

### „Die rechtliche Situation in Deutschland“

Dr. Franz-Josef Feldmann, MA a.D., Bundesministerium für Umwelt, Bonn



Sehr geehrte Damen und Herren,

als deutscher Gastredner freue ich mich, heute zu Ihnen über das Thema „Sind Kindergeräusche wirklich Lärm? – Die rechtliche Situation in Deutschland“ sprechen zu dürfen.

Herzlichen Dank für die Einladung zu diesem Symposium anlässlich des 17. Internationalen Tages gegen Lärm. Mein Dank gilt dem Land Steiermark sowie der Stadt Graz und dem österreichischem Lebensministerium, die zusammen das Symposium veranstalten. Mein Gruß gilt deshalb ganz besonders ihren Vertretern.

Meine Damen und Herren,

wenn Sie sich fragen, warum ich hier als Gastredner aus Deutschland auftrete, geht es doch „bloß“ um örtlichen Kinderlärm, dann ist dies eine Frage, die sich mir auch stellte, als das Umwelt-Bildungszentrum-Steiermark als Veranstaltungsmanager an das deutsche Bundesministerium für Umwelt herantrat und um Unterstützung bat. Offenbar verspricht man sich einige Erkenntnisse aus Deutschland, die die hiesige Diskussion um den Kinderlärm bereichern könnten. Der Aufgabe will ich mich gerne stellen. Ob es etwas bringt, müssen Sie am Ende beurteilen.

Nun, auch in Deutschland gab es eine Diskussion um den Kinderlärm, und um die Frage, wie damit umzugehen ist. Die Diskussion wurde in der Öffentlichkeit, in Städten und Gemeinden, in den Ländern und im Bund geführt. In den Medien überschlugen sich die Schlagzeilen, wenn wieder einmal ein Kindergarten geschlossen werden musste, weil Anwohner sich belästigt fühlten und erfolgreich vor Gericht geklagt hatten. Dies war nicht mit dem Gedanken vereinbar, dass in einer kinderfreundlichen Gesellschaft ein besonderes Toleranzgebot für Kinderlärm gilt und dass Geräusche spielender Kinder Ausdruck der kindlichen Entwicklung und Entfaltung sind. Kinderlärm sollte grundsätzlich zumutbar sein, und nicht Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten. In verschiedenen Landtagen gab es deshalb Gesetzesinitiativen, um dem Problem sich häufender Klagen zu begegnen. Auch die Kinderkommission des Deutschen Bundestages wandte sich dem Problem zu. In einer öffentlichen Anhörung wurde dann der Gedanke entwickelt, auf Bundesebene eine Lösung zu suchen.

Und, meine Damen und Herren,

jetzt wird die Angelegenheit etwas komplizierter, weil Kinderlärm verschiedene Rechtsbereiche berührt. Dies war bei der Lösungssuche zu berücksichtigen. Schon die Frage, wer für ein Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben zum Kinderlärm zuständig ist, Bund oder Länder, war umstritten. Mit der Föderalismusreform 2006 hatten die Länder nämlich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm bekommen. Und ist Kinderlärm nicht auf kindliches Verhalten zurückzuführen?

Die Bundesregierung vertrat demgegenüber einen etwas anderen Standpunkt. Sie gab zu bedenken, dass es in der öffentlichen Diskussion vor allem um Geräusche geht, die von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehen und die deshalb einen Anlagenbezug aufweisen, der eine Bundeskompetenz begründet. Der Anlagenbegriff wird nämlich seit jeher sehr weit verstanden, darunter fallen nicht nur Betriebsstätten für Industrie und Gewerbe, sondern auch sonstige ortsfeste Einrichtungen und emissionsträchtige Grundstücke. Im Ergebnis war dann das Regelungsregime des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) einschlägig. Darin sind in grundsätzlicher Weise die Umwelanforderungen an Errichtung und Betrieb von Anlagen geregelt. Dazu passte, dass auch das Baugesetzbuch (BauGB) und das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) auf Bundesebene angesiedelt sind. Darin geht es dann auch um die planungsrechtliche Zulässigkeit von Kindereinrichtungen und um den zivilrechtlichen Nachbarschutz.

Meine Damen und Herren,

mit diesem schönen Dreiklang von Bundeskompetenzen war natürlich noch keine Lösung für das Problem Kinderlärm gegeben, sondern nur ein erster Einstieg. Am Anfang stand deshalb eine Problemanalyse und die Frage, wo und wie am besten angesetzt werden kann, um beim Kinderlärm wieder Rechtsfrieden zu schaffen. Da in der öffentlichen Diskussion und in der Politik am meisten verstörte, dass Behörden und Gerichte zur Beurteilung des Kinderlärms die auf der Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassene Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, kurz: TA Lärm, und ihre Immissionsrichtwerte heranzogen, obwohl diese Verwaltungsvorschrift vor allem für Industrie und Gewerbe konzipiert worden war und soziale Einrichtungen ausdrücklich nicht in ihren Anwendungsbereich fallen, war die erste Idee, etwas dagegen zu stellen, ein fachliches Regelwerk, das dem Kinderlärm angemessen ist und dem gesellschaftlichen Toleranzgebot entspricht.

Dahinter, meine Damen und Herren,

stand die Überlegung, dass ein solches immissionsschutzrechtliches Regelwerk dann auch für den zivilrechtlichen Nachbarschutz maßgeblich sein würde. Das Bürgerliche Gesetzbuch (§ 906 BGB) verweist nämlich auf das Immissionsschutzrecht, so dass für ein Grundstück in der Regel eine nur unwesentliche Beeinträchtigung durch die von einem Nachbargrundstück ausgehende Einwirkung angenommen wird, wenn die immissionsschutzrechtlichen Grenz- oder Richtwerte eingehalten sind. Weiter ging die Überlegung dahin, dass auch nach dem Baugesetzbuch und den allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher Anlagen (§ 15 Baunutzungsverordnung) sich das Immissionsschutzrecht bei der Beurteilung von Belästigungen oder Störungen durch Geräusche auswirkt.

Eine solche fachliche Lösung, meine Damen und Herren,

hat gleichwohl in der Politik nicht verfangen. Es wurde befürchtet, dass auch ein eigenständiges Regelwerk für Kinderlärm gar nicht so ausgefeilt sein kann, dass es alle Situationen im Lande berücksichtigt. Und wer wollte sagen, welche Grenz- oder Richtwerte passen, um nicht Gefahr zu laufen, dass doch noch eine von den Nachbarn akzeptierte Kindereinrichtung die Messlatte reißt. Der Politik war es deshalb um etwas anderes zu tun.

Die Vorstellung war, gegenüber den gesetzlichen Anforderungen an die Errichtung und den Betrieb von immissionsschutzrechtlich nichtgenehmigungsbedürftigen Anlagen, wie sie auch Kindereinrichtungen darstellen, einen neuen Regelungsansatz zu wagen und die Kindereinrichtungen zu privilegieren. Wenn generell für nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen gilt, schädliche Umwelteinwirkungen u.a. durch Geräusche zu verhindern, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind, und danach unvermeidbare Einwirkungen auf ein Mindestmaß zu beschränken (§ 22 BImSchG), und wenn in der Praxis die zur Konkretisierung dieses Mindestmaßes erlassene TA Lärm herangezogen wird, so sollte mit dem neuen Regelungsansatz diese für Kindereinrichtungen problematische Rechtssystematik durchbrochen und eine neue Beurteilungsgrundlage für den Kinderlärm geschaffen werden, die dem Toleranzgebot Rechnung trägt. Die Frage war nur, wie. Der Nachbarschutz und eine Klagebefugnis durften nicht einfach ausgeschlossen werden. Es gilt und galt die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie.

Somit, meine Damen und Herren,

stand die Politik vor einer nicht ganz einfachen Aufgabe. Baden ja, aber das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Zwischen den Ressorts und in der Politik ist dann eine Lösung in langwierigen Beratungen entwickelt worden, an deren Ende Mitte 2011 das Gesetz zur Privilegierung des von Kindertagesstätten und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms erlassen worden ist.

Was besagt nun dieses Gesetz? Erstaunlicherweise besteht es nur aus zwei Sätzen, die es aber in sich haben. Es geht dabei um eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, und zwar um einen neuen Absatz in der für nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen geltenden Vorschrift (§ 22 BImSchG). Sind darin die grundsätzlichen Pflichten zur Vermeidung und Beschränkung schädlicher Umwelteinwirkungen geregelt, so wird mit dem ersten Satz des neuen Absatzes postuliert, dass Geräuscheinwirkungen, die von Kindereinrichtungen, Kinderspielplätzen und ähnlichen Einrichtungen wie beispielsweise Ballspielplätzen durch Kinder hervorgerufen werden, im Regelfall keine schädliche Umwelteinwirkung sind (§ 22 Abs. 1a BImSchG).

Bestimmt das Bundes-Immissionsschutzgesetz den Begriff „schädliche Umwelteinwirkungen“ u.a. durch Geräusche, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 BImSchG), so ist diese Begriffsbestimmung zwar nicht im Hinblick auf Kinderlärm modifiziert worden, es sollten aber die von Kindereinrichtungen hervorgerufenen Geräuscheinwirkungen auch nicht einfach wie Geräuscheinwirkungen von Sport- und Freizeitanlagen für Erwachsene oder von Industrie- und Gewerbeanlagen beurteilt werden, selbst wenn die Beurteilungspegel am maßgeblichen Immissionsort gleich hoch liegen. Kindereinrichtungen sind nicht nur im öffentlichen Interesse erforderlich, sie sind in einer kinderfreundlichen Gesellschaft auch willkommen und zu fördern. Bei der Frage nach der Erheblichkeit von Belästigungen muss bei Kindereinrichtungen ein anderer Maßstab zur Anwendung kommen als der, welcher für Sport- oder Freizeitanlagen oder für Industrie und Gewerbeanlagen angemessen ist.

Von daher hat der Gesetzgeber eine Regelung für erforderlich gehalten, wonach bei typisierender Betrachtungsweise angenommen wird, dass von Kindereinrichtungen im Regelfall keine Geräuscheinwirkungen hervorgerufen werden, die als erhebliche Belästigung und damit als schädliche Umwelteinwirkung zu bewerten wären. Mit dem Gesetz ist eine Vermutung in das

Lärmschutzrecht eingeführt worden, die solange trägt, wie nicht im Einzelfall besondere Umstände vorliegen und diese zu einer anderen Beurteilung führen. Somit stellt die neue Regelung im Ergebnis eine Privilegierung des Kinderlärms gegenüber anderen Lärmquellen dar.

Allerdings, meine Damen und Herren,

ist mit dem Gesetz das Vorliegen einer schädlichen Umwelteinwirkung nicht kategorisch ausgeschlossen worden. Dies würde die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen schlechthin außer Kraft setzen. Eine auch dem Drittschutz betroffener Nachbarn verpflichtete Regelung muss vielmehr bei besonderen Umständen eine Prüfung im Einzelfall ermöglichen, in dem man selbst bei Zugrundelegung eines weiten Maßstabs noch zu einer erheblichen Belästigung kommen kann. Diese Prüfung bleibt für den Sonderfall möglich, da die Privilegierung nur für den Regelfall gilt.

Der Sonderfall wird in der neuen Regelung zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber doch vorausgesetzt. In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass ein vom Regelfall abweichender Sonderfall zum Beispiel vorliegt, wenn die Kindereinrichtungen in unmittelbarer Nachbarschaft zu sensiblen Nutzungen wie Krankenhäuser und Pflegeanstalten gelegen sind, oder wenn sich die Einrichtungen nach Art und Größe sowie Ausstattung nicht in Wohngebiete und die vorhandene Bebauung einfügen.

Liegt jedoch, meine Damen und Herren,

im Regelfall keine schädliche Umwelteinwirkung vor, so versteht sich, dass Vermeidungs- und Beschränkungspflichten nicht greifen. Unter die neue Regelung fallen zunächst alle Geräuscheinwirkungen durch kindliche Laute wie Sprechen und Singen, Lachen und Weinen, Rufen und Schreien und Kreischen. Aber auch Geräuscheinwirkungen durch körperliche Aktivitäten wie Spielen, Laufen, Springen und Tanzen gehören dazu, selbst wenn vielfach die eigentliche Geräuschquelle in kindgerechten Spielzeugen, Spielbällen und Spielgeräten sowie Musikinstrumenten liegt. Wie die Gesetzesbegründung klarstellt, gilt dies auch für Geräuscheinwirkungen durch Sprechen und Rufen von Betreuerinnen und Betreuern, da diese Laute unmittelbar durch die Kinder und ihre Betreuung bedingt sind.

Im vorgenannten Kontext ist gemäß Sozialgesetzbuch Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII). Unter Kindertageseinrichtungen sind Einrichtungen im Sinne des Sozialgesetzbuchs zu



verstehen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Unter ähnlichen Einrichtungen wie Kindertageseinrichtungen sind bestimmte Formen der Kindertagespflege zu verstehen, die nach ihrem Erscheinungsbild ähnlich wie Kindertageseinrichtungen betrieben werden (§ 22 Abs. 1 S. 2 SGB VIII), z.B. sogenannte Kinderläden, nicht jedoch Kindertagespflege im Haushalt einer Tagespflegeperson, da Wohnungen grundsätzlich keine immissionsschutzrechtlichen Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind. Hier gilt das Immissionsschutzrecht der Länder.

Unter Kinderspielplätzen und ähnlichen Einrichtungen sind kleinräumige Einrichtungen zu verstehen, die auf spielerische oder körperlich-spielerische Aktivitäten von Kindern zugeschnitten sind und die wegen ihrer sozialen Funktion regelmäßig wohnungsnah gelegen sein müssen. Ballspielflächen für Kinder gehören hierzu; sie werden exemplarisch angeführt. Davon zu unterscheiden sind Spiel- und Bolzplätze sowie Skateranlagen und Streetballfelder für Jugendliche, die großräumiger angelegt sind und ein anderes Lärmprofil haben als Kinderspielplätze. Diese Anlagen werden von der Privilegierung nicht erfasst. Die Privilegierung gilt auch nicht für Sportanlagen im Sinne der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV), die am Leitbild einer Anlage orientiert ist, die dem Vereinssport oder vergleichbar organisiertem Freizeitsport dient.

Eine dem Immissionsschutzrecht entsprechende Privilegierung ist auch für den zivilrechtlichen Nachbarschutz (§ 906 BGB) diskutiert worden, um eine divergierende Rechtsprechung von Verwaltungsgerichten und Zivilgerichten zu vermeiden. Letztlich ist jedoch eine ausdrückliche Änderung nicht erfolgt. Da das Nachbarschutzrecht bereits auf immissionsschutzrechtliche Grenz- und Richtwerte verweist, kann erwartet werden, dass die Privilegierung des Kinderlärms im Immissionsschutzrecht auf die Anwendung des Nachbarschutzrechts ausstrahlt. Darüber hinaus ist nach der Gesetzesbegründung die Privilegierung ihrer Art nach so grundsätzlicher Natur, dass sie auch auf das sonstige Zivilrecht, insbesondere das Mietrecht und das Wohnungseigentumsrecht, ausstrahlt, soweit dieses jeweils für die Bewertung von Kinderlärm relevant ist. Auch im Hinblick auf die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher Anlagen (§ 15 Baunutzungsverordnung) ist aufgrund der Auswirkung des Immissionsschutzrechts auf die Beurteilung von Belästigungen oder Störungen durch Geräusche auf eine Änderung verzichtet worden.

Meine Damen und Herren,

Sie werden sich jetzt vielleicht fragen, was neben der vorgetragenen Privilegierung noch weiter in dem neu eingefügten Absatz geregelt worden ist. Eigentlich ist doch schon alles gesagt, was die Beurteilung des Kinderlärms wieder ins Lot bringen sollte. Aber es bleibt noch etwas, was insbesondere im Sonderfall bei der Beurteilung der Geräuscheinwirkungen zu beachten ist.

Mit Satz 2 des neuen Absatzes wird nämlich geregelt, dass bei der Beurteilung Immissionsgrenz- und -richtwerte nicht herangezogen werden dürfen. In der Gesetzesbegründung wird zum Ausdruck gebracht, dass solche quantitativen Werte für Kindereinrichtungen nicht angebracht sind. Die ihnen zugrunde liegenden Lärmindizes in Form von Dezibel (dB) sind physikalische Größen der Akustik, so dass ein darauf beruhender Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der von spielenden Kindern hervorgerufenen Geräuscheinwirkungen dem besonderen Toleranzgebot der Gesellschaft grundsätzlich nicht gerecht werden kann.

Wird das Vorliegen eines Sonderfalls behauptet, kommt es auf eine umfassende Würdigung des Einzelfalls an, wobei ggf. Sachverständige hinzuzuziehen sind. Dann muss geprüft werden, ob sich Kindertageseinrichtungen, Kinderspielplätze und ähnliche Einrichtungen nach Art und Größe sowie Ausstattung in Wohngebiete und die vorhandene Bebauung einfügen. Ist dies nicht oder nur bedingt der Fall, können zur Beurteilung der Geräuscheinwirkungen nur lärmschutzfachliche Methoden und Erfahrungen mit der Erfassung und Bewältigung von vergleichbaren Sonderfällen herangezogen werden. Dabei sollten dann auch Erkenntnisse aus problematischen Nachbarschaftsverhältnissen eine Rolle spielen dürfen, wo nur Anforderungen an Errichtung, Beschaffenheit und Betrieb der Kindereinrichtungen zu akzeptablen Ergebnissen für die Beteiligten geführt haben.

Meine Damen und Herren,

sieht man sich heute die behördliche Vollzugspraxis und die gerichtliche Entscheidungspraxis in Deutschland an, so kann man wohl mit einiger Berechtigung sagen, dass sich Behörden und Gerichte der neuen Rechtslage gestellt haben und wieder weithin eine Beruhigung in der Rechtslandschaft eingetreten ist. Ein Sonderfall ist meines Wissens bislang höchsttrichterlich noch nicht angenommen, wengleich auch verschiedentlich erörtert worden. Dies belegt, dass das Privilegierungsgesetz die erwünschte Wirkung entfaltet und dass die Durchsetzung des gesellschaftlichen Toleranzgebotes für Kinderlärm nicht nur Wunschtraum ist.

Meine Damen und Herren,

ich hoffe, mit meinen Ausführungen zur rechtlichen Situation in Deutschland den einen oder anderen Aspekt aufgezeigt zu haben, der vielleicht auch für die Diskussion in Österreich von Interesse ist. Sie werden bemerkt haben, dass das deutsche Privilegierungsgesetz zwar in der Bezeichnung noch von Kinderlärm spricht, die eigentliche Regelung aber nicht mehr. Wenn das heutige Symposium unter dem Thema steht, „Sind Kindergeräusche wirklich Lärm?“, dann wünsche ich Ihnen dieses Ergebnis auch für Ihre Diskussion.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und viel Erfolg im weiteren Verlauf der Tagung.