

Mitteilung des Senats vom 14. September 2010**Kinderlärm – Kein Grund zur Klage**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen folgenden Antrag an den Senat gerichtet:

„Kinderlärm – Kein Grund zur Klage

Spielende Kinder verursachen Lärm. Dies ist Ausdruck natürlichen Verhaltens und wichtig für ihre soziale und körperliche Entwicklung. Insbesondere in größeren Städten, wie Bremen und Bremerhaven, kann es dabei jedoch zu Lärmkonflikten kommen, da sich z. B. Schulen und Kitas sinnvollerweise in unmittelbarer Nachbarschaft zur Wohnbebauung befinden. Obwohl Kinderlärm subjektiv oft eine Belastung darstellt, ist dieser jedoch qualitativ nicht mit Gewerbe- oder Verkehrslärm gleichzusetzen. Schulen und Kitas dürfen nicht an den Stadtrand verdrängt werden, daher muss eine rechtliche Klarstellung erfolgen, um möglichen Konflikten vorzubeugen. Mutwillige und über das ‚normale‘ Maß hinausgehende Lärmbelastigungen sollen jedoch nach wie vor ausgeschlossen bleiben.

Lärmschutz wird bisher auf Bundes- und Länderebene in unterschiedlichen Gesetzen geregelt, konkrete gesetzliche Normen zur besonderen Berücksichtigung von Kinderlärm existieren in den meisten Bundesländern bisher nicht. Gleichwohl gibt es in mehreren Ländern Bestrebungen, dies in entsprechendes Landesrecht umzusetzen, in Berlin hat eine entsprechende Reform des Landes-Immissionsschutzgesetzes im Februar dieses Jahres stattgefunden. Im Bundesrat hat sich Bremen zudem einer Initiative des Landes Rheinland-Pfalz zur gesetzlichen Besserstellung von Kinderlärm angeschlossen.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) begrüßt den Beschluss des Bundesrats zur rechtlichen Klarstellung von Kinderlärm.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat zu prüfen, inwiefern in Bremen eine rechtliche Klarstellung erfolgen kann, um Kinderlärm von anderen Lärmarten abzugrenzen und der Bürgerschaft (Landtag) binnen sechs Monaten nach Beschlussfassung Bericht zu erstatten.

Der Senat beantwortet den Antrag wie folgt:

„Kinderlärm ist Ausdruck von Lebensfreude, die sich artikulieren muss. Es ist das Schönste und Normalste, was es gibt. Kinder haben ein Recht auf freie Entwicklung und Spielen.“ (Eckhard Pohls, Vorsitzender der Kinderkommission des Deutschen Bundestages).

In jüngerer Zeit nehmen die Konflikte wegen Kinderlärms – oder drohenden Kinderlärms – zu. Kinder stoßen offensichtlich immer stärker auf ein Lebensumfeld, das ihren natürlichen Lebensäußerungen nicht mit Verständnis und Toleranz, sondern mit Abwehr und Ressentiments begegnet. Beispiele für Bremen aus jüngster Zeit bilden die Diskussion um zusätzliche Betreuungsplätze und einen neuen Kita-Standort in Schwachhausen, der Streit um Ballspiele am Kippenberg-Gymnasium und die geplante Sanierung eines Spielplatzes in Findorff. Es gab verschiedene Gerichtsurteile in anderen Bundesländern, die auf der Grundlage des Baurechts teil-

weise zu erheblichen Einschränkungen oder gar Betriebsuntersagungen von Kindertageseinrichtungen in reinen Wohngebieten geführt haben. Diese Urteile haben zu zahlreichen Reaktionen in der Öffentlichkeit geführt.

Kinder machen Lärm. Dieser ist jedoch nicht mit Gewerbe- und Verkehrslärm gleichzusetzen. Vielmehr stellt er eine notwendige Ausdrucksform und Begleitererscheinung kindlichen Verhaltens dar. Kinder brauchen Freiräume, um spielerisch Sozialverhalten zu erlernen und sich geistig und körperlich entwickeln zu können.

Diese Freiräume sind in einer Stadt wie Bremen mit teilweise räumlich beengten Verhältnissen stets gefährdet und müssen immer wieder auf ein Neues erschlossen und gesichert werden. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass in beengten Verhältnissen eine weitere Ausdehnung der Bebauung nicht möglich ist und deshalb im Rahmen einer Nachverdichtung unterschiedliche Nutzungen nahe zusammenrücken (müssen).

Hinzu kommt, dass am 16. Dezember 2008 das Kinderförderungsgesetz in Kraft getreten ist. Dies gibt allen Kindern, die das erste Lebensjahr vollendet haben, spätestens ab 2013 einen Anspruch auf frühkindliche Versorgung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege. Hieraus wird sich weiterhin eine große Aktualität des Themas ergeben.

In ihrem Koalitionsvertrag von 2009 haben sich auf Bundesebene CDU, CSU und FDP darauf verständigt, dass Kinderlärm keinen Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen geben darf. In diesem Sinne wurde die Bundesregierung durch den Bundesrat mit Beschluss vom 5. März 2010 aufgefordert zu prüfen, ob und wie das Bundesrecht zur Erreichung der im Koalitionsvertrag genannten Ziele verbessert werden könne.

Nach Auffassung des Bundesrates sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, dass Kinderlärm sozialadäquat sei. Wenn Kinder innerhalb und außerhalb von Betreuungseinrichtungen spielten, verursachten sie Geräusche, Lärm und Krach. Kinder bräuchten Freiräume, um spielerisch soziales Verhalten zu erlernen und sich geistig wie körperlich entwickeln zu können. Eine klare gesetzgeberische Wertung, dass Kinderlärm sozialadäquat sei, könne nach Meinung des Bundesrates dazu beitragen, gerichtliche Auseinandersetzungen um Kinderlärm von vornherein zu vermeiden. Abwehransprüche sollten auf seltene Einzelfälle beschränkt bleiben.

1. Rechtliche Situation

Die juristische Bewältigung von Konflikten rund um den Kinderlärm ist mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, weil untergesetzliche Regelwerke hierfür nicht vorhanden sind. Bei Lärm von spielenden Kindern greift weder die TA Lärm noch die Sportanlagen-Lärmschutzverordnung (18. BImSchV) noch die Freizeitlärmrichtlinie:

Die TA Lärm bestimmt selbst, dass Anlagen für soziale Zwecke nicht von ihr erfasst werden. Das geht auf eine Initiative des Bundesrates zurück, der verhindern wollte, dass die Zulassung von Kindertageseinrichtungen in Wohngebieten erschwert beziehungsweise verhindert wird.

Die Sportanlagen-Lärmschutzverordnung orientiert sich am Leitbild einer Sportanlage, die dem Vereinssport, dem Schulsport oder dem organisierten Freizeitsport dient. Schon der Ordnungsgeber ging davon aus, dass Kinderspielplätze und unorganisierte, reine freizeitsportliche Aktivitäten nicht erfasst werden sollten.

Die Freizeitlärmrichtlinie, die in einigen Ländern als Verwaltungsvorschrift gilt, erfasst nicht jeden Freizeitlärm, sondern im Wesentlichen Freizeitanlagen kommerzieller Art mit größerem Einzugsbereich. Ausdrücklich ausgenommen sind Kinderspielplätze. Sie ergänzen die Wohnnutzung in dem betroffenen Gebiet. Nach der Freizeitlärmrichtlinie sind die mit ihrer Nutzung verbundenen Geräusche sozialadäquat und müssen deshalb von den Nachbarn hingenommen werden. Ausgeschlossen sind damit auch die Außenspielflächen von Kindertageseinrichtungen.

Im Übrigen scheiden die genannten Regelwerke schon deshalb als Maßstab für die Beurteilung von Kinderlärm aus, weil das ihnen zugrunde liegende Trennungsgesetz, das lärmempfindliche und störende Nutzungen im Interesse der Konfliktminimierung räumlich voneinander trennen will, auf Kinderlärm nicht übertragbar ist: Kinderspielplätze und Kindertageseinrichtungen sind ihrem Zweck nach möglichst wohnortnah anzusiedeln. Konflikte um Kinderlärm können daher nicht durch den Grundsatz der Trennung von Lärmquellen und Wohngebieten aufgelöst werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist vielmehr eine wertende Güterabwägung im jeweiligen Einzelfall vorzunehmen. Diese richtet sich insbesondere nach der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, wobei wertende Elemente wie Herkömmlichkeit, soziale Adäquanz und allgemeine Akzeptanz mitbestimmend sind (BVerwG, Urteil vom 30. April 1992, Az. 7 C 25/91).

Dabei ist zu beachten, dass Kindertageseinrichtungen in reinen Wohngebieten nach der derzeitigen Rechtslage nur eingeschränkt zulässig sind. Sofern in Bremen die reinen Wohngebiete in den letzten 20 Jahren ausgewiesen wurden, sind dort soziale Einrichtungen in der Regel ausnahmsweise zulässig. Im Geltungsbereich älterer Bebauungspläne ist für die Zulassung einer Kindertageseinrichtung eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplanes erforderlich. Die Zulassung einer Ausnahme gemäß § 31 Abs. 1 BauGB und die Erteilung einer Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB sind Ermessensentscheidungen, wobei an die Erteilung einer Befreiung strengere Anforderungen gestellt werden.

2. Geplante Maßnahmen der Bundesregierung

Eine bundesrechtliche Regelung lässt auf sich warten. Im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit werden derzeit Regelungen zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erarbeitet. Mit einem ersten Referentenentwurf kann für den Herbst 2010 gerechnet werden.

Eine Änderung der Baunutzungsverordnung ist im Laufe der Legislaturperiode vorgesehen. Danach sollen in reinen Wohngebieten unter anderem Anlagen für soziale Zwecke – darunter fallen Kindertageseinrichtungen – grundsätzlich zulässig werden. Das ist derzeit nur für allgemeine Wohngebiete der Fall. Da diese Novellierung umfangreich ausfallen soll, ist damit zu rechnen, dass eine Änderung erst im Laufe des Jahres 2013 zu erwarten ist.

Ob auch das Nachbarschaftsrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch geändert wird, ist zwischen den zuständigen Bundesministerien noch strittig. Das zuständige Bundesjustizministerium und das Bundesinnenministerium sehen derzeit hierfür keine Veranlassung.

3. Handlungsmöglichkeiten der Kommunen

Die Rechtswirkungen der beabsichtigten Neuregelung der Baunutzungsverordnung werden sich zunächst nur auf neue Bebauungspläne erstrecken. Für bestehende Bebauungspläne ist immer die Fassung der Baunutzungsverordnung anzuwenden, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan galt.

Im Falle der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans hat die Gemeinde die Möglichkeit, die vom Bundesverordnungsgeber vorgesehene Rechtswirkung herbeizuführen. § 1 Abs. 6 BauNVO ermöglicht es der Gemeinde, durch eine textliche Festsetzung auch in reinen Wohngebieten Kindertageseinrichtungen allgemein zu erlauben.

Diese Möglichkeit sollte künftig in jedem neu festzustellenden oder zu ändernden Bebauungsplan geprüft werden, um dem Ziel des Schutzes des Spiels von Kindern im Sinne des Entschließungsantrags näher zu kommen.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Abstimmung mit der Fachkommission Städtebau und den kommunalen Spitzenverbänden eine Arbeitshilfe zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Kindertageseinrichtungen in reinen Wohngebieten erarbeitet. In dieser Arbeitshilfe ist dargelegt, wie Städte und Gemeinden aufgrund der geltenden Rechtslage die Errichtung von Kindertageseinrichtungen in reinen Wohngebieten planungsrechtlich ermöglichen können.

4. Initiativen in anderen Ländern

Inzwischen hat das Land Berlin als erstes Land ein eigenes Gesetz zum Schutz von Freiräumen kindlicher Entfaltung erlassen (Erstes Gesetz zur Änderung des Landes-Immissionsschutzgesetzes vom 3. Februar 2010, GVBl. Nr. 4 vom 16. Februar 2010).

In Hamburg ist das Hamburgische Gesetz zum Schutz gegen Lärm in der parlamentarischen Beratung. Mit seiner Verabschiedung ist im Spätherbst zu rechnen.

5. Vorschlag für eine bremische Sofortregelung

Um Geräuschemissionen von Kindern in der Zeit bis zum Inkrafttreten bundesrechtlicher Regelungen einen größeren gesetzlichen Schutz als bislang zukommen zu lassen, sollte für diese Übergangszeit auch im Land Bremen eine Übergangsregelung geschaffen werden. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa schlägt deshalb vor, das Landes-Immissionsschutzgesetz wie folgt zu ändern und das Gesetzgebungsverfahren schnellstmöglich zu beginnen:

Das Bremische Immissionsschutzgesetz vom 26. Juni 2001 in der Fassung des Zweiten Gesetzes vom 26. April 2005 wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige § 2 wird § 2 Absatz 1.
2. In § 2 wird folgender Absatz 2 neu eingefügt:

„Geräusche, die von Kindern ausgehen, sind als Ausdruck selbstverständlicher kindlicher Entfaltung und zur Erhaltung kindgerechter Entwicklungsmöglichkeiten grundsätzlich sozialadäquat und damit zumutbar.“

Mit einer solchen Gesetzesänderung kann der Gesetzgeber des Landes Bremen zum Ausdruck bringen, dass der Lärm von spielenden Kindern grundsätzlich als sozial adäquat hinzunehmen sei, ohne damit aber eine Einzelfallbetrachtung entbehrlich zu machen. Vorausgesetzt wird hierbei die bestimmungsgemäße Nutzung der Kindertageseinrichtung oder des Kinderspielplatzes durch Kinder. In künftigen kinderlärmbedingten Immissionsschutzkonflikten wäre dann die vorgenommene Privilegierung des Kinderlärms als Abwägungsleitsatz – insbesondere bei den oben erwähnten Ermessensentscheidungen – zu beachten. Damit würde einer Interessenbewertung Gesetzesrang verliehen, die sich bislang aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung ergibt.

Eine solche Gesetzesänderung hätte solange Bestand, bis der Bund die oben angesprochene Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und eventuell anderer gesetzlicher Normen vorgenommen hat. Wegen der grundgesetzlichen Kompetenzregelungen hätte eine Bundesregelung Vorrang vor einer den gleichen Sachverhalt berührenden Landesregelung.