

Inhalt

Begrüßung und Einführung, Dr. Diana Hein	3
Stille Gesellschaft oder Recht auf Freizeitunterhaltung?	
Thomas Steiner	4
Fachimpulse (I):	
Wo gibt es (Freizeit)Krach? Wie sind die Lärmqualitäten? Brauchen wir Abhilfe durch Ruheschutz?	
Rüdiger Wagner	4
Uwe Ritterstaedt	5
Fachimpulse (II):	
Wer bestimmt, was verträglich ist? Wer ist benachteiligt? Reicht die Beteiligungsgerechtigkeit?	
Werner Höing, Heinrich Bornkessel	6
Cornel Hüsch	7
Und nun? Was raten wir uns für Verständigung und Zusammenleben?	
Gemeinsame Diskussion	8
Abschluss/Fazit: Viel Lärm um nichts?	
Axel Welge	9
Anhang	
Programm	10
Impressum	11

Begrüßung und Einführung

Dr. Diana Hein, Abteilungsleiterin im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW

Es ist die zweite Fachveranstaltung im Rahmen der Erarbeitung des Masterplans „Umwelt und Gesundheit NRW“. Mit diesem Ansatz verfolgt die Landesregierung das Ziel einer weiteren Verbesserung der Umweltqualität und damit der Stärkung des vorsorgenden Gesundheitsschutzes. Mit einer integrierten Gesamtstrategie sollen die verschiedenen Aktivitäten auf der Ebene der Kommunen und des Landes gebündelt und gestärkt werden. Weitere übergeordnete Ziele sind die Umwelt- und Gesundheitsqualität besonders belasteter Bevölkerungsgruppen zu steigern sowie die Entscheidungskompetenz der Menschen für umwelt- und gesundheitsgerechte Konsum- und Mobilitätsentscheidungen zu stärken.

Das Thema Umweltgerechtigkeit ist als Querschnittsthema für den Masterplan vorgesehen. Der Masterplan bietet die besondere Chance, gemeinsam getragene Empfehlungen für Umwelt und Gesundheit in NRW über Sektorgrenzen hinaus zu erarbeiten und zu vereinbaren.

Ein großes Umweltproblem des Landes ist nach wie vor der Lärm: Etwa 1,4 Millionen unserer Bürger und Bürgerinnen sind gesundheitsschädigenden Lärmpegeln ausgesetzt. In vielen Ballungsgebieten gibt es Mehrfachbelastungen durch verschiedene Lärmquellen. Die Landesregierung setzt sich deshalb mit einer umfassenden Lärminderungsstrategie für eine wirksame Lärmschutzpolitik ein. Im Rahmen des Aktionsbündnisses „NRW wird leiser“ fördert sie außerdem das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger Lärm individuell und freiwillig zu reduzieren.

Laut einer Studie des Umweltbundesamtes fühlen sich deutschlandweit ca. 54 Prozent der Bürgerinnen und Bürger durch Straßenlärm gestört oder belästigt. Lärm beeinträchtigt dabei nicht nur unser Wohlbefinden, sondern kann nachweisbare gesundheitliche Folgen haben. Hierzu gehören Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen und Stress. Neben dem Straßen- und Güterverkehr zählen dabei auch Flugzeuge zu massiven Lärmverursachern.

Doch nicht auf diese Lärmquellen soll sich der Fokus der Fachveranstaltung richten, vielmehr soll der Blick auf den Freizeitbereich gelenkt werden: Freizeit soll der Entspannung dienen, der persönlichen Entfaltung und der Pflege sozialer Kontakte. Sie soll uns helfen, uns von Arbeit und Alltag zu erholen.

Was ist Erholung eigentlich?

Die einen finden sie, wenn sie ihre Freizeit möglichst aktiv gestalten, Sport treiben, Kultur- und Eventangebote haben und nutzen können. Für die anderen bedeutet Erholung Ruhe nach Stress und Hektik.

Ein wichtiges Stück Lebensqualität sind für die einen dabei lebendige Innenstädte. Und dies werden Städte nur mit einem breiten Angebot aus Kultur, Sport, Volksfesten, Messen und Märkten –oder nicht?

Lebendig sind Innenstädte aber auch nur, wenn sie bewohnt und demzufolge ein Stück weit ruhig sind. Lässt sich zwischen all diesen Bedürfnissen ein Konsens finden? Oder sollte der, der dorthin zieht, wissen, was ihn erwartet und sich nicht hinterher beklagen oder eben wegziehen?

Was ist verträglich? Wer bestimmt die Grenzen? Und gibt es bei den Fragen von Ruhe und Erholung einen gesellschaftlichen Wertewandel?

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Zusammentreffen unterschiedlicher Lebensstile? Ist Verständigung möglich und gibt es benachteiligte Gruppen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der Fachveranstaltung.

Das Umweltministerium möchte mit der Veranstaltung einen Überblick geben über die aktuelle Diskussion zwischen dem Recht auf Ruhe in einer stillen Gesellschaft und dem Recht auf Unterhaltung und Freizeitgestaltung. Und es möchte mit den Teilnehmenden diskutieren, Meinungen und Anregungen hierzu erfahren.

Infokasten: Bestehende Regelwerke und ihre Lärmwerte

Regelwerk	TA Lärm	18. BImSchV und RdErl. Freizeitlärm	16. BImSchV	LuftVG i.V. mit FlugSchG
Quellart	Industrie, Gewerbe, häuslicher Bereich	Sport- und Freizeitanlagen	Straßen- und Schienenverkehr	Flugplätze z.B. für neue o. geänderte Flugplätze
Gebiete	Tag/Nacht	Tag/Ruhe/Nacht	Tag/Nacht	Tag-Schutzzone 1, Tag-Schutzzone 2,
<i>Dorf-, Kern-, Mischgebiete</i>	60 / 45	60 / 55 / 45	64 / 54	60 / 55 / 50
<i>allg. Wohn- und Kleinsiedlungsgebiete</i>	55 / 40	55 / 50 / 40	59 / 49	60 / 55 / 50
<i>reine Wohngebiete</i>	50 / 35	50 / 45 / 35	59 / 49	60 / 55 / 50
<i>Krankenhäuser, Pflegeheime etc., Kurgebiete</i>	45 / 35	45 / 45 / 35	57 / 47	60 / 55 / 50
<i>in Gebäuden (baul. Verbund, Körperschall)</i>	35 / 25	35 / 35 / 25		

Stille Gesellschaft oder Recht auf Freizeitunterhaltung?

Thomas Steiner, Institut für Soziokulturelle Entwicklung an der Hochschule Luzern

Früher fanden alle Funktionen einer Stadt im engsten öffentlichen Raum statt. Lärm wurde zu diesen Zeiten weniger negativ wahrgenommen, sondern symbolisierte auch den Fortschritt. Dies ist bis zu einem bestimmten Grad bis heute so geblieben. Allerdings wurde früher die Nachtruhe eingehalten. Heute wird diese immer mehr in Frage gestellt: Ein „gutes“ Stadtimage zeichnet sich zunehmend durch eine „Mediterranisierung“, ein Leben im Freien aus. Gebiete, in denen das Nachtleben Vorrang hat, werden immer häufiger gefordert. Gleichzeitig gibt es in den Innenstädten immer begehrtete und teurere Wohnlagen. Hieraus werden Ansprüche abgeleitet. In dieser Konstellation treffen die unterschiedlichen Interessen der Anwohner und der Veranstalter aufeinander: Während die einen ein Recht auf Ruhe einfordern, möchten die anderen ihr Recht auf Freizeitunterhaltung wahrnehmen. Verschiedene Rechtsnormen und Politiken widersprechen sich (z.B. Lärmschutz und Gewerbefreiheit), die Politik hat sich bisher mit Entscheiden zur Gewichtung der unterschiedlichen Ansprüche zurück gehalten. Daraus ergibt sich die Frage, wie heute mit Lärm in Städten umgegangen wird.

Bisher wurde versucht, Lärm mit baulichen und planerischen Maßnahmen zu reduzieren, (z.B. durch Verkehrsberuhigung). Gewerbebetriebe und (Nacht-) Unterhaltung sollten weitestgehend aus den Städten herausgehalten werden. Bestehender Lärm sollte durch eine funktionale "Lärmschutzarchitektur" abgeschirmt werden. Dies ist zum Beispiel durch ein Wohnen "nach hinten" realisierbar. Gleichzeitig sollten Funktionen getrennt werden. Einkaufszentren sollten "auf die grüne Wiese" verlegt werden, Gewerbe- und Industriezonen von reinen Wohngebieten getrennt werden.

Seit einiger Zeit hat sich dieser Trend gewandelt. Die "creative city", in der verschiedene Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Konsum und Kultur gleichzeitig möglich sind, ist das neue Ideal. Die dabei entstehende Durchmischung von Innovationen und Dichte führt zwangsläufig dazu, dass es nicht leise zu gehen kann: Dort, wo viele Menschen aufeinander treffen, entsteht ein „Geräusch des Lebens“.

Ein zukunftsweisender Lösungsansatz beruht auf Toleranz, Verständnis und einem gegenseitigen Aushandeln von Spielräumen. Hier greift das Moderatorenkonzept

aus der Wahrnehmungspsychologie. Folgende "Moderatoren" sind dabei besonders wichtig:

- Die Kontrollierbarkeit von Geräuschen
- Die Vorhersehbarkeit von Geräuschen
- Die Einstellung der Betroffenen
- Beurteilung zur Rolle der Behörden
- Das Bewusstsein über die nicht-akustischen Wirkungen einer Lärmquelle
- Die Umweltästhetik
- Persönliche Notlagen und Hilfebedürftigkeit

Einen interessanten Ansatz liefert in diesem Zusammenhang die Klangraum-Forschung. Sie besagt, dass die akustischen Eigenschaften eines Stadtraums und seine Nutzung unsere Wahrnehmung prägen und damit die Identität eines Ortes schaffen. Daraus lässt sich die Frage ableiten, welche Klänge eine positive Identität unterstützen können und welche sie stören? Die Akustik des Stadtklangs lässt sich baulich und planerisch beeinflussen. Interessante und Erfolg versprechende Ansätze gibt es hierfür im Kanton Zürich: die bauliche Veränderung eines Platzes mit Strassenbahnhaltstelle führte zu einer positiveren Wahrnehmung der von ihr ausgehenden Emissionen.

Aus Sicht von Thomas Steiner benötigt es Mut bei der Limitierung der Nacht-Ökonomie. Die Politik ist dabei mit dem Dilemma zwischen Recht der Anwohner auf Nachtruhe und dem Wunsch nach Freizeitunterhaltung zu konfrontieren.

Der Vollzug der gesetzlichen Regelungen stößt in den Innenstädten häufig an seine Grenzen. In diesen Fällen sind Partizipation, Dialog und Aushandlung wichtige Faktoren im Umgang mit Lärm in den Städten. Hierzu zählen der gesellschaftliche Zusammenhalt und eine breitere Unterstützung der erforderlichen Maßnahmen sowie die Schaffung eines tragfähigen Konsenses. Darüber hinaus braucht es Verständnis gegenüber den gegensätzlichen Positionen und eine Entlastung der städtischen Behörden.

Fachimpulse (I):

Wo gibt es (Freizeit)Krach? Wie sind die Lärmqualitäten? Brauchen wir Abhilfe durch Ruheschutz?

Rüdiger Wagner, Beigeordneter Dezernat III, Umwelt, Gesundheit und Recht der Stadt Bonn

Anhand zweier Veranstaltungsreihen erläutert Rüdiger Wagner die Situation zwischen dem Recht auf Ruhe und dem Recht auf Freizeitunterhaltung in der Stadt Bonn. Die Veranstaltungsreihe „KunstRasen“ steht in der Nachfolge der Museumsplatzkonzerte vor der Bundeskunsthalle. Schwerpunkt der Reihe sind Rock- und Popkonzerte, zum Teil aber auch klassische Musik. 2013 wurde hierfür eine Baugenehmigung mit Genehmigung für 10

seltenen Ereignisse mit maximal 65 dB bis max. 22.00 Uhr bei hohem Lärmschutzaufwand (z. B. Lärmschutzwand, Pegelbegrenzer) erteilt. Diese Baugenehmigung erklärte das Verwaltungsgericht Köln kurz darauf für rechtswidrig, u.a. wegen zu hoher Grenzwerte (55 statt 65 dB). 2014 erfolgten dann für den „KunstRasen“ zwei Baugenehmigungen in zwei Zeitblöcken mit neun seltenen Ereignissen sowie eine Baugenehmigung für den „KunstGarten“,

einem Biergarten mit Kleinveranstaltungen im Zeitraum zwischen Mai bis Oktober. Gegen den Biergarten lag nach kurzer Zeit ebenfalls eine Klage vor. Des Weiteren traten Konflikte mit anderen Veranstaltungen in der benachbarten Rheinaue auf, die ebenfalls Ausnahmen für seltene Ereignisse erforderten. Es zeigte sich, dass eine Begrenzung auf maximal 14 Überschreitungen an einem Einwirkungsort die Wirtschaftlichkeit von Konzertreihen behindert.

Als zweites Beispiel nennt Rüdiger Wagner die „Klangwelle“, eine eintrittsfreie Veranstaltung auf dem Münsterplatz mit Wasserfontänen, Laserbildern und Musik, die bereits seit zehn Jahren stattfindet. Die Finanzierung erfolgt durch Sponsoren und Gastronomie. Um diese Finanzierung zu gewährleisten, ist eine Veranstaltungsdauer von 10 Tagen nötig. Zusätzlich kommen fünf Programmierstage ohne Beschallung zur Einstellung von Wasser und Farben hinzu. Aufgrund der notwendigen Dunkelheit für die Veranstaltung findet sie Ende September/Anfang Oktober zwischen 20 und 22 Uhr statt. Da bereits die Wassergeräusche in der Programmierungsphase die zulässigen Grenzwerte überschritten, wurde die Anzahl der genehmigungsfähigen seltenen Ereignisse an benachbarter Wohnbebauung des Münsterplatzes mit insgesamt 15 Ereignissen überschritten. Eine Ausnahmegenehmigung nach LImSchG konnte daher nicht erteilt werden. Da kein Alternativstandort zur Verfügung stand, bedeutete dies das Aus für die „Klangwelle“.

Fakt ist, dass es die Bevölkerung mehr und mehr in die Städte zieht. Darüber hinaus wandeln sich Freizeitverhalten und –anspruch. Gleichzeitig folgen die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht in gleicher Geschwindigkeit.

Uwe Ritterstaedt, Arbeitsring Lärm der Deutschen Gesellschaft für Akustik

Freizeitlärm ist ein sehr weit gefasster Begriff. Er kann auftreten durch Tätigkeiten, die mit technischen Geräten durchgeführt werden wie zum Beispiel an Gokartbahnen, Modellflugplätzen oder Autokinos und zum anderen durch Menschen wie zum Beispiel in Freizeitparks, auf Open-Air-Veranstaltungen, beim Public Viewing, in Biergärten, auf Bolzplätzen, Inline-Skateranlagen oder in Spaßbädern. Diese Freizeiteinrichtungen müssen von Kinderspielflächen oder Schulhöfen abgegrenzt werden, welche wohnummantelt, sozialadäquat und somit in jedem Falle hinzunehmen sind. Sie gehören also nicht in das heutige Thema.

Der Konflikt durch Freizeitlärm besteht in jedem Falle darin, dass einerseits Menschen ihre Freizeit gestalten wollen und dabei unter anderem Lärm erzeugen und andererseits Menschen in der Nachbarschaft durch diesen Lärm gestört werden, besonders zur empfindlicheren Ruhezeit und nachts. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sagt hierzu in §3, Abs.1, dass bereits eine erhebliche Belästigung eine schädliche Umwelteinwirkung ist. Dabei ist es unerheblich, ob diese Einwirkungen durch Menschen, Geräte oder Anlagen hervorgerufen werden.

Es genügt, wenn sich eine Person durch eine Freizeitaktivität gestört fühlt und nachweisen kann, dass die Immissionsrichtwerte der Freizeitlärmrichtlinie überschritten sind, um diese Freizeitaktivität untersagen zu lassen. Dies trifft

Mögliche Lösungsansätze sind eine Anpassung der städtebaulichen Planungen sowie eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an den Bedarf. Vorgeschlagen wird eine eigene Freizeitlärm-Richtlinie für Großstädte.

Open-Air-Veranstaltungen sind ein wichtiges kulturelles, touristisches, imagebildendes, Traditionen pflegendes und wirtschaftlich bedeutendes Freizeitangebot und Element für die Entwicklung und den Erhalt attraktiver Innenstädte. Gleichzeitig muss auch in Zukunft ein gesundes Leben in Innenstädten gewährleistet sein. Allerdings benötigen Oberzentren wie Bonn mit ihrer Bedeutung für die Region mehr Spielräume. Eine Erleichterung für die Stadt wäre eine Erhöhung der Anzahl seltener Ereignisse (zum Beispiel 18, wie in Niedersachsen), zumindest bei einer begrenzten Auswahl von Veranstaltungsflächen. Daneben wären flexiblere Werte für seltene Ereignisse wünschenswert sowie eine Ausdehnung der Ausnahmen für Traditionsveranstaltungen auf eintrittsfreie öffentliche Veranstaltungen.

Diese Erleichterungen müssen allerdings mit Augenmaß vollzogen werden. Der Gesundheitsschutz muss gewahrt bleiben. Erleichterungen für Veranstaltungen in der Nacht ab 22:00 Uhr, sowie in Fällen, in denen andere geeignetere Standorte zur Verfügung stehen, sind abzulehnen. Gleichzeitig müssen alle möglichen Maßnahmen nach dem Stand der Technik zur Lärminderung genutzt werden.

häufig dann zu, wenn viele Personen feiern, zum Beispiel auf einem Stadtfest. Das ist eine Eigenart des deutschen Immissionsschutzrechts, dass das Bedürfnis einer einzigen Person nach mehr Ruhe höher bewertet wird als der Wunsch einer großen Anzahl von Personen nach Entfaltung ihrer Freizeitaktivitäten. Aber: Was zählt mehr, das Ruhebedürfnis einer Person oder zum Beispiel eine Brauchtumsveranstaltung?

Die rechtliche Situation ist eindeutig: Überschreitungen der Immissionsrichtwerte sind selbst bei einer einzigen betroffenen Person nicht zulässig. Ein häufiges Ärgernis sind Biergärten oder andere Außengastronomien. Hierzu hat die Landesregierung im Landes-Immissionsschutzgesetz (LImSchG) verfügt, dass derartige Einrichtungen nachts bis 24 Uhr geöffnet sein dürfen. Unsicherheit besteht allerdings im Hinblick auf die Frage: Gelten nach 22 Uhr die Immissionsrichtwerte der Nachtzeit oder die der Ruhezeit weiter? Wenn nach 22 Uhr die Nachtrichtwerte eingehalten werden müssen, ist die Ausnahmeregelung unsinnig, da es in bebauten Gebieten immer zu Überschreitungen kommt.

Für Fußball-Europa- und -weltmeisterschaften kann von den Ausnahmen nach § 9 LImSchG Gebrauch gemacht werden: Public Viewing für derartige Veranstaltungen ist ausnahmsweise zulässig. Wie wird hier das besondere öffentliche Interesse begründet? Warum gilt dieses besondere öffentliche Interesse nur für Fußballspiele und

nicht für andere Großereignisse wie zum Beispiel Stadtfeste, Pop- oder Rockkonzerte?

Ein weiteres Thema in Bezug auf Freizeitlärm wird häufig nicht beachtet: tiefe Frequenzen. Bei der üblichen Geräuschermittlung nach TA Lärm wird 0,5 m vor dem geöffneten Fenster gemessen. Diese Messmethode kann jedoch tiefe Frequenzen nicht feststellen. Misst man hingegen bei geschlossenem Fenster im Raum, dann überwiegen die tiefen Frequenzen, zum Beispiel die Bässe der Musik. Tiefe Frequenzen dringen nahezu ungehindert auch durch geschlossene Fenster und bilden im Raum eine Resonanz aus. Da diese Frequenzen vollkommen anders beurteilt werden als normale Geräusche und viele, welche sich nur am Rande mit Lärm beschäftigen, mit der Beurteilung von tiefen Frequenzen überfordert sind, werden sie schlicht ignoriert. Die Norm DIN 45680 gibt ein Kriterium an, wann mit tiefen Frequenzen zu rechnen ist und wie diese gesondert beurteilt werden. Gerade in der Nachtzeit verhält es sich mit tiefen Frequenzen so, dass sie bereits störend sind, sobald sie wahrgenommen werden. Auch die übliche Regel, dass eine Pegelerhöhung von 10 dB einer Verdoppelung der Lautstärke entspricht, gilt bei tiefen Frequenzen nicht. Bereits kurz oberhalb der Wahrnehmungsschwelle treten körperliche Reaktionen wie Gleichgewichtsstörungen, Desorientiertheit und Schwingungen im Zwerchfell auf. Es ist daher erforderlich, bei Personen, welche mit der Überwachung beauf-

tragt sind, zumindest die Sensibilität für diese tiefen Frequenzen zu wecken und gegebenenfalls einen qualifizierten Sachverständigen hinzuzuziehen.

Freizeitlärm entsteht bei der Teilnahme an Freizeitaktivitäten und ist oft ein Bestandteil des Tuns und ist nicht wie z.B. Gewerbe- oder Verkehrslärm eine unvermeidliche Begleiterscheinung. Ein Rockkonzert ohne Lautstärke ist nicht möglich. Bei den Betroffenen entsteht daher eher ein Gefühl des Unmutes über diesen „nicht notwendigen“ Lärm. Andererseits muss jeder/m BürgerIn das Recht zugesprochen werden, ihre/seine Freizeit so zu gestalten, wie sie/er es gerne möchte. Dieser Konflikt braucht, wie andere Konflikte auch, ein gewisses Maß an Verständnis füreinander. Das Ausmaß an Lärm, welches der Gesetzgeber für zumutbar hält, ist in den Immissionsrichtwerten festgelegt. Auch beim Einhalten dieser Werte verbleiben Personen, die sich mehr oder weniger stark gestört fühlen und dies auch ausdrücken. Aus der Lärmwirkungsforschung ist bekannt, dass bei allen Lärmbefragungen stets eine Gruppe von Personen bleibt, die sich unabhängig von der Lautstärke belästigt fühlt. Da man es jedoch nicht jedem recht machen kann, müssen diese Personen ungeschützt verbleiben. Jedenfalls sind beim Einhalten der Immissionsrichtwerte keine Gesundheitsschäden zu erwarten und erhebliche Belästigungen gemäß BImSchG werden weitgehend vermieden.

Fachimpulse (II):

Wer bestimmt, was verträglich ist? Wer ist benachteiligt? Reicht die Beteiligungsrechte?

Werner Höing, Heinrich Bornkessel, Umweltamt Stadt Dortmund

In Dortmund leben auf einer Fläche von 280 km² circa 580.000 Einwohner. Jährlich finden rund 1.000 Outdoor-Veranstaltungen statt, davon ca. 250 mit einer Genehmigung nach LImSchG. Dabei gilt grundsätzlich: Genehmigungen werden erteilt, wenn ein öffentliches Interesse besteht. Sehr selten werden auch Genehmigungen erteilt, wenn das Interesse eines Einzelnen überwiegt. Dies kann z. B. der Fall sein bei einem großen Unternehmen, das ein Firmenjubiläum feiert.

Grundsätzlich sieht der Genehmigungsrahmen eine Grenze bis 22:00 Uhr vor. Eine Genehmigung über 22:00 Uhr hinaus gibt es nur bei bedeutenden Veranstaltungen. Hierzu gehören zum Beispiel nicht-jährliche Schützenfeste oder Veranstaltungen mit besonders herausragender Bedeutung. Bei ihnen verschiebt sich die Grenze bis 24:00 Uhr. Veranstaltungen über 24:00 Uhr hinaus können in Dortmund an lediglich zwei Orten, jeweils einmal im Jahr stattfinden.

Veranstaltungen, die keiner Genehmigung bedürfen, sind beispielsweise regelmäßige Tanzveranstaltungen in einer öffentlichen Grünanlage: Freitags – sonntags jeweils von 16:00 – 22:00 Uhr. Dabei müssen sogenannte „Gebietswerte“ eingehalten werden. Die Immissionsschutzbehörde hat hier trotz möglicher Beschwerden keine Regelungsmöglichkeiten.

„Kleine“ Veranstaltungen gibt es nur wenige am selben Ort, diese befinden sich aber meistens in nur geringen

Abständen zu „Unbeteiligten“. Bei „mittleren“ Veranstaltungen gibt es eine Häufung am selben Ort, ebenfalls nur in geringen Abständen zu „Unbeteiligten“; (zum Beispiel Veranstaltungen in der City oder den Stadtteilzentren). Die „kleinen und mittleren“ Veranstaltungen funktionieren im Einklang mit den Vorgaben der Freizeitlärmrichtlinie in aller Regel nicht. Sie benötigen eine Ausnahmegenehmigung. Die Vorgaben in Dortmund liegen innerhalb des Rahmens:

- Tongerätebenutzung bis maximal 22:00 Uhr
- Maximalpegel: 80 dB(A) als LAFmax (Vorteile bei Überwachung)
- Kontrollen nur bei Beschwerden

Es fehlen Regelungen für solche Innenstadtveranstaltungen.

Zu den Großveranstaltungen zählen Public Viewing zum Beispiel zu „Fußballgroßereignissen“ sowie große Konzertveranstaltungen. Bei Public Viewings orientiert sich die zuständige Behörde an der Verordnung über den Lärmschutz bei öffentlichen Fernsehdarbietungen im Freien 2014:

Die zuständige Behörde soll von einer Festsetzung von Betriebszeiten absehen, wenn infolge des Betriebs einer oder mehrerer Sportanlagen bei seltenen Ereignissen

nach Nummer 1.5 des Anhangs Überschreitungen der Immissionsrichtwerte nach § 2 Abs. 2

1. die Geräuschimmissionen außerhalb von Gebäuden die Immissionsrichtwerte nach § 2 Abs. 2 um nicht mehr als 10 dB(A), keinesfalls aber die folgenden Höchstwerte überschreiten: tags außerhalb der Ruhezeiten 70 dB(A), tags innerhalb der Ruhezeiten 65 dB(A), nachts 55 dB(A) und
2. einzelne kurzzeitige Geräuschspitzen die nach Nummer 1 für seltene Ereignisse geltenden Immissionsrichtwerte tags um nicht mehr als 20 dB(A) und nachts um nicht mehr als 10 dB(A) überschreiten.

Eine Reduzierung bzw. Aufhebung der Ruhezeiten und das Hinausschieben der Nachtruhezeit sind möglich.

Bei größeren Veranstaltungen hat sich die folgende langjährige Praxis bewährt: Es werden maximal Veranstaltungen an 10 Tagen/Jahr bezogen auf den Immissionsort bis maximal 24:00 Uhr (an zwei Orten je einmal pro Jahr auch darüber hinaus) genehmigt. Dabei erfolgt die Genehmigung von Pegeln streng nach dem Freizeitlärmlass, und es findet eine Überwachung durch ein zugelassenes bzw. geeignetes Institut auf Kosten des Veranstalters statt. Diese Praxis funktioniert bei Veranstaltungen mit einer Bühne gut, stößt allerdings bei mehreren Bühnen an ihre Grenzen, da eine ggf. erforderliche Reduzierung des Gesamtpegels sich nicht mehr realisieren lässt. Wenn bereits ausreichende Erfahrungen mit Veranstaltungstyp und Veranstalter vorliegen, kann ggf. auf Messung verzichtet werden.

Bei Veranstaltungen mit mehreren Bühnen wird häufig eine Prognose der zu erwartenden Immissionen eingefordert. Eine solche basiert auf einem digitalen Geländemodell und der eingesetzten Beschallungstechnik sowie ei-

nem realistischen Beschallungspegel. Ergibt die Prognose, dass die „Genehmigungspegel“ sicher eingehalten werden können, wird die Genehmigung streng nach Freizeitlärmlass erteilt, aber auf die Überwachung verzichtet. Ergibt die Prognose, dass die „Genehmigungspegel“ möglicherweise nicht eingehalten werden können, wird die Genehmigung streng nach Freizeitlärmlass erteilt, und eine Überwachung aufgegeben.

Eine Variante ohne Prognose ist ausreichend, wenn nur eine Schallquelle vorhanden ist und ausreichend viele Erfahrungen mit dem Veranstaltungsort und dem Veranstalter bzw. der Beschallungsfirma vorliegen. Die Variante unter Heranziehung einer Geräuschprognose ist besonders dann sinnvoll, wenn zur „Location“ keine oder wenig akustischen Erfahrungen vorliegen oder eine Vielzahl von Schallquellen ggf. erforderliche „Nachregelungsmöglichkeiten“ ausschließt.

Die Erfahrungen des Umweltamtes Dortmund zeigen, dass das Stadtmarketing zunehmend auf „Megaevents“ abzielt und sich beim Einwerben von Veranstaltern im Wettbewerb mit anderen Kommunen sieht. Dabei zielt die Standortwahl für Großkonzerte auf die bekannten stadtnahen Adressen. Großveranstaltungen in Stadtparks werden zunehmend als Einnahmequelle für die Parkverwaltung betrachtet. Die Funktion von Stadtparks im Siedlungsraum als „Inseln der Ruhe“ und Erholungsorte wird deutlich eingeschränkt. Die Häufigkeit von Veranstaltungen kann letztlich zur Entwertung von Wohnstandorten führen. Gleichzeitig sendet das verstärkte städtische Bespielen der Parks Signale an private Nachahmer. Das Immissionsschutzrecht wird im Management nicht als Rahmen, sondern als „Restriktion“ empfunden.

Möglicherweise kann ein „Masterplan Open Air Events“ ein Ansatz sein, bestehende Konflikte zu lösen, bzw. Konflikte zu vermeiden.

Cornel Hüscher, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Rechtsanwaltskanzlei Dr. Hüscher & Partner

Freizeitlärm gehört in der anwaltlichen Praxis zum „täglichen Geschäft“. Mag es daran liegen, dass Sensibilitäten gestiegen sind und schlicht daran, dass sich die vielfältigen Belastungen aufsummieren: Streit unter Nachbarn, Streit um Veranstaltungen sind eine Konstante des anwaltlichen Geschäftes. Gab es noch vor Jahren sakrosankte Veranstaltungen, traditionsreiche Schützenfeste, Karnevalsumzüge, Volksfeste so ist heute festzustellen: Heilig ist nichts mehr.

Die Frage: „Wer ist benachteiligt?“ steht für Herrn Hüscher als Rechtsanwalt immer an der ersten Stelle aller Fragen. Sie ist eindeutig zu beantworten: Benachteiligt ist, wer in einem kulturellen oder gesellschaftlichen „Hotspot“ lebt und wohnt oder dort arbeitet. Sämtliche Initiativen und Veranstaltungen (ab in die Mitte, Stärkung der Innenstädte, Volksfeste) konzentrieren sich auf die meist historisch gewachsenen Ortskerne nordrhein-westfälischer Städte. Innenstädte, deren nachlassendes Handelsangebot zu schwindender Wertschöpfung geführt hat, werden mit massiven Mitteln interessant gemacht. Interessant machen heißt hier:

- Veranstaltungen
- Festivals
- Märkte
- Menschen und Musik.

Dabei ist es so, dass nicht die unmittelbaren Anwohner angezogen und unterhalten werden sollen, sondern möglichst viele auswärtige Besucher und Käufer angelockt werden. Diese verhalten sich nicht so, wie sie sich zu Hause verhalten. Sie verhalten sich in ihrer Freizeit so, als gebe es keinen Morgen. Eindeutig benachteiligt sind Menschen, die, ob sie wollen oder nicht, Beteiligte solcher Veranstaltungen werden, weil sie dort wohnen oder arbeiten.

Die Konzentration und Zentralisierung von Veranstaltungen betrifft einen kleinen Kreis, den aber umso heftiger und wiederholt.

Entsprechendes gilt auch für Biergärten in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohnungen. Die Genehmigungs-, Gesetzes- und Verordnungslage erlaubt dabei – im Interesse des feierfreudigen konsumwilligen Publikums, nicht

nur zu Zeiten von Fußballweltmeisterschaften, Öffnungszeiten und Lärm in massiver Weise.

Wer bestimmt, was verträglich ist?

Technisch gesprochen kann man sagen, am Ende mag ein Gericht entscheiden. Dies trifft aber nicht den Kern. Letztlich bestimmen ein oder mehrere Sachverständige, dass was verträglich ist. Noch schlimmer: Es ist nicht der Sachverständige der bestimmt, ob eine Belastung verträglich ist oder nicht, sondern letztlich bestimmt ein Rechenweg. In der Regel entscheidenden Sachverständigengutachten, die auf Algorithmen beruhen, was verträglich sein wird und was nicht. Die Algorithmen basieren auf Angaben und Annahmen. Zwei unheilvolle Quellen der individuellen Interpretation und Manipulation. Komplexe Lärmgutachten im Vorfeld von Veranstaltungen oder Baugenehmigungen gehen von idealtypischen Störern aus, die sich DIN-gerecht verhalten. Die Kriterien für Sachverständigengutachten, die ausschließlich auf Berechnungsbasis beruhen, sind die eigentliche Quelle des Streites. Ein durchschnittliches Lärmgutachten, die verwendeten Annahmen und Rechenwege, sind von durchschnittlichen Rechtsanwältinnen und durchschnittlichen Gerichten nicht mehr individuell nachzuvollziehen. Es bedarf eines Sachverständigen, um das Sachverständigengutachten zu verstehen.

Reicht die Beteiligungsgerechtigkeit?

Die derzeitige Beteiligungsgerechtigkeit kann nicht ausreichen. In der Regel erfolgt die Erstellung der für die Entscheidung maßgeblichen Sachverständigengutachten gerade ohne Beteiligung der betroffenen Nachbarn. Die Beauftragung der Gutachten erfolgt, im besten (aber seltensten) Fall, durch die Behörde.

Es handelt sich um ein Verwaltungsverfahren, bei dem in der Regel keine Beteiligungsverpflichtung besteht, und an dem auch in der Regel keine Dritten, insbesondere Nachbarn, beteiligt werden. Es geht sogar soweit, dass Lärmgutachten im Rahmen von Genehmigungsverfahren als urheberrechtlich und datenschutzrechtlich geschützt bezeichnet werden und den nachfragenden Nachbarn vorenthalten werden. So werden die Grundlagen der Verträglichkeitsbewertung aus den Verfahren nahezu systematisch herausgehalten, wodurch eine Beteiligungsgerechtigkeit von vornherein ausgeschlossen wird.

Darüber hinaus leidet die Beteiligungsgerechtigkeit, jedenfalls im verwaltungsrechtlichen Verfahren daran, dass nur unmittelbare eigene Verletzung drittschützender Rechte durch den Nachbarn gerügt werden können. Dies schließt in der Regel Mieter, weiter entfernt Wohnende, aber auch die Besucher und Beschicker von Volksfesten, Märkten und Messen etc. von der Beteiligung nahezu gänzlich vom Rechtsschutz aus.

Schließlich muss man erleben, dass Individualrechtsträger öffentlich einer massiven Kritik ausgesetzt werden, wenn sie sich gegen die Störung durch Massenveranstaltungen zur Wehr setzen wollen. Wer sich gegen ein störendes Fest, gegen einen störenden beliebten Biergarten zur Wehr setzen will, ist nicht nur der rechtlichen Kritik ausgesetzt, sondern auch der öffentlichen Kritik.

Vielleicht brauchen wir, entsprechend der Naturschutzverbände, Lärmschutzverbände, die sich dem Schutz der Menschen vor störendem Lärm, verbandsklagebefugt, annehmen.

Und nun? Was raten wir uns für Verständigung und Zusammenleben? Gemeinsame Diskussion.

In der sich anschließenden Diskussion formulierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterschiedliche Ansätze zur Lösung von Konflikten im Spannungsfeld zwischen dem Recht auf Ruhe und dem Recht auf Freizeitunterhaltung. Dabei verfolgten sie Ansätze zur Regulierung, zum gesellschaftlichen Aushandeln sowie zur Information. Grundsätzlich waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einig, dass Regulierung, Aushandeln und Information keine konkurrierenden Ansätze sind, sondern vielmehr zusammengehen und mit Augenmaß vollzogen werden sollten. Eckpunkte der Diskussion waren:

- Die Ruhe stellt einen Wert an sich dar. Ruhe dient dazu, sich nach einer körperlich oder geistig anstrengenden Tätigkeit zu erholen. Die Stadtgesellschaft sollte somit Raum zum Abschalten lassen.
- Der Begriff der Erholung unterliegt derzeit einem gesellschaftlichen Wandel. Immer mehr Menschen suchen ihre Erholung bei Freizeitaktivitäten wie z.B. Sport, Volksfesten, Biergärten, Konzerten. Damit verbunden sind zunehmender Lärm sowie eine Verlagerung des Lärms in die Nacht- und die Ruhezeiten.
- Die Innenstädte erfahren eine zunehmende Verdichtung, d.h. Wohnen, Leben, Arbeiten und Freizeit rücken immer näher zusammen. Zwischen den verschiedenen Nutzungen fehlen zunehmend Freiräume.
- Durch das veränderte Freizeitverhalten auf der einen Seite und das gleichzeitige Ruhebedürfnis auf der anderen entstehen Nutzungskonflikte, die durch Regulierung und Aushandeln gelöst werden sollten. Dabei gehören Regulierung und Aushandeln zusammen.
 - Regulierung bietet Rechts- und Handlungssicherheit.
 - Die vorhandenen Regelungen bieten Spielräume, die genutzt werden sollten, um Freiräume für Veranstaltungen zu schaffen.
 - Aushandeln empfiehlt sich unterhalb des Regelwerks z.B. bei der Erstellen eines Veranstaltungskonzeptes. Es führt zum Konsens über Maßnahmen, zu gegenseitigen

- Verständnis und Rücksichtnahme der Betroffenen.
- Aushandeln sollte bereits langfristig im Rahmen der Planung neuer Freizeit-Infrastruktur erfolgen.
 - Eine frühzeitige Aufklärung über die Auswirkungen von Lärm und die Handlungsmöglichkeiten ist notwendig, damit man auf Augenhöhe verhandeln kann.
 - Es sind nicht überall im gesamten Stadtgebiet ruhige Bereiche erforderlich. Die Bereitstellung geeigneter Veranstaltungsflächen sollte durch vorausschauende Stadtplanung erfolgen.
 - Eine Aufweichung der vorhandenen Regelungen würde weitere Bedarfe wecken und in der Folge weitere Forderungen nach sich ziehen.
 - Allerdings kann es zielführend sein, die vorhandenen Regelungen an die geänderten Lebensbedingungen anzupassen. Als Beispiel genannt wurde hier eine Verschiebung der Ruhezeiten um eine Stunde in die Nachtzeit hinein.

Abschluss/Fazit: Viel Lärm um nichts? Axel Welge, Deutscher Städtetag NRW

Das Fazit für Axel Welge lautet, es muss nichts am System, sondern im System geändert werden. Gegenseitige Rücksichtnahme ist dabei genauso entscheidend, wie ein Mitdenken der „anderen Seite“. Am bisherigen System der Regulierung sollte festgehalten werden. Parallel sollten alle betroffenen Akteure am Aushandeln eines Veranstaltungskonzeptes beteiligt werden. Dieses doppelte System scheint ein tragfähiger Ausgangspunkt für den zukünftigen Umgang mit Freizeitlärm.

Gleichzeitig muss bewusst werden, dass Freizeitlärm als Thema zunimmt, dies aber nicht überall gleichermaßen. Eine Balance zwischen Recht auf Ruhe und Recht auf Unterhaltung zu halten, ist für viele Städte schwierig. Daher scheinen die verschiedenen Kommunen auch uneinheitliche Positionen dem Thema gegenüber zu vertreten.

Anhang Programm

- 13:00 Uhr** **Begrüßung und Einführung**
Dr. Diana Hein, Abteilungsleiterin im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW
- 13:15 Uhr** **Stille Gesellschaft oder Recht auf Freizeitunterhaltung?**
Thomas Steiner, Institut für Soziokulturelle Entwicklung an der Hochschule Luzern
- 14:00 Uhr** **Pause**
- 14:20 Uhr** **Fachimpulse (I):**
Wo gibt es (Freizeit)Krach? Wie sind die Lärmqualitäten? Brauchen wir Abhilfe durch Ruheschutz?
Rüdiger Wagner, Beigeordneter Dezernat III, Umwelt, Gesundheit und Recht der Stadt Bonn
Uwe Ritterstaedt, Arbeitsring Lärm der Deutschen Gesellschaft für Akustik
- 14:50 Uhr** **Fachimpulse (II):**
Wer bestimmt, was verträglich ist? Wer ist benachteiligt? Reicht die Beteiligungsgerechtigkeit?
Werner Höing, Heinrich Bornkessel, Umweltamt Stadt Dortmund
Cornel Hüsich, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Rechtsanwaltskanzlei Dr. Hüsich & Partner
- 15:30 Uhr** **Pause**
- 16:00 Uhr** **Und nun? Was raten wir uns für Verständigung und Zusammenleben?**
Gemeinsame Diskussion
- 17:00 Uhr** **Abschluss/Fazit: Viel Lärm um nichts?**
Axel Welge, Deutscher Städtetag NRW
- 17:15 Uhr** **Ende der Veranstaltung**

Impressum:

Herausgeber:

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf

Textredaktion und Gestaltung:

IKU_Die Dialoggestalter
Ibo Peters (Text und Gestaltung)

Dokumentation:

IKU_Die Dialoggestalter
Ibo Peters

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstr. 3, 40476 Düsseldorf
infoservice@mkulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

