissionsbegrenzungen **zum Schutz angrenzender Siedlungsräume nicht herangezogen werden**. Je nach den örtlichen Verhältnissen kann indessen auch die Anwendung der Schall- und Laserverordnung zum Aussenlärmschutz der betroffenen Bevölkerung beitragen.

#### 4. Begrenzung von Veranstaltungslärm mit raumplanerischen Massnahmen

Mit der Ausscheidung von Nutzungszonen wie Wohn-, Gewerbe- und Industriezonen trägt die Raumplanung dazu bei, die Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen zu verschonen. In Bezug auf die Wohnzonen verdeutlicht dies das **Raumplanungsgesetz des Bundes** vom 22. Juni 1979 (RPG) in den Planungsgrundsätzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Die Zuweisung von Empfindlichkeitsstufen nach Art. 43 LSV präzisiert diesen Grundsatz im Bereich des Lärmschutzes.

Da der Schutz der Bevölkerung vor Veranstaltungslärm, wie oben ausgeführt (Ziff.2.2), mit den Instrumenten des Lärmschutzrechts und örtlichen Polizeigesetzen nicht abschliessend gelöst werden kann, hat man in der Stadt Basel den Weg einer planerischen Lösung zur **Bewirtschaftung des öffentlichen Raums** eingeschlagen und ein Bewirtschaftungssystem „öffentlicher Raum – Basel Stadt“ geschaffen. Mit diesem System erhalten - im Sinne einer anwohner- und veranstaltungsfreundlichen Dispositionsplanung - die wichtigsten öffentlichen Veranstaltungsorte (Plätze und Anlagen) individuelle Belegungspläne und transparente Bewilligungskriterien für Veranstaltungen.

Für acht grosse Plätze wurden **Bespielungspläne** erstellt und Belegungsregeln formuliert, die unter anderem folgende Gesichtspunkte regeln:

- maximale Anzahl Veranstaltungen,
- maximale Anzahl lärmintensiver Veranstaltungen (Konzerte, Discos usw.) und Vorgaben zu deren zeitlicher Verteilung während des Jahres,
- maximale Anzahl „Lautsprecherbewilligungen“ und zeitliche Begrenzung ihres Einsatzes,
- Hinweise zur Schall- und Laserverordnung des Bundes und zur Beschränkung des Lärms für Veranstaltungen ohne Musik.

Zur Erarbeitung der Bespielungspläne wurde bei den Anwohnern ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt. Zudem wurde eine neue Kommission geschaffen (Kommission für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund; KVöG), die auch die Veranstaltungsbewilligungen erteilt. Vorläufig haben die Bespielungspläne nur **Empfehlungscharakter**. Es wird jedoch geprüft, ob die Pläne und Belegungsregeln in den Richtplan aufgenommen werden sollen. Damit würden sie behördenverbindlich.

Erste Erfahrungen zeigen, dass die Bespielungspläne und Belegungsregeln, die man zusammen mit Angaben über bereits beanspruchte Veranstaltungskontingente auch im Internet findet ([www.basel.ch/de/events/bespielungspläne](http://www.basel.ch/de/events/bespielungspläne)), **gut funktionieren**. Die Belegungsregeln werden jährlich zusammen mit der Anwohnerschaft und den Veranstaltern überprüft und nötigenfalls angepasst.

Selbstverständlich darf mit den Bespielungsplänen und Belegungsregeln das **Lärmschutzrecht des Bundes nicht unterlaufen** werden. Die für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund formulierten Rahmenbedingungen müssen Ausfluss einer sorgfältigen Interessenabwägung zwischen dem Ruhebedürfnis der Anwohner und dem öffentlichen Interesse an einer lebendigen Stadt mit einem attraktiven Kulturangebot sein. Den Spielraum für solche Interessenabwägungen hat das Bundesgericht in einem Entscheid über die Zulässigkeit eines Kulturanlasses auf dem Rhein in Basel (Kulturfluss) aufgezeigt (Urteil des Bundesgerichts 1A.39/2004 vom 11. Oktober 2004 in URP 2005 S. 40ff.).

Die baselstädtischen Bespielungspläne sind in diesem Sinne ein **geeignetes Instrument**, um die erforderlichen Interessenabwägungen vorzunehmen, und sie ermöglichen den für die Bewilligungen zuständigen Behörden eine zweckmässige und transparente Ausübung ihres Ermessens, sei dies bei der Anordnung vorsorglicher Massnahmen oder der Gewährung von Erleichterungen (Art. 25 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 2 LSV).

Die Pläne und Belegungsregeln gelten allerdings nur für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund. Für Anlässe auf privatem Grund findet das **kantonale Polizeigesetz** Anwendung.