

Baulärmgutachten – Wann sind sie notwendig und was beinhalten sie?¹

Hon.-Prof. Dr. Dietmar Hönig, Wiesbaden

In den letzten Jahren ist aufgrund von Klagen von Anwohnern und Gewerbetreibenden² und der daraus resultierenden Stilllegung von Baustellen³ die Frage nach der Zumutbarkeit von Baulärm stärker in den rechtlichen Blickpunkt gerückt. Um möglichen Klagen entgegenzutreten zu können, wird der durch die Errichtung oder Instandsetzung von Straßen ausgelöste Baulärm in sog. Baulärmgutachten prognostiziert.

I. Grundlagen

1. Was ist baubedingter Lärm?

Baubedingter Lärm kann zum einen durch die Baumaßnahme selbst, also den Einsatz von Baumaschinen, ausgelöst werden und wird dann als Baulärm bezeichnet. Baubedingter Lärm kann zum anderen aber auch als Folge der Baumaßnahme entstehen, wenn beispielsweise aufgrund der Baumaßnahme der Verkehr verlegt werden muss. In diesem Zusammenhang wird er dann als bauzeitlicher Verkehrslärm bezeichnet. Die Besonderheiten von baubedingten Baulärm liegen darin, dass der Lärm zeitlich begrenzt ist und eine besondere Intensität aufweist.

2. Warum ist baubedingter Lärm als Belang zu berücksichtigen?

Die Wirkungen baubedingten Lärms sind als abwägungserhebliche Belange in der fachplanerischen Abwägung und im Rahmen der Unterhaltung zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG und § 3 Abs. 1 FStrG bzw. Landesstraßengesetze).

3. Warum bedarf es einer Untersuchung des Baulärms

Anlieger müssen Bauarbeiten an Straßen im Rahmen des Zumutbaren grundsätzlich hinnehmen, da sie von den Veränderungen später auch profitieren⁴. Überschreitungen

¹ Ausführungen beruhen auf dem Vortrag zu den 19. Speyerer Planungsrechtstagen, Hönig, Baubedingter Lärm in der straßenrechtlichen Planfeststellung, UPR 2017, S. 435 ff.

² Grundlegende Entscheidungen zum U-Bahnbau in Berlin Mitte, BVerwG, Urt. v. 10.07.2012 – 7 A 11.11 und zuletzt BVerwG, Urt. v. 08.09.2016 – 3 A 5.15.

³ Zu Stilllegungsverfügungen in der Stadt Frankfurt, VG Frankfurt, B. v. 21.04.2011 – 8 L 858/11.F; VG Frankfurt, B. v. 11.07.2011 – 8 L 1728/11.F.

⁴ Vgl. NdsOVG, Urt. v. 03.05.2001 – 7 K 4341/99 – Rn. 51; BayVGH, Urt. v. 24.01.2011 – 22 A 09.40045 – Rn. 154.

der Zumutbarkeitsgrenze durch baubedingte Lärmimmissionen sind durch entsprechende Vorkehrungen zu vermeiden, § 74 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG. Ist eine Vermeidung nicht möglich oder untunlich, besteht ein Anspruch auf angemessene Entschädigung, § 74 Abs. 2 Satz 3 (L)VwVfG.

Wo die Zumutbarkeitsgrenze jeweils liegt, ist eine Frage des Einzelfalls. Den Rahmen für die Zumutbarkeit bilden die anzuwendenden immissionsschutzrechtlichen und untergesetzlichen Vorschriften. So werden Geräuschimmissionen, die durch den Einsatz von Baumaschinen entstehen (Baulärm) gemäß § 22 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) i.V.m. § 66 Abs. 2 BImSchG nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm (AVV-Baulärm) bewertet.

II. Notwendigkeit der Erstellung eines Baulärmgutachtens

Die Frage, ob bereits im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens eine Immissionsprognose zum Baulärm zu erstellen ist und die Planfeststellungsbehörde eine Entscheidung über etwaig erforderliche Schutzmaßnahmen treffen muss, ist nach den Umständen des Einzelfalles zu beantworten⁵. Anhaltspunkte hierfür sind besonders lärmintensive Bauarbeiten (z.B. Rammarbeiten oder Abbrucharbeiten im Massivbau) in unmittelbarer Nähe schutzwürdiger Bebauung (z.B. Wohnbebauung, Krankenhäuser, Schulen).

Kann nach Prüfung der zuvor genannten Anhaltspunkte davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen der AVV-Baulärm eingehalten werden können, wird es in der Rechtsprechung zu Straßenbauvorhaben für ausreichend befunden, durch entsprechende Nebenbestimmungen in der Planfeststellung sicherzustellen, dass die Vorgaben der AVV-Baulärm eingehalten werden⁶. Es besteht in diesem Fall kein Anlass für die Einbeziehung des Baulärms in die fachplanerische Abwägung, sondern es reicht die Absicherung des Ergebnisses durch eine Nebenbestimmung im Planfeststellungsbeschluss.

Ist es ersichtlich, dass es zu Überschreitungen der Immissionsrichtwerte kommt, ist ein Baulärmgutachten im Rahmen der Planfeststellung zu beauftragen⁷. Die Bauausführung kann in diesem Fall nicht aus der Planfeststellung ausgeklammert werden, da abwägungserhebliche Belange berührt werden⁸.

⁵ Vgl. BVerwG, B. v. 17.01.2013 – 7 B 18.12 – Rn. 48.

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 03.03.2011 – 9 A 8.10 – Rn. 111.

⁷ Vgl. BVerwG, B. v. 17.01.2013 – 7 B 18.12 – Rn. 19; Urt. v. 10.10.2012. – 9 A 20.11 – Rn. 22.

⁸ Vgl. BVerwG, B. v. 01.04.2016 – 3 VR 2.15(3 A 5.15) – Rn. 23, 24.

III. Erstellung eines Baulärmgutachtens

1. AVV Baulärm

Die AVV-Baulärm wurde bereits 1970 erlassen. Die Vorschrift konkretisiert für Geräuschimmissionen von Baustellen den unbestimmten Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkungen und bestimmt damit die Zumutbarkeitsschwelle. Der Vorhabenträger hat sicherzustellen, dass es nicht zu einer Überschreitung der in Nr. 3.1.1 i.V.m. Nr. 4.1 der AVV-Baulärm festgesetzten Immissionsrichtwerte kommt.

2. Immissionsrichtwerte der Nr. 3 der AVV-Baulärm

In Nr. 3 der AVV-Baulärm sind Immissionsrichtwerte differenzierend nach dem Gebietscharakter und nach Tages- und Nachtzeiten festgelegt. Aufgrund des Alters der Vorschrift entspricht die Gebietseinteilung der BauNVO von 1968. Die Gebietseinteilung ist daher anders als in der geltenden BauNVO und in der 16. BImSchV geregelt. Es wird z.B. zwischen Gebieten mit gewerblichen Anlagen und Wohnungen, Gebieten die vorwiegend Wohnungen beinhalten und Gebieten die ausschließlich dem Wohnen dienen unterschieden. Auch sind die Zeiten für Beginn und Ende von Nacht und Tag anders als in der 16. BImSchV geregelt. Nach Nr. 3.1.2 der AVV-Baulärm gilt die Zeit von 7 Uhr bis 20 Uhr als Tag und die Zeit von 20 Uhr bis 7 Uhr als Nacht. Nach der 16. BImSchV erstreckt sich der Tag auf die Zeit von 6 Uhr bis 22 Uhr und ist somit 3 Stunden länger, was für das Schutzniveau relevant ist und ggf. erforderliche summativ Betrachtungen von Baulärm und baubedingtem Verkehrslärm erschwert.

Bei Überschreitung in Nr. 3 der AVV-Baulärm enthaltenden Immissionsrichtwerte ist der Baulärm in der Regel als unzumutbar anzusehen. Allerdings sind die Immissionsrichtwerte der AVV-Baulärm sehr niedrig und liegen in der Regel unterhalb der bestehenden Vorbelastung.

3. Ermittlung des projektspezifischen Richtwertes

Bei den durch Baulärm betroffenen Bereichen handelt es sich, da es um eine Straßenbaustelle geht, meist um bereits durch den betriebsbedingten Straßenverkehrslärm vorbelastete Wohneinheiten. Solche im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts "besonderen Verhältnisse" können berücksichtigt und die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle abweichend von den Immissionsrichtwerten der AVV-

Baulärm bestimmt bzw. angehoben werden.⁹ Dieser Wert wird projektspezifischer Richtwert genannt.

Der projektspezifische Richtwert bestimmt sich nach der verkehrlichen Vorbelastung in der Ist-Situation und wird auf Grundlage der Verkehrslärberechnung für die Ist-Situation ermittelt.

Bezüglich der Höhe der zulässigen Anhebung kommen verschiedene Methoden in Betracht.

Der projektspezifische Richtwert wird der Vorbelastung gleichgesetzt, wenn der Verkehr in der Bauphase umgeleitet wird, also die verkehrliche Vorbelastung baubedingt entfällt¹⁰.

Bleibt die verkehrliche Vorbelastung bestehen, werden für die Bestimmung des projektspezifischen Richtwertes gutachterlich Abschläge von der ermittelten verkehrlichen Vorbelastung vorgenommen. Der projektspezifische Richtwert liegt dann unterhalb der Vorbelastung. Der Abzug je nach Ansatz liegt:

- bei - 3 dB(A) (unterhalb der Hörbarkeit), die Gesamtbelastung ca. + 1,7 dB (A)
- bei - 6 dB(A) (TA-Lärm), die Gesamtbelastung ca. + 0,9 dB (A) und
- bei - 10 dB(A) (rechnerisch), die Gesamtbelastung ca. + 0,4 dB (A)

In Hessen wird der Ansatz gewählt, dass der projektspezifische Richtwert 3 dB(A) unterhalb der Vorbelastung liegt, wenn die verkehrsbedingte Vorbelastung bestehen bleibt. Wenn die Vorbelastung im Bereich der Schwelle der Gesundheitsgefährdung von 70/60 dB(A) liegt, sollte der Summenpegel aus Baulärm und weiterhin bestehenden Verkehrslärm nicht dazu führen, dass die Schwelle der Gesundheitsgefährdung überschritten oder die Werte der Vorbelastung erhöht werden. Das kann in der Konsequenz bedeuten, dass bei einer hohen Vorbelastung die Richtwerte der AVV Baulärm gar nicht angehoben werden dürfen, da es sonst zu einer rechnerischen Erhöhung der Vorbelastung kommt (z.B. 60 dB(A) Baulärm + 70 dB(A) Vorbelastung = 70,4 dB(A) Gesamtbelastung).

Bei der Bestimmung der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle ist zu beachten, dass der in Nr. 4 der AVV-Baulärm geregelte Messabschlag von 5 dB(A) nicht bei der rechnerischen Bestimmung der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle angesetzt werden darf¹¹, da es sich bei dem nach Nr. 6 der AVV-Baulärm ermittelten Beurtei-

⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.07.2012 – 7 A 11.11 – Rn. 32.

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 10.07.2012 – 7 A 11.11.

¹¹ BVerwG Urt. v. 10.07.2012 – 7 A 11.11 – Rn. 45; Urt. v. 19.03.2014 – 7 A 24.12 – Rn.16.

lungspegel um einen Messwert handelt. Die 5 dB(A) sollen Messungenauigkeiten abbilden bzw. dem Umstand Rechnung tragen, dass es auf Baustellen typischerweise zu Schwankungen der Lärmbelastung kommt¹².

4. Ermittlung des Beurteilungspegels nach Nr. 6 der AVV-Baulärm

Der Beurteilungspegel wird nach Nr. 6 der AVV-Baulärm bestimmt. Für den Tag handelt es sich um gemittelte Pegel des Baulärms. Für die Nacht gibt es auch eine Art Maximalpegelregelung. Abweichend von der später erlassenen 16. BImSchV (Anlage 1) ist als Tag die Zeit von 7 bis 20 Uhr und als Nacht die Zeit von 20 bis 7 Uhr anzusetzen.

Für Baumaschinen, die nicht die ganze Zeit in Betrieb sind, kann ein Zeitkorrekturwert von bis zu 10 dB(A) abgezogen werden (siehe Nr. 6.7.1. AVV-Baulärm).

5. Maßnahmen zur Minderung des Baulärms nach Nr. 4 der AVV-Baulärm

Bei den Maßnahmen nach Nr. 4.1 der AVV-Baulärm handelt es sich um:

- a) Maßnahmen bei Einrichtung der Baustelle (z.B. Schalldämmfolie),
- b) Maßnahmen an den Baumaschinen (z.B. Lärmschutzgehäuse, mobile Lärmschutzwände),
- c) Verwendung geräuscharmer Baumaschinen,
- d) Anwendung geräuscharmer Bauverfahren (z.B. Einsatz einer Presse anstelle einer Schlagramme),
- e) Beschränkung der Betriebszeit lautstarker Baumaschinen (z.B. Nachtbauverbot).

6. Schallschutzmaßnahmen

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, aktiven Schallschutz oder passiven Schallschutz (Innenschallpegel der VDI 2719)¹³ in das Lärmschutzkonzept einzubeziehen. In diesem Zusammenhang können sich die Anwohner nicht auf den in § 41 Abs. 2 BImSchG normierten Vorrang von Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes vor denen des passiven Lärmschutzes berufen. Die Vorschrift gilt ausschließlich für den durch dauerhaften Schienen- oder Straßenverkehr bewirkten Lärm auf angrenzenden Grundstücken¹⁴.

¹² VG Hamburg, B. v. 30.10.2006 – 19 E 3517/06 – Rn. 45.

¹³ Vgl. BayVGh, Urt. v. 11.07.2016 – 22 A 15.40033 – Rn. 98; BVerwG, Urt. v. 19.03.2014 – 7 A 24.12 – Rn. 17 und Urt. v. 08.09.2016 – 3 A 5.15 – Rn. 100; a.A. unter Berufung auf § 22 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, Michler, UPR 2012, 335, 337.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 19.03.2014 – 7 A 24.12 – Rn. 18; Urt. v. 10.07.2012 – 7 A 12.11 – Rn. 21.

Der die Immissionsrichtwerte der AVV-Baulärm überschreitende unvermeidbare Baustellenlärm ist nach Maßgabe des § 74 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG durch Schutzvorkehrungen zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen zu bewältigen¹⁵. Die Maßnahmen müssen mit dem Vorhaben vereinbar sein, § 74 Abs. 2 Satz 3 (L)VwVfG. Dabei kann insbesondere berücksichtigt werden, dass es sich um temporäre Lärmeinwirkungen handelt, denen situationsbedingt ggf. auch ausschließlich mit Maßnahmen des passiven Schallschutzes in ausreichendem Maße begegnet werden kann. Ein Vorrang des aktiven Lärmschutzes wie beim Schutz vor einwirkendem Verkehrslärm besteht insoweit nicht.

Bei sehr kurzzeitigen Baumaßnahmen stellt sich deshalb die Frage, ob überhaupt Maßnahmen ergriffen werden müssen oder eine Entschädigung ausreichend ist. In diesem Zusammenhang wird darauf abgestellt, ob durch die Höhe der Lärmbelastung und deren zeitliche Dauer eine Gesundheitsgefährdung ausgelöst werden kann. So können in Anlehnung an § 22 Abs. 1 Satz 1 BImSchG Beeinträchtigungen oberhalb der Zumutbarkeitsschwelle noch hinzunehmen sein, wenn sie sich unterhalb des durch Abwägung zu ermittelnden „Mindestmaßes“ (Gesundheitsgefahr) halten¹⁶. Die Verwaltungsgerichte die sich mit dieser Frage bisher auseinandergesetzt haben, halten eine Gesundheitsgefährdung erst bei langen Zeiträumen für möglich. Welcher Zeitraum als lang angesehen wird, ist bislang offen geblieben. Jedenfalls bei einer Überschreitungsdauer von 14 Tagen ist eine Gesundheitsgefährdung nicht zu erwarten¹⁷.

Bei länger andauernden Baumaßnahmen kann für die Erstellung eines Lärmschutzkonzeptes in folgender Weise vorgegangen werden: Es kann wie beim betrieblichen Schallschutz zunächst ausgehend vom Vollschutz ermittelt werden, welche aktiven Maßnahmen (mobile Lärmschutzwände) das beste Nutzen-Kosten-Verhältnis haben (Kosten für die aktiven Maßnahmen im Verhältnis zu den gelösten Schutzfällen). Da aber die Einwirkungen nur zeitlich begrenzt sind und in bestimmten Situationen aufgrund der Topographie oder der räumlich beengten Verhältnisse sehr hohe Kosten entstehen würden, ist dieses Ergebnis im Hinblick auf seine Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.

Sind aktive Maßnahmen unverhältnismäßig, ist zu prüfen, ob passiver Schallschutz zu gewähren ist. Auch wenn die AVV-Baulärm grundsätzlich nur auf Außenpegel abstellt

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 19.03.2014 – 7 A 24.12 – Rn. 18.

¹⁶ Vgl. dazu Michler, UPR 2012, 335, 337.

¹⁷ VG München, B. v. 23.01.2007 – M 2 S 06.4060 – Rn. 47, hat 14 Tage als nicht lang genug angesehen. VG Würzburg, Urt. v. 28.02.2013 – W 5 K 11.770 – Rn. 67.

(Nr. 6.3.1), entspricht es § 74 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG, bei der Unverhältnismäßigkeit von aktiven Schallschutzmaßnahmen passive Schallschutzmaßnahmen zu gewähren. Mit Vorkehrungen nach § 74 Abs. 2 Satz 2 (L)VwVfG sind nämlich sowohl aktive als auch passive Schutzvorkehrungen gemeint¹⁸. Hinsichtlich des passiven Schallschutzes kann auf die Innenschallpegel der VDI 2719 abgestellt werden. Diese gilt zwar grundsätzlich nur für dauerhafte Lärmeinwirkungen; hierunter fallen jedoch auch lange bestehende stationäre Großbaustellen¹⁹.

In Hessen ist die Voraussetzung für passiven Schallschutz, dass das Schutzziel „Innen“ nach der VDI 2719 an mehr als 72 Tagen überschritten ist. Der Korrektursummand in Tab. 7 wird nicht angewandt, da er sich auf Verkehrslärm und nicht auf Baulärm bezieht. Das bedeutet:

z.B. für Wohnraum in allgemeinen Wohngebieten tagsüber 35 dB(A) innen

- Fenster Schallschutzklasse 1, +27 dB(A) => 62 dB(A) außen
- Fenster Schallschutzklasse 2, +32 dB(A) => 67 dB(A) außen
- Fenster Schallschutzklasse 3, +35 dB(A) => 70 dB(A) außen

Die Eignung von passivem Schallschutz richtet sich nach dem Bauablauf. In der Regel sollte er vor Baubeginn wirksam sein.

7. Entschädigung

Ist ein passiver Schallschutz nicht verhältnismäßig oder wird er von Anwohnern abgelehnt, gibt es eine Entschädigung in Geld.

Für die Innenbereichsentschädigung tags ist Voraussetzung, dass das Schutzziel „Innen“ (VDI 2719) überschritten ist und kein passiver Schallschutz gewährt wird.

Für die Außenbereichsentschädigung tags wird vorausgesetzt, dass es sich um einen schützenswerten Außenwohnbereich handelt, z.B. Def. § 3 Abs. 1 3. FlugLSV, der Richtwert am Tag überschritten ist und die Bauarbeiten während des Schutzzeitraums von März – Oktober stattgefunden haben.

8. Gesamtlärm

Ein Anspruch auf weitergehenden Schallschutz aus der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Gesundheit und Eigentum besteht dann, wenn der Summenpegel

¹⁸ vgl. VGH München, Urt. v. 24.01.2011 – 22 A 09.40045 u.w. – Rn. 103.

¹⁹ vgl. VGH München, Urt. v. 24.01.2011 – 22 A 09.40045 u.w. – Rn. 104.

sämtlicher Verkehrswege die Schwellenwerte von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts überschreitet²⁰.

Der Baulärm ist zunächst getrennt vom baubedingten Verkehrslärm zu untersuchen. Sollte absehbar sein, dass die baubedingte Gesamtbelastung die Gesundheitsschwelle von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts überschreitet, ist ergänzend eine Gesamtlärbetrachtung durchzuführen.

²⁰ vgl. BVerwG, Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 20.11 – Rn. 28 m.w.N.