

KARL OFTINGER

Lärmbekämpfung in allgemeiner Sicht und als internationale Aufgabe

Mein Thema bedarf der Verdeutlichung. Ich werde zunächst und vor allem über Probleme der Lärmbekämpfung im allgemeinen sprechen und dabei die Lärmbekämpfung als Aufgabe unseres technischen Zeitalters erfassen, losgelöst von den nationalen Gegebenheiten. Daraus wird sich von selber das Überwiegen der juristischen Gesichtspunkte ergeben: nicht deshalb, weil man am besten bei seinem Handwerk bleibt, sondern weil die Lärmbekämpfung in der entscheidenden Phase eine rechtliche, staatliche Aufgabe ist. Darüber sogleich Näheres, und als vorläufiges Beweisstück ein Zitat von einem so kompetenten technischen Fachmann wie es unser heutiger Sitzungsleiter, Prof. *Bruckmayer*, ist: „Die Lärmbekämpfung ist heute ein rechtliches Problem und kein technisches mehr“, so schrieb er 1958. An meine allgemeinen Darlegungen soll sich die Skizze von Maßnahmen der Lärmbekämpfung auf internationaler Ebene anschließen. Probleme des Betriebslärms — die Beeinträchtigung der Betriebsangehörigen durch Lärm — bleiben beiseite. Ich visiere somit den Lärm, der die Umwelt beeinträchtigt.

1. Wege und allgemeine Gesichtspunkte der Lärmbekämpfung überhaupt

Zunächst ist zu bestimmen, als wessen Aufgabe die Lärmbekämpfung eigentlich zu betrachten ist.

1. Welchen Beitrag die *Medizin* leistet, hat uns der Vortrag von Professor *Gunther Lehmann* eindrucksvoll gezeigt. Die Schlußfolgerung ist zwingend: Weil Lärm die Gesundheit gefährden oder schädigen kann, muß ihm gewehrt werden. Doch ist mit aller Schärfe zu betonen, daß Lärm nicht erst zu bekämpfen ist, wenn er im konkreten Fall

LÄRMBEKÄMPFUNG IN ALLGEMEINER SICHT

nachweisbar die Gesundheit beeinträchtigt, sondern schon auf Grund seiner Lästigkeit, Anders würde die Maxime gelten, Belästigung sei grundsätzlich erlaubt; eine Forderung, die nicht nur absurd und inhuman ist, sondern auch dem Befehl zahlreicher Gesetze widerspricht. Ich werde darauf zurückkommen.

2. Der meiste Lärm wird durch Erzeugnisse der *Technik* bewirkt, als deren Abfallprodukt. Niemand bezweifelt deshalb, daß es Aufgabe der *Techniker* ist, die Mittel der Lärmbekämpfung bereitzustellen. Doch bleibt festzuhalten, daß der technische Sachverständige nur Empfehlungen geben kann, deren Beachtung unterbleibt, wo Einsicht oder guter Wille fehlen. Der größere Teil der technischen Möglichkeiten der Lärmbekämpfung bleibt deshalb unausgeschöpft, solange nicht rechtlicher Zwang ausgeübt wird. Als Beleg diene der unzumutbare Lärm, der noch immer von den meisten Baustellen ausgeht, obwohl Möglichkeiten der Abhilfe durchaus bestehen.

3. Viele wohlmeinende Beurteiler glauben, allein mit *Erziehung* und *Aufklärung*, mit Überredung, sei dem Lärm beizukommen. Das ist eine Illusion. Man versuche einmal sein Erziehungswerk auf sämtlichen Baustellen einer Stadt oder an allen Fliegern eines Landes. Wiederum gilt, daß nur rechtlicher Zwang durchgreifende Hilfe bringt. Wenn das *Gesetz* vorschreibt, daß die Explosionsmotoren auf den Baustellen und daß die Flugzeuge mit Schalldämpfern auszustatten sind, dann ist sofort und überall ein Fortschritt erreicht, den Kampagnen der Erziehung und Aufklärung allein nie zustande bringen können.

Erziehung und Aufklärung haben aber ihren hohen Wert, um ein der Lärmbekämpfung förderliches Klima zu schaffen, nicht zuletzt bei den Behörden selber, und um den so sehr verlorenen Sinn für schlichte, menschliche Rücksichtnahme zu wecken, vorab bei den Kindern. Auch gibt es Gebiete der Lärmproduktion, die rechtlichem Zwang nicht zugänglich sind und wo allein der Appell an die Einsicht helfen kann: Nur auf diesem Wege kann man z. B. der musikalischen Flut beikommen, die sich in Hotels und Cafés aus den Radio- und Fernsehgeräten über die Gäste ergießt. Wie unorientiert gewisse Behörden noch sind, beweist eine Episode, die sich jüngst im schweizerischen Nationalrat abgespielt hat. Ein Parlamentarier verlangte, daß man bei der Planung von Autobahnen die Lärmeinwirkung auf die Nachbarschaft berücksichtige. Dies wurde abgelehnt mit dem Bemerken, nicht die Straße, sondern die Fahrzeuge machten Lärm!

4. Bleibt als Weg, wenn Technik, Erziehung und Aufklärung allein nicht zum Ziele kommen, derjenige des *Rechts*, des *staatlichen Zwangs*. Mancher unter Ihnen fühlt sich betroffen bei diesem Gedanken: man möchte polizeiliche Maßnahmen, neue Gesetze vermeiden. Doch sind diese ganz unausweichlich. Wie anders wäre es zu erklären — ich muß es wiederholen —, daß das Arsenal wirksamer technischer Abhilfen, das uns immer wieder gezeigt wird und das sich ständig vermehrt, so sehr unausgenützt bleibt? Man darf sich nicht täuschen. Nur scharfe rechtliche Mittel können das heutige Übermaß noch merkbar mildern.

*

Zum Beschluß dieser einleitenden Überlegungen möchte ich als Hauptstücke eines *Programms der Lärmbekämpfung* folgende Punkte festhalten:

1. *Ausbau der Forschungen* in allen in Betracht fallenden Richtungen. Zu den medizinischen Arbeiten müßte das Studium psychologischer und anthropologischer Gesichtspunkte treten. Auch kulturkritische und soziologische Studien sind erwünscht. Je nach den örtlichen Verhältnissen sollte zu den dezentralisierten Stätten der technischen Forschung und Entwicklung in Hochschul- und Fabriklaboratorien eine eigene zentrale technische Forschungs- und Beratungsstelle kommen. Eine solche ist in der Schweiz unlängst von einer vom Bund bestellten Expertenkommission beantragt worden als ein Annex der eidgenössischen Technischen Hochschule.

2. Einführung oder Ausbau eines gründlichen *Unterrichts in Lärmbekämpfung an den technischen Schulen und Hochschulen*. Dies ist von entscheidender Bedeutung. Dem jungen Techniker und Architekten muß in Fleisch und Blut übergehen, daß er die Gesichtspunkte der Erzeugung und Bekämpfung des Lärms bei seiner ganzen Arbeit, vom ersten Plan seiner Gebilde an, zu berücksichtigen hat. Wenn z. B. ein Konstrukteur eine motorische Baumsäge projiziert, so soll er sie von Anfang an so zu gestalten wissen, daß sie nicht den unbeschreiblichen Lärm der heute gebräuchlichen Modelle erzeugt. Architekt und Ingenieur, die eine neue Fabrik entwerfen, müßten vom Studium her die Kenntnisse besitzen, die ihnen erlauben, von vornherein geräuscharm zu planen, und sie müßten den Auftraggeber zu bestimmen wissen, daß entsprechende Maßnahmen unerlässlich sind.

3. *Aufklärung des Publikums*, der Lärmproduzenten und der Behörden, Propaganda, Schulunterricht. Im vorher skizzierten Rahmen haben diese Maßnahmen ihren Platz. Es gilt auch, der verbreiteten und unbegründeten Resignation, man könne gegen den Lärm „doch nichts machen“, entgegenzutreten und ebenso der gedankenlos nachgesprochenen Meinung, die Entwicklung einer — was den Lärm angeht — inhuman gewordenen Technik sei „unaufhaltsam“. Dann muß man dem Bürger — ich möchte dies sehr unterstreichen — deutlich sagen, daß er sich nicht jeden Lärminsult gefallen lassen muß.

4. *Zielbewußter Ausbau der Gesetzgebung*. Davon und von weiteren rechtlichen Maßnahmen spreche ich später.

5. *Ausbreitung der Organisationen für Lärmbekämpfung*. Sie haben als Wächter und Anreger, als Sprecher der öffentlichen Meinung, zu wirken, und sie würden auch dann noch Arbeit haben, wenn der Staat bedeutend mehr als heute sich der Abwehr des Lärms annähme.

6. Oft empfiehlt sich die Einsetzung von *Expertenkommissionen* für die verschiedenen Teilgebiete der Lärmbekämpfung. Eine solche Kommission ist z. B. in der Schweiz am Werk und gliedert sich in fünf Arbeitsgruppen für: a) medizinische, akustische und technische Grundlagen; b) für Straßen-, Bahn- und Schiffslärm; c) für Fluglärm; d) für Industrie-, Bau- und Wohnlärm; e) für juristische Fragen. Der Erfolg der Kommissionsarbeit ist, wie die Erfahrung lehrt, an drei Voraussetzungen gebunden:

- a) daß die Mitglieder unabhängig sind von den entgegengesetzten Interessen;
- b) daß sie wirklich überzeugt sind, Lärmbekämpfung tue not und weitgehende Maßnahmen seien erforderlich;
- c) daß die Exponenten anderer Richtung und Denkart lediglich als Auskunftspersonen ohne Sitz und Stimme in der Kommission angehört werden, dort, wo man auch die Gegenmeinung vernehmen möchte.

Mißachtet man diese Voraussetzungen, so werden die Ergebnisse der Kommissionsarbeit enttäuschend sein.

II. Schwierigkeiten der Lärmbekämpfung

Wer einen Gegner attackieren will, muß seine Eigenheiten kennen. Deshalb scheint es richtig, daß man nüchtern die Faktoren nennt, welche die merkliche Verminderung des heutigen Übermaßes an Lärm noch hemmen. Es sind vor allem folgende:

1. Das Vorwiegen wirtschaftlicher und technischer Überlegungen im Denken breiter Schichten und vieler Behörden. Für manche repräsentative Schweizer möchte ich die Diagnose wagen, daß sie im Kopf das Hirn eines Buchhalters und im Leibe das Herz

LÄRMBEKÄMPFUNG IN ALLGEMEINER SICHT

eines Mechanikers tragen. Der Gedanke, daß einem technischen Vorhaben — etwa der Einführung neuer Flugzeuge — Schwierigkeiten bereitet werden sollen, weil unzumutbarer Lärm entsteht, erscheint ihnen gänzlich abwegig. Das Gleiche gilt für die Idee, man solle aus Rücksicht auf die Umwelt aus einer Maschine nicht den maximalen Nutzen herausholen oder nicht die wirksamste, wenn auch lärmigste, Maschine einsetzen. Teppichklopfen — ein untechnischer Vorgang — erregt Ärger bei den gleichen Leuten, die es für selbstverständlich halten, daß eine Bauunternehmung mit monatelangem ungedämpftem Rammen — ein technischer Vorgang — ein Wohnquartier in eine Fabrikhalle verwandelt. Die Worte „wirtschaftliche Gründe“ und „technische Notwendigkeit“ sind zu magischen Formeln geworden, und sie führen sehr oft zur Kapitulation der Behörden, die für den Schutz des Publikums zu sorgen hätten. Auf Schritt und Tritt begegnet einem zudem eine gläubige Ehrfurcht vor der Maschine, der man bereit ist, Rechte einzuräumen auf Kosten des Menschen.

2. Das Vorliegen wirtschaftlicher und technischer Überlegungen hat zu einer Perversion der Werte geführt. Es steht fest, daß der herrschende Lärm zu einer verbreiteten gesundheitlichen Gefahr geworden ist, zur Bedrängnis für ungezählte Bürger, zu einer besonders schädlichen Belastung z. B. für Spitalinsassen und für geistige Arbeiter aller Stufen, namentlich auch der Schulkinder. Obwohl es hier um ganz vitale Interessen geht, schreckt man meistens vor durchgreifenden Abwehrmaßnahmen zurück. Es gibt wenige Instanzen, die bereit sind, ein Spital oder eine Schule ausreichend vom Verkehr zu isolieren; Raschheit und Ungehemmtheit des Verkehrs erscheinen wichtiger.

3. In manchen Kreisen herrscht ein verfehlter oder ein einseitiger Begriff des Sozialen. Man hält es für unsozial, den Motorradfahrern eine ausreichende Schalldämpfung zuzumuten, obwohl leise Fahrzeuge längst bestehen; wie wenn nicht das unzumutbare Geräusch der meisten Motorräder so anfechtbar wäre, daß Abhilfe mit allen Mitteln gefunden werden müßte. Ein anderes Beispiel: im sozialen Wohnungsbau wird in der Schweiz größtenteils so schlecht gebaut, daß die Hellhörigkeit der Wohnungen zu bitter beklagten Zuständen führt. *Dies* scheint mir unsozial.

4. Ein weiteres Hemmnis ist die verbreitete Resignation gegenüber den Schattenseiten der technischen Entwicklung. Man empfindet zwar Unbehagen, verbleibt aber bei einer fatalistischen Passivität, weil man nicht erkennt, daß das Schicksal des Menschen viel mehr in seine Hand gegeben ist als falsche soziologische Lehren wahrhaben wollen. Hier müßte unermüdliche Aufklärung einsetzen.

5. Als weiterer Posten in dieser Bilanz ist die große Zurückhaltung vieler Behörden in der Abwehr des Lärms zu nennen. Daß es Ausnahmen gibt, ist uns allen bekannt. Der Bürger indessen ist überzeugt, daß ihm sehr oft der nach Gesetz geschuldete Schutz versagt wird. Was ist davon zu halten?

a) Einmal steht fest, daß es Gesetze in großer Zahl gibt, mit denen das Ausmaß von Lärm, das uns heute Sorge macht, hätte verhindert werden können. Man hat sie aber nicht angewandt. Ein Beispiel für sehr viele: Eine Polizeiverordnung schreibt etwa vor: „Bei Bauten ... ist dafür zu sorgen, daß die Nachbarschaft möglichst wenig belästigt wird.“ „Der Inhaber eines Gewerbes, durch dessen Betrieb der Umgebung erhebliche Belästigungen zugefügt werden, ist zur Anbringung aller . . . technischen Verbesserungen pflichtig, die zur Abstellung der Übelstände möglich sind.“

Wie sieht die Wirklichkeit aus? Auch in einer solchen Stadt arbeiten die Kompressoren, Preßluftschlämmer und Bagger größtenteils ohne jede Schalldämpfung, selbst neben Spitälern und Lehranstalten, am lautesten auf den städtischen Baustellen.

b) Unsere Polizeiamter empfinden Scheu vor der bekannten Unpopularität polizeilichen Einschreitens und vor Eingriffen in die Freiheit des Bürgers. So verständlich dies ist (wir haben den Ausdruck einer achtenswerten liberalen Polizeiauffassung vor uns), so besteht doch die Gefahr, daß das eigentliche polizeimäßige Denken und Han-

dein zu kurz kommt. Die Wirkung im Bereich des Lärms ist unverkennbar: Die Zurückhaltung der Polizei führt zum Schutz der Freiheit der Rücksichtslosen statt zum Schutz der von ihnen bedrängten Bürger. Das Ergebnis ist eindeutig. Es werden Freiheit, Persönlichkeitsrecht und Eigentumsrecht einer viel größeren Zahl von Benachteiligten beeinträchtigt, als die Zahl derer beträgt, die von Beschränkungen zum Zwecke der Lärmbekämpfung erfaßt würden. Es besteht kein Grund, Störungen milder zu beurteilen, nur weil sie von einer Maschine stammen. In der Sprache des Juristen ausgedrückt, geht es bei alledem um die Legalität: die pflichtgemäße Anwendung der Gesetze.

6. Zu dieser Standortsbestimmung gehört auch die Erkenntnis, daß *Gefahr im Verzug* liegt. Der Lärm wächst im ganzen noch stetig an, ungeachtet erfolgreicher Abwehrmaßnahmen an einzelnen Stellen. Die Gründe sind bekannt: Zunahme des Straßenverkehrs und vor allem der lärmigen Typen von Fahrzeugen, Expansion der Fliegerei, Auftauchen oder plötzliche starke Vermehrung neuer Lärmquellen, wie der Kofferradios oder der motorischen Rasenmäher, Mechanisierung der Landwirtschaft u. v. a. m. Einige Beispiele:

Gewisse jetzt aufkommende Typen von Baumsägen sind kilometerweit störend hörbar sie werden jetzt nicht nur in Wäldern, sondern auch innerhalb von Städten eingesetzt.

Es gibt Anlagen zum Trocknen von Heu, die inmitten von Siedlungen Tag und Nacht laufen, so laut wie die geräuschvollsten der polizeilich geduldeten Lastautomobile, und diese sind bekanntlich sehr lärmig.

Gewisse Geräte zur Abwehr der Vögel knallen mit der Stärke eines Flintenschusses in der Nähe von Wohnhäusern, alle 30 Sekunden ein Knall, im Tag etwa 1500, in der Saison 200 000.

Die Klagen über die Kofferradios, die in Erholungsgebieten spielen, in der Eisenbahn, des Nachts in Hotelzimmern, sind Ihnen allen bekannt. Man kennt Fälle, da solche Geräte einem Hund auf den Rücken gebunden und von ihm promenierte wurden.

Wenn der Staat, wie in verschiedenen Ländern der Fall, das Fahren mit Mopeds freigibt oder das Mindestalter der Fahrer herabsetzt und die Maximalgeschwindigkeit hinaufsetzt, tritt mit einem Schlag eine gewaltige Schar von Lärmmachern neu auf und erhöht sich die Gefahr, daß der Lärm des einzelnen Fahrzeuges erheblich zunimmt.

In gewissen Bergdörfern benützen die jungen Leute ihre sehr lärmigen landwirtschaftlichen Traktoren zu Spazierfahrten und lassen sie auf dem Dorfplatz leer laufen, während sie selber im Wirtshaus sitzen.

Man sieht, Phantasie und Expansionsdrang der Lärmproduzenten sind unbegrenzt. Abwehr auf allen Seiten tut dringend not, sonst wird der Wunsch nach Ruhe immer wieder von der Entwicklung überspielt.

///. Einige wegleitende Erkenntnisse für die juristisch-staatliche Seite der Lärmbekämpfung

A. Grundideen des Rechts

Meine Darlegungen haben gezeigt, daß die Lärmbekämpfung an der entscheidenden Stelle eine Aufgabe des Rechts ist: Es müssen juristische Mittel, vornehmlich von seiten des Staates, eingesetzt werden. Zunächst einige Bemerkungen über die hier maßgebenden Grundideen des Rechts und über die Verletzung wichtiger rechtlicher Prinzipien durch die heutige Lärmsituation. Übermäßiger Lärm verletzt vorab das *Recht der Persönlichkeit*, das ein Kernstück der Rechtsordnung darstellt und das jedem einzelnen eine gewisse Sphäre der Ungestörtheit, des Wohlbefindens und des Alleinseins mit seinen Gedanken und Empfindungen garantieren will. Übermäßiger Lärm verletzt ferner das *Eigentumsrecht*. Aus ihm fließt gleichfalls ein grundsätzliches Verbot von Störungen. Wenn der Staat, z. B. mit dem Bau eines Flugplatzes oder einer Autostraße, den Nachbarn ganz ungewöhnliche Lärmeinwirkungen entschädigungslos auferlegt, so ist sowohl die Eigentumsgarantie wie die Rechtsgleichheit verletzt.

LÄRMBEKÄMPFUNG IN ALLGEMEINER SICHT

Eine der Grundideen des Rechts, die sich in zahlreichen Bestimmungen, gerade auch über die Beschränkung des Lärms, kundtut, ist das *Gebot der Rücksichtnahme*. Es wird durch die heutige Lärmkalamität aufs ärgste verletzt. Statt seiner befolgt das technische Denken — das ja so sehr maßgebend geworden ist — das Postulat des größten Nutzens, der größtmöglichen Leistung der eingesetzten Maschinen. Die Rechtsidee jedoch fordert die Bindung des Rücksichtslosen. Man gibt ihm aber nur zu oft, sobald er sich einer Maschine bedient, freie Bahn: zum Nachteil und auf Kosten der Umwelt. Mit allem Nachdruck sei festgestellt, daß aus den geschilderten Prinzipien und vor allem aus den zahlreichen Vorschriften unserer Gesetze, die direkt den übermäßigen Lärm verhindern wollen, ein *Recht auf* (relative) *Ruhe* fließt. Ziel der Lärmbekämpfung ist, dieses Recht wiederherzustellen. Dies kommt auf das Gebot hinaus, daß dort, wo das Zusammenleben zu Störungen führt, diese auf ein Minimum zu beschränkt sein. Schon die Belästigung der Umwelt ist somit grundsätzlich unerlaubt.

Solche Überlegungen lassen erkennen, daß die technische Entwicklung mit ihrem gewaltigen Störungspotential auf Schritt und Tritt zum Konflikt mit anerkannten Rechtsprinzipien führt. Wir müssen uns bewußt sein, daß Abhilfe gegen den Lärm bedeutet, den Grundideen des Rechts, die in Jahrtausenden gewachsen sind, an diesem Orte wieder Geltung zu verschaffen. Wir aktivieren damit die vom Recht verkörperte *Rangordnung der Werte*, nach welcher Gesundheit und Wohlbefinden höher stehen als etwa Zeitgewinn und Vergnügen, die so oft die Motive übelster Lärmerei sind, höher auch als wirtschaftliche Vorteile.

Das Ergebnis liegt auf der Hand. Die Anwendung der geschilderten rechtlichen Prinzipien führt zur dringend erforderlichen *Humanisierung der Technik*, die viel mehr als bis jetzt auf das richtig verstandene Wohl des Menschen auszurichten ist. Konkreter gesprochen heißt dies: Die humanen Maßstäbe, von denen das Recht ausgeht, müssen bei der Planung technischer Vorhaben als Realitäten in Rechnung gestellt werden, genau gleich wie etwa die Beschaffenheit eines Werkstoffes. Maschinen und Verfahren, die wegen ihrer Lärmerzeugung inhuman sind, dürfen nicht hergestellt und nicht verwendet werden.

Gestatten Sie mir, mit drei Zitaten aus Urteilen schweizerischer Gerichte zu belegen, daß die hier vertretenen Thesen sich in der Justiz meines Landes immer klarer durchsetzen. Im Jahre 1957 stellte das Schweizer Bundesgericht hinsichtlich störender Einwirkungen von Bauarbeiten fest, daß Bauinstallationen einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Nachbarn darstellen können, „même si elles sont techniquement nécessaires pour exécuter des travaux à un bâtiment“ — also ungeachtet ihrer technischen Notwendigkeit. In einem anderen Urteil des Bundesgerichtes von 1957 liest man: „Es kann nicht anerkannt werden, daß die mit der Erweiterung und technischen Modernisierung eines Betriebes verbundene Vermehrung des Lärms von den Nachbarn ohne weiteres hinzunehmen sei. Bei solchen Maßnahmen ist auf die Nachbarn Rücksicht zu nehmen.“ Die volkswirtschaftliche Bedeutung seines Betriebes gebe einem Fabrikunternehmer, so fährt das Urteil fort, nicht das Recht, mittels „unerträglichen Lärms auf die Nachbargrundstücke einzuwirken“. Man sieht, wirtschaftlicher Zweck, technische Notwendigkeit heiligen nicht einfach das Mittel, nämlich die Bewirkung übermäßigen Lärms, wie vielfach auch von Leuten in entscheidender Position geglaubt wird. Sondern: sind die Mittel unerlaubt, so muß — dies steht fest — auf die Verfolgung des Zweckes verzichtet werden, es sei denn, daß man das Mittel zu verbessern vermag, indem man geräuscharme Methoden befolgt. Hinsichtlich des vielberufenen Durchschnittsmenschen, auf dessen Lärmempfindlichkeit die Gesetze und Polizeibehörden abzustellen pflegen, bemerkte das Obergericht des Kantons Thurgau unlängst zutreffend: unter einem Durchschnittsmenschen sei „nicht ein empfindungs- und gefühlloser Mitmensch“ zu verstehen.

B. Rechtliche Wege der Lärmbekämpfung

Die Reditsordnung stellt dem Juristen schon jetzt eine Fülle der Mittel zur Verfügung, um gegen übermäßigen Lärm anzukämpfen. Es ist nicht das Ziel dieses Vortrags, sie einzeln zu besprechen. Statt dessen sollen einige neuere Entwicklungen hervorgehoben werden.

1. Gerichtsurteile aus verschiedenen Ländern zeigen, daß die Nachbarn von Baustellen sich gegen den *Baulärm* durchaus genauso mittels Zivilklage erfolgreich wehren können, wie man z. B. gegen übermäßigen Industrielärm vorgehen kann. Die verbreitete Ansicht, Baulärm sei eine von vornherein erlaubte Störung, ist unzutreffend. Nach schweizerischem Recht ist ein Bauverfahren, das übermäßigen Lärm bewirkt, schlechthin unerlaubt, selbst wenn es technisch notwendig ist. Davon war soeben die Rede. Daraus fließt das große Interesse an geräuscharmen Bauverfahren.

2. In Deutschland sind zahlreiche Prozesse gewonnen worden, mit denen Mieter von den Vermietern eine *Reduktion des Mietzinses* verlangten, weil die Wohnungen infolge des Lärms einen Minderwert aufwiesen. Es kann dabei z. B. um schlechte Schallisolation des Hauses gehen oder um eine geräuschvolle Nachbarschaft u. a. m.; sogar die Verschlechterung der Wohnlage infolge des angewachsenen Straßenverkehrs ist ein gültiger Anlaß. In der Schweiz ist die Rechtslage gleich wie in Deutschland; sie wird in anderen Ländern analog sein.

3. Schlechte akustische Beschaffenheit eines Hauses kann, wie die neueste Gerichtspraxis zeigt, zur *Schadenersatzpflicht* des Architekten gegenüber dem Bauherrn führen.

4. Es darf nicht verschwiegen werden, daß auch bereits eine *strafrechtliche Verurteilung* wegen Körperverletzung erfolgt ist. Das Bewirken vermeidbaren Lärms führte zu gesundheitlichen Störungen, und solche stellen gemäß Strafgesetzbuch eine Körperverletzung dar. Hier muß sich z. B. das Baugewerbe vorsehen, aber auch der Bauleiter einer Straßenbahnverwaltung, der ohne jede Maßnahme zur Schalldämpfung bei Nacht lange dauernde lärmige Arbeiten zur Erneuerung der Gleise ausführen läßt.

5. Im Gebiet der *Verwaltung* stehen dem Staat einfache Mittel zur Verfügung, um — meist ohne daß der Gesetzgeber bemüht werden müßte — den Lärm in gewissen Bereichen zu vermindern. Die Verwaltung kann z. B. beim Erteilen von Aufträgen an Unternehmer, etwa an Bauunternehmer, die Bedingung lärmarmen Verfahren aufstellen. Hier fehlt es meist noch an der Einsicht: die staatlichen und kommunalen Baustellen sind gewöhnlich weit und breit die lärmigsten. Die Verwaltung kann ferner zweckdienliche Bedingungen oder Auflagen in Konzessionen vorsehen (z. B. in Konzessionen für Transportbetriebe, Flugplätze usw.), ferner Bedingungen in Subventionserlassen. Es ist unverständlich, daß z. B. in der Schweiz der soziale Wohnungsbau noch immer staatlich subventioniert wird, ohne die Bedingung, daß ein Minimum an Maßnahmen gegen die Hellhörigkeit der Wohnungen getroffen wird.

6. Die Hauptrolle bei der Lärmbekämpfung durch Recht und Staat fällt dem sogenannten *Polizeirecht* zu. Es bedarf in allen Richtungen dringend des Ausbaus. Der Bürger darf nicht weiterhin den Eindruck haben, Tierquälerei sei verboten, Menschenquälerei nicht.

Ich werde einzelne Gebiete der polizeilichen Regelung herausgreifen, als Beispiele für das Gesamtgebiet.

a) Im Bereich der *Baupolizei* liefern die Baubewilligungen je nach der örtlichen Gesetzgebung auch eine Waffe gegen den Baulärm, indem man entsprechende Bedingungen und Auflagen aufnimmt. Gleiche Bedingungen können die Behörden stellen, wenn öffentlicher Boden für das Aufstellen von Baumaschinen benötigt wird; ein sehr geschickter Weg.

LÄRMBEKÄMPFUNG IN ALLGEMEINER SICHT

b) Was den *Straßenverkehr* anlangt, so sei einmal mehr die Überzeugung festgehalten, daß eine kräftige Verschärfung der Zulassungsbedingungen für Motorfahrzeuge die Intuition der Konstrukteure mächtig beflügeln würde. Die in manchen Polizeigesetzen enthaltenen Strafbestimmungen gegen Nachtruhestörungen werden viel zu selten gegen die Führer von Motorfahrzeugen angewandt.

c) Unter den Verkehrsmitteln bedürfen auch die *Luftseilbahnen* und *Skilifte* der Aufmerksamkeit. Sie sind zum Teil erschreckend laut und stören in den Alpen weitherum die Ruhe. Mit manchmal ganz einfachen Mitteln, die in den behördlichen Konzessionen und Bewilligungen vorzuschreiben sind, kann eine wirksame Schalldämpfung erzielt werden. Auch die Motorboote müßten scharf erfaßt werden, genau gleich wie die Straßenfahrzeuge.

d) Ganz im argen liegen die Dinge in der *Aviatic*. Hier ist der Lärm am lautesten, der Widerstand der Lärmproduzenten am größten und die rechtliche Abwehr am zaghaftesten. Das technisch Faszinierende der Fliegerei — zusammen mit einer Propaganda, die über unbegrenzte Mittel verfügt — hat bis heute vergessen machen, daß auch die Aviatic die sonst geltenden rechtlichen Prinzipien zu beachten und somit die Vermeidung von Störungen anzustreben hätte. Ich erinnere an die vorhergehenden Ausführungen. Heute noch bewegt sich die Fliegerei, was unsere Frage anlangt, größtenteils außerhalb des für andere Bezirke des Lebens geltenden rechtlichen Raums. Indes bestehen auch hier der rechtlichen Wege viele, von denen ich lediglich folgende erwähne:

aa) Gleich wie für die Motorfahrzeuge, sind durch Gesetz *Zulassungsbedingungen* aufzustellen, die vorsehen, daß erstens die Luftfahrzeuge wirksame Vorrichtungen zur Schalldämpfung aufweisen müssen, und daß zweitens Maschinen, die ein bestimmtes Maß an Lärm überschreiten, nicht verwendet werden dürfen. Die erste dieser Forderungen erfüllen heute das österreichische Luftfahrtgesetz von 1957 und das deutsche Luftfahrtgesetz von 1959, meines Wissens als einzige in ganz Europa; doch fehlt es auch hier noch an der Durchführung der Bestimmungen. Dagegen stößt die zweite Forderung, die lediglich die logische und unerläßliche Konsequenz der ersten Forderung ist — zu laute Flugzeuge dürften überhaupt nicht zugelassen werden —, auf die größte Zurückhaltung der Luftfahrtbehörden und vor allem der Aviatic selber. Man will hier nach wie vor den technischen Gesichtspunkt dem rechtlich-humanen voranstellen. Die Aktualität liegt auf der Hand: Es fragt sich unausweichlich, ob man denn eigentlich so unerhört laute Gebilde wie die großen zivilen Düsenflugzeuge zum Verkehr zulassen dürfe. Es sei festgehalten, daß die Regierung des Kantons Zürich sich im Jahre 1958 verbindlich dahin geäußert hat, sie werde „sich mit allen verfügbaren Mitteln dafür einsetzen, daß auf dem Flughafen Zürich nur solche Flugzeuge zugelassen werden, die keinen übermäßigen Lärm erzeugen“. Die Verwirklichung dieser Zusage bleibt abzuwarten.

bb) Zum primären Gesichtspunkt der Zulassungsbedingungen müssen durch Gesetz verfügte *Vorschriften über den Flugbetrieb* kommen: z. B. ausreichende Flughöhen (in Frankreich sind für große Städte 2000 m vorgeschrieben, etwa die dreifache Höhe als in der Schweiz); dann Verbot des Überfliegens der großen städtischen Agglomerationen, eine Forderung, die sich schon wegen der zunehmenden Gefahr von Katastrophen stellt (das Überfliegen von Paris ist z. B. der Kleinaviatic samt Rundfliegern ganz verboten). Dann ist eine ständige Überwachung erforderlich.

e) Neben die gesetzliche Erfassung einzelner Lärmquellen, wovon soeben die Rede war, tritt die *Schaffung allgemeiner Polizeiverordnungen zum Schutz gegen den Lärm*. Es empfiehlt sich, daß eine kompetente Stelle ein Muster für solche Verordnungen entwirft. Ich kenne im Inland und Ausland keine einzige Verordnung, die schon ausreichend ist. Auf Grund häufiger Beschäftigung mit diesem Gegenstand sehe ich folgende Konzeption als richtig an: Möglichst umfassende Regelung der Lärmquellen; die Verordnung soll (ich nenne nur Beispiele) von der Industrie und dem Gewerbe samt Bauwesen bis zu den landwirtschaftlichen Arbeiten und Gartenarbeiten (Rasenmäher!) reichen, von den Wasserskifahrern und den motorischen Modellflugzeugen bis zum Radio- und Fernsehbetrieb; sie soll den Schutz der Nachtruhe und den besonderen Schutz schonungsbedürftiger Örtlichkeiten, wie Kirchen, Schulen und Spitäler, eigens gewährleisten. Eine ins einzelne gehende Regelung ist unerläßlich, damit Bürger und Polizeiorgane sofort erkennen, was erlaubt und was verboten ist. Vor allem ist der maschinell erzeugte Lärm zu erfassen.

Neben die Einzelatbestände muß eine sogenannte Generalklausel treten: eine allgemeine Umschreibung des verbotenen Lärms, welche diejenigen Erscheinungen — z. B. neu auftretende Lärmquellen — trifft, die von den Einzelatbeständen nicht erfaßt werden. Hier der Vorschlag einer solchen Bestimmung:

„Es ist jedermann untersagt, durch sein Benehmen oder mittels Geräten, Maschinen, Apparaten und Vorrichtungen irgendwelcher Art, auch mittels deren Bedienung, Lärm zu bewirken, der durch zumutbare Vorkehren oder durch rücksichtsvolles Verhalten vermieden werden kann.“

KARL OFTINGER

f) Gemeinsam für die verschiedenen Bereiche der Polizei gelten folgende Empfehlungen und Bemerkungen:

aa) Für den Fall der Verletzung der Vorschriften ist das Schwergewicht nicht auf Strafen, sondern auf zweckmäßige administrative Maßnahmen zu legen: Einstellung von Betrieben und Verbot der Verwendung von Maschinen, die verbotenen Lärm erzeugen, Entzug von Konzessionen und Bewilligungen (z. B. Bewilligung zum Führen eines Motorfahrzeuges oder Luftfahrzeuges) und dergleichen mehr. Solche Maßnahmen sind erfahrungsgemäß unvergleichlich wirksamer als die üblichen geringen Geldstrafen.

bb) Auch das beste Gesetz ist nur so viel wert wie seine Anwendung durch die Behörden. Der Bürger hat Anspruch darauf, daß zunächst die bestehenden Gesetze wirklich angewendet werden. Ich habe bereits zu verstehen gegeben, daß es damit oft nicht gut bestellt ist, zum Befremden der lärmgeplagten Steuerzahler. Noch immer gilt leider der Satz, den ich seit vier Jahren wiederhole, daß die Behörden desto nachsichtiger sind, je lauter der Lärm, sofern er nur von einer Maschine stammt.

cc) Man muß sich darüber im klaren sein, daß nur mit durchgreifendem Vorgehen die Lärmkalamität als Ganzes merkbar zu bessern ist. Sonst werden die Fortschritte der Lärmbekämpfung jeweils durch die Fortschritte der Lärmerzeugung überholt. Es hilft z. B. wenig, die Verwendung motorischer Rasenmäher um einige Stunden zeitlich zu beschränken; einzig das Verbot geräuschvoller Geräte bringt wirklich Hilfe.

dd) Man müßte in jedem größeren Gemeinwesen einen Lärmbekämpfungskommissar bestellen, der ständig das gesamte Gebiet der Erzeugung und Bekämpfung des Lärms im Auge hält. Er würde z. B. bei staatlichen Bauvorhaben — etwa beim Bau von Autostraßen — und hinsichtlich der Gesetzgebung und deren Vollzug die Interessen der Lärmbekämpfung wahren.

ee) Ein wirksames Instrument der Lärmbekämpfung ist die *generelle Vorprüfung lärm-erzeugender Maschinen und Geräte*, in der Art der Typenprüfung, wie man sie von den Motorfahrzeugen her kennt: nur solche Produkte, die ein zum voraus festgelegtes Maß an Lärm nicht überschreiten, dürfen überhaupt in den Handel gelangen und in Betrieb genommen werden. Man denke z. B. an Baumaschinen, landwirtschaftliche Maschinen, Haushaltgeräte (die z. T. sehr laut sind), Rasenmäher usw. Die generelle Einführung der Vorprüfung müßte mit einem Schlag eine gewaltige Hilfe bringen. Zur Ergänzung ist eine periodische Nachprüfung erforderlich.

Man kann sich unschwer vorstellen, daß die betroffenen Kreise äußerst heftig gegen diesen Plan Sturm laufen werden.

IV. Internationale Gesichtspunkte

In einem letzten Kapitel soll erwogen werden, welche Maßnahmen sich auf internationaler Ebene aufdrängen. Ich muß mich mit Stichworten begnügen. Man hat zu denken an:

1. *Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch*. Hierfür sind vorab die privaten Organisationen, die sich der Lärmbekämpfung widmen, zuständig. Als Forum ad hoc ist die „Internationale Vereinigung gegen den Lärm“, mit Sitz in Zürich, gegründet worden. Auch bei gewissen überstaatlichen Gebilden wie z. B. der UNESCO und der OEEC besteht Interesse, und es sind schon Studien angestellt worden. Besonders dringlich ist zur Zeit angesichts des Aufkommens sehr lauter Düsenflugzeuge das Studium des Fluglärms und seiner Auswirkungen.

2. In gewissen Gebieten wird man erwägen müssen, ob die *Gesetzgebung zu vereinheitlichen* sei. Man denkt zunächst an die Fahrzeuge, die sich so leicht über die Grenze bewegen: Straßenfahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Flugzeuge, dann an Maschinen, die einen internationalen Markt besitzen, wie Baumaschinen. Die vorhin erwähnte Typenprüfung könnte vielleicht mit internationaler Wirkung eingeführt werden.

Später mag man an den *Betriebslärm* herangehen. Internationale Vorschriften würden den Einwand entkräften, daß ein einzelnes Land, das vorangeht und seinen Indu-

LÄRMBEKÄMPFUNG IN ALLGEMEINER SICHT

striellen Maßnahmen zur Lärmbekämpfung auferlegt, deren Konkurrenzfähigkeit schmälere.

Es ist beizufügen, daß — abgesehen von der Aviatik — vorläufig Behutsamkeit angezeigt ist. Sonst besteht Gefahr, daß man sich mit zu bescheidenen Ansprüchen begnügt, so daß das Ergebnis für einzelne Länder einen Rückschritt bedeutet. Man sollte meines Erachtens vorerst in den einzelnen Staaten die Lärmbekämpfung stark vorantreiben.

*

Man gestatte mir eine Schlußbemerkung. Ich bin mit vielen Beurteilern der Meinung, daß der herrschende Lärm Wesen und Substanz des Menschen nachgerade angreift und unsere Zivilisation ernstlich beeinträchtigt. Es ist Zeit, daß dem Einhalt geboten werde, und es ist Zeit, daß wir dafür sorgen, daß die Schöpfungen der Technik dem Menschen durchweg zum Vorteil und nicht immer mehr zur Plage werden.