

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU
Fraktion der FDP

Hannover, den 18.09.2012

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Niedersächsisches Gesetz
über Verordnungen der Gemeinden zum Schutz vor Lärm
(Niedersächsisches Lärmschutzgesetz - NLärmSchG)**

§ 1

Zweck des Gesetzes

Dieses Gesetz dient dem Schutz und der Vorbeugung vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche, die durch den Betrieb von Anlagen oder das Verhalten von Personen hervorgerufen werden.

§ 2

Verordnungsermächtigungen

(1) ¹Die Gemeinden werden ermächtigt, durch Verordnung für ihr Gebiet oder Teile ihres Gebietes zu regeln, dass

1. bestimmte Anlagen nicht oder nur beschränkt betrieben werden dürfen,
2. bestimmte Tätigkeiten oder Handlungen nicht oder nur beschränkt ausgeübt werden dürfen,

wenn das Gebiet oder der Teil des Gebietes eines besonderen Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche bedarf, die Anlagen, Tätigkeiten oder Handlungen geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorzurufen, die mit dem besonderen Schutzbedürfnis des Gebietes oder des Teils des Gebietes nicht vereinbar sind, und die Geräusche durch Auflagen nicht verhindert werden können. ²Die Durchführung notwendiger Arbeiten des Insel- und Küstenschutzes oder anderer im Interesse der öffentlichen Sicherheit gebotener Tätigkeiten darf durch eine Regelung nach Satz 1 nicht eingeschränkt werden.

(2) Die Gemeinden werden ermächtigt, durch Verordnung für ihr Gebiet oder Teile ihres Gebietes

1. zum Schutz von Wohnnutzung oder sonstiger lärmempfindlicher Nutzung oder zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe oder der Nachtruhe über die Regelungen der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung vom 29. August 2002 (BGBl. I S. 3478), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 8. November 2011 (BGBl. I S. 2178) hinausgehende Einschränkungen des Betriebs von Geräten und Maschinen zu regeln und
2. unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des Lärmschutzes zuzulassen, dass
 - a) Geräte und Maschinen entgegen § 7 Abs. 1 der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung betrieben werden dürfen, wenn der Betrieb im öffentlichen Interesse erforderlich ist, und
 - b) lärmarme Geräte und Maschinen im Sinne des § 2 Nr. 7 der Geräte und Maschinenlärmschutzverordnung entgegen § 7 Abs. 1 der Geräte und Maschinenlärmschutzverordnung betrieben werden dürfen, wenn deren Betrieb nicht erheblich stört oder unter Abwägung öffentlicher und privater Belange Vorrang hat.

§ 3

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Verordnung nach § 2 Abs.1 Satz 1 oder Abs. 2 Nr. 1 zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro geahndet werden.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Februar 2013 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die Lärmbekämpfung unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 des Grundgesetzes, soweit nicht der Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm betroffen ist. Dieser unterliegt ausschließlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Mit den vor Lärmbelastigungen schützenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Er hat aber zugleich an unterschiedlichen Stellen des Gesetzes und auch in Verordnungen nach dem BImSchG mit sachbezogenen Öffnungsklauseln Raum für weitergehende Vorschriften der Länder geschaffen.

Niedersachsen hat - wie viele andere Bundesländer auch - bislang vom Erlass eines Landes-Immissionsschutzgesetzes abgesehen. Über das BImSchG hinausgehende Regelungen zur Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen in Form von Lärm wurden allerdings vielfach auf lokaler Ebene in ortsrechtlichen Gefahrenabwehrverordnungen auf der Grundlage des § 55 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) getroffen. Bei derartigen Bestimmungen geht es in der Regel um das Schutzbedürfnis besonders lärmsensibler Bereiche wie etwa Kurgebieten oder um den Lärmschutz zu besonders störungsempfindlichen Tagen und Tageszeiten.

Auch die ostfriesischen Inseln haben in ihren ortsrechtlichen Gefahrenabwehrverordnungen besondere Lärmschutzregelungen getroffen. Sie sind in besonderem Maße darauf angewiesen, als Orte der Ruhe von ihren Erholung suchenden Besuchern wahrgenommen und erlebt zu werden. Jegliche Beeinträchtigungen durch Lärm werden von den Gästen hier besonders sensibel registriert.

Der bisher in Niedersachsen beschrittene Weg, die Ermächtigung zu ortsrechtlichen Verordnungen nach dem Nds. SOG auch für Regelungen des besonderen, über das BImSchG hinausgehenden Lärmschutzes zu nutzen, wird durch zwei Beschlüsse in Eilverfahren beim Verwaltungsgericht Oldenburg gegen die Durchsetzung eines saisonalen örtlichen Bauverbots mittels Ordnungsverfügungen infrage gestellt.

Nach Auffassung des Gerichts bedürfe es einer speziellen immissionsschutzrechtlichen Ermächtigung im Landesrecht zum Erlass besonderer vor Lärm schützender Bestimmungen; die sicherheits- und ordnungsrechtliche Ermächtigung nach dem Nds. SOG reiche hierfür nicht aus.

Mangels Möglichkeit, zügig eine obergerichtliche Entscheidung herbeizuführen und aufgrund der mit den Beschlüssen des Verwaltungsgerichts Oldenburg eingetretenen Rechtsunsicherheit in Bezug auf den Bestand und die zulässige Reichweite der örtlichen Gefahrenabwehrverordnungen auf den ostfriesischen Inseln, bietet die Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs die effektiv-

te Möglichkeit, schnell einen rechtssicheren Rahmen für den besonderen Lärmschutz nach landesrechtlichen Vorschriften zu schaffen.

Mit diesem Gesetzentwurf wird von den Öffnungsklauseln nach § 49 Abs. 1 des BImSchG und § 8 der 32. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung - 32. BImSchV) Gebrauch gemacht. Ergänzend werden die Gemeinden ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen auch Bestimmungen zum verhaltensbezogenen Lärmschutz, für den die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 des Grundgesetzes bei den Ländern liegt, zu erlassen. Damit haben es die zur Regelung befugten Körperschaften in der Hand, im Verordnungsweg einen umfassenden, sowohl anlagenbezogenen als auch verhaltensbezogenen Lärmschutz zu gewährleisten.

Auf eine besondere Festlegung von Begriffsbestimmungen wurde verzichtet. Der Gebrauch sämtlicher einschlägiger Begriffe des Immissionsschutzes in diesem Gesetz ist im Sinne ihres Gebrauchs im Bundesrecht, insbesondere im BImSchG zu verstehen.

Die Regelungsbefugnis soll in die Hände der Gemeinden gelegt werden, da Lärm mit Ausnahme des Lärms an langen Verkehrsstrecken ein örtliches Problem ist, und in den Gemeinden die besten Ortskenntnisse unterstellt werden können.

B. Zu den Vorschriften im Einzelnen

Zu § 1:

§1 bezeichnet den Gesetzeszweck und stellt klar, dass Geräuschemissionen und -immissionen unabhängig davon, ob sie dem anlagen- oder dem verhaltensbezogenen Lärmschutz zuzuordnen sind, mit den Vorschriften dieses Gesetzes begegnet werden kann.

Zu § 2:

Absatz 1 Satz 1 knüpft mit Nummer 1 materiell an die Ermächtigung zu landesrechtlichen Regelungen in § 49 Abs. 1 BImSchG an und greift zum anderen mit Nummer 2 die Gesetzgebungskompetenz des Landes zum verhaltensbezogenen Lärmschutz auf.

Den Gemeinden wird es so ermöglicht, in ihren ortsrechtlichen Verordnungen Regelungen zu treffen, die über den nach dem BImSchG gegebenen Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen in Form von Lärm hinausgehen und die Verursachung unerwünschter, die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft belästigender Geräusche zu unterbinden, wenn diese dem besonderen Schutzbedürfnis des betroffenen Gebietes zuwider liefen.

Diese Regelungskompetenzen werden aber ausschließlich zugunsten des Schutzes besonders schutzwürdiger Gebiete eingeräumt. Es wird somit keine generelle Ermächtigung für alle niedersächsischen Gemeinden zur Regelung des verhaltensbezogenen Lärmschutzes erteilt. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnungsermächtigung nach Absatz 1 Nr. 2 gelten damit weiterhin die allgemeinen vor Lärm schützenden Bestimmungen nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten und dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Mit Absatz 1 Nr. 1 wurde eine schlanke Formulierung gewählt, mit welcher die Nummern 1 und 3 der differenzierenden Regelungssystematik des § 49 Abs. 1 BImSchG erfasst werden. Es geht allein um das Verbot und die Einschränkung des Betriebs von Anlagen, gleichgültig ob es sich um ortsfeste oder ortsveränderliche Anlagen handelt. Die Ziele des besonderen Lärmschutzes sind damit uneingeschränkt erreichbar. Eines Errichtungsverbots für Anlagen - wie nach der Ermächtigung in § 49 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG möglich - bedarf es insoweit nicht; die Ermächtigung zur Beschränkung des Einsatzes von Brennstoffen (§ 49 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG) ist für den Lärmschutz nicht einschlägig.

Die anlagenbezogene Ermächtigung nach Nummer 1 und die verhaltensbezogene Ermächtigung nach Nummer 2 ermöglichen einen umfassenden und nachhaltigen Lärmschutz unabhängig davon, ob die Verursachung der Lärmbelästigung dem anlagen- oder dem verhaltensbezogenen Lärmschutz zuzuordnen ist. Das ist insbesondere hinsichtlich der Nutzung mobiler Geräte, die grundsätzlich unter den Anlagenbegriff des § 3 Abs. 5 Nr. 2 fallen können, von Bedeutung. Auch Be-

stimmungen, die schon unter der Schwelle einer erheblichen Belästigung im Sinne des allgemeinen Lärmschutzes nach dem BImSchG ansetzen, sind nach dieser Ermächtigung möglich, wenn dies mit der Schutzwürdigkeit des von dem Lärm betroffenen Gebietes begründet werden kann.

Mit Satz 2 soll dagegen vorgebeugt werden, dass Erfordernisse der Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit mit grundsätzlich möglichen besonders strengen Lärmschutzvorschriften kollidieren. Das kann z. B. der Fall sein, wenn tideabhängige lärmverursachende Arbeiten des Küstenschutzes auch in besonderen Ruhezeiten vorgenommen werden müssen. Mit „anderen Tätigkeiten“ werden sämtliche weiteren lärmverursachenden Aktivitäten erfasst, deren Durchführung im Interesse der öffentlichen Sicherheit geboten ist; diese sollen nicht durch den besonderen örtlichen Lärmschutz aufgrund der besonderen Störungsempfindlichkeit des betroffenen Gebietes oder der betroffenen Nachbarschaft behindert werden. Zu beachten bleibt allerdings auch bei der Durchführung solcher Arbeiten und sonstigen Tätigkeiten der allgemein gültige Lärmschutz nach den Vorschriften des BImSchG oder etwa der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm - Geräuschmissionen (BAnz. Nr. 160 vom 01.09.1970).

Absatz 2 knüpft an die Ermächtigung zu landesrechtlichen Regelungen in § 8 der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV) an. In Einklang mit Artikel 17 der Richtlinie 2000/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08.05.2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen (ABl Nr. L 162, S. 1) können nach Nummer 1 über die Schutzvorschriften der 32. BImSchV hinausgehende Einschränkungen des Gebrauchs von mobilen Geräten und Maschinen verordnet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass damit lärmempfindliche Gebietsnutzungen, die Sonn- und Feiertagsruhe oder die Nachtruhe geschützt werden sollen.

Die dem verhaltensbezogenen Lärmschutz unterliegende Verursachung belästigender Geräusche durch Tätigkeiten ist häufig zugleich mit dem Gebrauch von Geräten oder Maschinen verbunden (z. B. lautes Abspielen von Tonaufnahmen mittels Tonwiedergabegeräten). Im Regelungsbereich nach § 8 der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV) verstößt die Einschränkung lärmverursachender Tätigkeiten durch den Ordnungsgeber - wie z. B. bestimmter Handwerks- und Gartenarbeiten unter Nutzung von der Richtlinie 2000/14/EG erfasster Geräte - nicht gegen die europäische Warenverkehrsfreiheit. Auch in solchen Fällen kommt es auf die Abgrenzung zwischen verhaltens- und anlagenbezogenem Lärmschutz nicht mehr entscheidend an.

Absatz 2 Nr. 2 schafft unter den dort in Buchstaben a und b genannten Voraussetzungen demgegenüber mehr Freiheiten zur Zulassung von Ausnahmen von den Gebrauchsbeschränkungen für Geräte und Maschinen nach der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV), als sie allein nach § 7 Abs. 2 der Verordnung zulässig wären. Zu einer fehlerfreien Abwägung öffentlicher und privater Belange hinsichtlich der Zulassung von Ausnahmen von Gebrauchseinschränkungen der erfassten Maschinen und Geräte gehört notwendig die vorrangige Berücksichtigung anderer Lösungsmöglichkeiten (sogenannte Erforderlichkeitsprüfung).

Daher konnte auf die Übernahme des diesbezüglichen einschränkenden Tatbestandsmerkmals in § 8 Nr. 2 Buchst. a der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV) verzichtet werden.

Zu § 3:

§ 3 ermöglicht es den Gemeinden, Verstöße gegen ihre ortsrechtlichen Verordnungen zum Lärmschutz ordnungswidrigkeitsrechtlich zu bewahren. Gemäß § 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S.602) kann eine Handlung nur als Ordnungswidrigkeit geahndet werden, wenn die Möglichkeit der Ahndung gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde. Künftige ortsrechtliche Verordnungen können mittels Bezugnahme auf § 3 des Niedersächsischen Lärmschutzgesetzes Verstöße gegen einzeln bezeichnete Bestimmungen mit einer Geldbuße belegen.

Zu § 4:

§ 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion der CDU

Björn Thümler
Fraktionsvorsitzender

Für die Fraktion der FDP

Christian Dürr
Fraktionsvorsitzender