

Antrag

der Abg. Dr. Gisela Splett u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Arbeit und Soziales

Umgang mit Geräuschemissionen bei Kinder- und Jugendeinrichtungen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. inwieweit sie die Auffassung teilt, dass erhöhte Lärmmissionen im Umfeld von Kinder- und Jugendeinrichtungen Teil kindgerechter Lebensäußerungen bei Spiel und Bewegung sind und insofern einer anderen rechtlichen Bewertung bedürfen als andere Lärmarten;
2. inwieweit es in baden-württembergischen Kommunen in den vergangenen Jahren bei der Einrichtung oder dem Betrieb von Kindertageseinrichtungen, Kinderspielplätzen, Schulhöfen, Kinder- und Jugendzentren u. ä. im Zusammenhang mit Lärmschutz zu Auseinandersetzungen gekommen ist und insbesondere in wie vielen Fällen Anwohner/-innen sich mit dem Verweis auf Lärmschutz erfolgreich gegen Neueinrichtungen zur Wehr gesetzt haben;
3. wie sie entsprechende Konflikte – auch im Baubestand – zukünftig lösen und Nachbarschaftsstreitigkeiten vermeiden will;
4. welche Ansichten und Bewertungen es von den Trägern und den kommunalen Spitzenverbänden zum Thema Kinderlärm gibt;
5. inwieweit ihr gesetzgeberische Initiativen zum Thema Kinderlärm aus anderen Bundesländern bekannt sind und wie sie diese bewertet;

II. eine gesetzliche Regelung zur Privilegierung von Kinderlärm auf den Weg zu bringen.

21. 10. 2009

Dr. Splett, Lösch, Lehmann,
Dr. Murschel, Oelmayer, Wölfle GRÜNE

Begründung

Aufgrund der Änderung des Grundgesetzes folgenden Zuständigkeit der Länder für die Regelung von verhaltensbezogenem Lärm liegt die immissionsrechtliche Kompetenz hinsichtlich verhaltensbezogenen Lärms und somit auch einer möglichen Privilegierung von Kinderlärm jetzt bei den Ländern.

Gerade in Anbetracht der Kinderlandkampagne des Landes sehen wir die Landesregierung in der Pflicht, diesen rechtlichen Spielraum auszuschöpfen und klar für einen Paradigmenwechsel von der bisherigen Verbotskultur im Bereich „Kinderlärm“ hin zu einer Zulässigkeit kindgerechter Lebensäußerungen einzutreten.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 9. November 2009 Nr. 22-0141.5/14/5289 nimmt das Ministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, dem Wirtschaftsministerium sowie dem Umweltministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. inwieweit sie die Auffassung teilt, dass erhöhte Lärmimmissionen im Umfeld von Kinder- und Jugendeinrichtungen Teil kindgerechter Lebensäußerungen bei Spiel und Bewegung sind und insofern einer anderen rechtlichen Bewertung bedürfen als andere Lärmarten;

Die Auffassung, dass Kinderlärm grundsätzlich als sozialadäquat zu betrachten ist, wird geteilt. Diese Haltung entspricht auch der überwiegenden Rechtsprechung.

Kinderlärm ist Teil kindgerechter Ausdrucksformen und damit auch Teil des gesellschaftlichen Lebens. Lärm im Umfeld von Kindergärten und Schulen ist durchaus als kindgemäße Lebensäußerung zu werten. Spiel und Bewegung sind unverzichtbare Elemente im Tagesrhythmus eines Kindes. Bewegung ist ein elementares Prinzip jeglichen Lernens und trägt zum Wohlbefinden und zur Gesundheit bei. In einer bewegungsgerecht gestalteten Lernumgebung erleben Kinder im rhythmisierten Schultag den Wechsel von konzentriertem Arbeiten und notwendigen Erholungspausen, nutzen Spiel- und Bewegungsräume in den Pausen. Auch im Bereich der Ganztagschulen sind Spiel- und Bewegungsangebote Teil eines umfassenden Gesundheitsschutzes

im Rahmen einer sinnvollen Rhythmisierung des Tages, um dem Bedürfnis von Kindern und Jugendlichen nach Licht, Luft und Bewegung nachzukommen. Die Möglichkeit, sich in diesem Rahmen zu bewegen, unterstützt auch die sozial-emotionale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Gleichwohl gehört es zum Erziehungsauftrag von Elternhaus, Kindergarten und Schule, dass Kinder rücksichtsvolle Verhaltensweisen und Umgangsformen, die für das Miteinander wichtig sind, und das Einhalten von Regeln und Ordnungen erlernen. Dieser Aspekt ist im Orientierungsplan für die baden-württembergischen Kindergärten und den Bildungsplänen der Schulen verankert.

Geräusche spielender Kinder gelten als untrennbarer Bestandteil des Wohnens. Die gesetzlichen Regelungen gehen davon aus, dass Kinderspielplätze wohnungsnah angelegt werden sollen, nehmen also bewusst das Nebeneinander von Kinderlärm und sonstigem Wohnen in Kauf. Deshalb müssen die von Kindergärten und ihren Spielflächen üblicherweise ausgehenden Geräusche als sozial adäquate Geräusche von den Anliegern hingenommen werden. Als Regulativ muss nach dem Grundsatz des Rücksichtnahmegebots das Ruhebedürfnis der Anlieger beachtet werden, soweit es die örtlichen Verhältnisse zulassen. Dies kann etwa durch Anforderungen an das Spielgerät oder Beschränkungen bei der Nutzung der Einrichtungen sowie die Beschränkung des Benutzerkreises erreicht werden. Kinderlärm ist damit nicht mit Gewerbe- oder Verkehrslärm gleichzusetzen, sondern eine notwendige Ausdrucksform und Begleiterscheinung kindlichen Verhaltens und wird daher privilegiert behandelt. Konflikte wegen Kinderlärm treten in der Rechtspraxis nur vereinzelt auf, werden jedoch in der Öffentlichkeit deutlich wahrgenommen (vgl. hierzu auch Frage I. 2.).

Rechtlich handelt es sich bei Spielplätzen, aber auch bei Kindertagesstätten und Kindergärten um nicht genehmigungspflichtige Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Somit gilt auch für diese Einrichtungen das Vermeidungs- und Minimierungsgebot von Lärmemissionen, wenn sie die Grenze der Erheblichkeit überschreiten, d. h. schädliche Umwelteinwirkungen darstellen. Die Frage der Erheblichkeit wird hierbei von den Gerichten im Rahmen der oben geschilderten Einzelfallabwägung mittels einer wertenden Güterabwägung unter Berücksichtigung der sozialen Adäquanz dieser Einrichtungen und dem Rücksichtnahmegebot bestimmt. Untergesetzliche Vorschriften zur Konkretisierung des Begriffs der Erheblichkeit fehlen beim Kinderlärm. Bei Lärm von spielenden Kindern greifen weder die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm), noch die Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV), noch die Freizeitlärmschutzrichtlinie.

Bei Bolzplätzen ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich, die jedoch grundsätzlich zu einer Privilegierung gegenüber normalen Sportplätzen in Bezug auf Kinderlärm führt.

2. inwieweit es in baden-württembergischen Kommunen in den vergangenen Jahren bei der Einrichtung oder dem Betrieb von Kindertageseinrichtungen, Kinderspielplätzen, Schulhöfen, Kinder- und Jugendzentren u. ä. im Zusammenhang mit Lärmschutz zu Auseinandersetzungen gekommen ist und insbesondere in wie vielen Fällen Anwohner/-innen sich mit dem Verweis auf Lärmschutz erfolgreich gegen Neueinrichtungen zur Wehr gesetzt haben;

Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, in wie vielen Fällen es zu Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Lärmschutz bei der Einrichtung oder dem Betrieb entsprechender Einrichtungen gekommen ist bzw. wie oft Anwohner sich erfolgreich gegen eine Neueinrichtung wehren konnten oder wollten.

Bei den Gemeinden wird dazu ebenso wie über die Art der genehmigten oder nicht genehmigten Anlagen keine differenzierte Statistik geführt.

Zwar ist Lärmproblematik im Allgemeinen ein häufiges Thema in den vom Wirtschaftsministerium zu behandelnden Petitionen. Die Fälle beziehen sich aber eher selten auf Kinder- und Jugendeinrichtungen. In den dem Wirtschaftsministerium bekannten Fällen konnte in der Regel bei einer bestimmungsgemäßen Nutzung der Einrichtung oder Anlage, ggf. unter Auflagen, insbesondere zu den Nutzungszeiten, der Betrieb beibehalten bzw. die Neueinrichtung genehmigt werden. Fälle der Verhinderung oder Nutzungsuntersagung solcher Einrichtungen oder Anlagen in Baden-Württemberg aus Gründen des Lärmschutzes von Anwohnern sind dem Wirtschaftsministerium nicht bekannt.

3. wie sie entsprechende Konflikte – auch im Baubestand – zukünftig lösen und Nachbarschaftsstreitigkeiten vermeiden will;

Eine Steuerung zur Vermeidung von Konfliktsituationen ist insbesondere über die Bauleitplanung der Kommunen möglich. Dabei können frühzeitig Konfliktpotenziale erkannt und bewältigt werden. Aber auch im Baubestand, sowohl im beplanten als auch im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB), entfaltet die nach Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelte planungsrechtliche Zulässigkeit der einzelnen Anlagen eine steuernde Wirkung. Darüber hinaus ist bei der bauordnungsrechtlichen Zulassung im Einzelfall zu prüfen, ob das Gebot der Rücksichtnahme nach § 15 BauNVO gewahrt bleibt.

Bauplanungsrechtlich werden die genannten Einrichtungen differenziert in Anlagen für soziale Zwecke (beispielsweise Kindergärten, Kindertagesstätten, Jugendheime), Anlagen für kulturelle Zwecke (Schulen jeglicher Art, Schulsportanlagen, sofern sie der Hauptnutzung wesensmäßig zugeordnet sind) und Anlagen für sportliche Zwecke (beispielsweise Sportplätze, Sport- und Turnhallen, Bolzplätze). Öffentliche Kinderspielplätze werden als Flächen für Spielanlagen oder als öffentliche Grünflächen mit entsprechender Zweckbestimmung festgesetzt.

Soziale Anlagen wie Kindertageseinrichtungen können auf Grundlage der BauNVO 1990 in reinen Wohngebieten im Wege der Ausnahme, bzw. bei entsprechender Festsetzung im Bebauungsplan, allgemein zugelassen werden. In allgemeinen Wohngebieten und Mischgebieten, die ebenfalls überwiegend oder anteilig von der Funktion Wohnen geprägt sind, gehören sie zu den allgemein zulässigen Anlagen, die bei bestimmungsgemäßer Nutzung mit den anlagentypischen Auswirkungen auf die Umgebung von den Nachbarn hingenommen werden müssen.

Kinderspielplätze sind nach BauNVO in allen Wohnzwecken dienenden Gebieten als der Wohnnutzung zugehörig zulässig.

Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke wie Schulen und Schulsportanlagen sind ebenfalls in reinen Wohngebieten ausnahmsweise und in allen anderen dem Wohnen dienenden Gebieten allgemein zulässig. Im reinen Wohngebiet müssen die ausnahmsweise zulässigen Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienen. Auch für diese Anlagen gilt, dass die anlagenspezifischen Auswirkungen wie Sport- und Freizeitlärm bereits bei der Bauleitplanung in die Abwägung einzustellen sind und bei der Zulassung im Einzelfall die Einhaltung des Gebots der Rücksichtnahme geprüft wird. Für Sportanlagen im eigentlichen Sinne (d. h. die dem Vereinssport, dem Schulsport oder vergleichbar organisiertem Freizeitsport dienen) gilt dabei die Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV). Jugendspieleinrichtungen unterfallen hingegen nicht der 18. BImSchV. Obwohl es für diese Spiel- und Freizeitanlagen eine spezielle gesetzliche Regelung nicht gibt, können nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums auf der Grundlage der hier bekannten Einzelfälle aus Petitionen

Konfliktfälle regelmäßig, ggf. über Auflagen im Hinblick auf bauliche Lärmschutzmaßnahmen oder/und über die Regelung von Nutzungszeiten der lärm-auslösenden Anlagen, gelöst werden.

4. welche Ansichten und Bewertungen es von den Trägern und den kommunalen Spitzenverbänden zum Thema Kinderlärm gibt;

Die Kommunalen Landesverbände nehmen Bezug auf eine Kurzstellungnahme des Umweltministeriums an die Kommunalen Landesverbände aus dem Jahr 2006 (im Anschluss an Gespräche zur Neufassung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 24 Grundgesetz), die darlegt, dass Kindergärten und Kinderspielplätze sozial adäquat mit einer gewissen Geräusentwicklung verbunden sind, die – zumal sie nicht in der besonders sensiblen Nachtzeit auftritt – von der Nachbarschaft ggf. eine etwas erhöhte Toleranz fordert. Gerade für die unterschiedlichen Lebensäußerungen von Kindern erscheinen rechtliche Regelungen nicht zwingend, zumal der Vollzug derartiger Regelungen in der Praxis schnell an Grenzen stoßen dürfte. Zudem führt die ständige Rechtsprechung zu einer angemessenen Behandlung dieser Problematik.

Die Kommunalen Landesverbände halten diese Aussagen weiterhin für aktuell und schließen sich ihnen an.

Nach Auffassung des Landesjugendamtes beim Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) wäre vorstellbar, um Konflikte zu vermeiden, dass Gemeinden im Zuge einer Bedarfsplanung von Angeboten für Kinder und Jugendliche die Bürger einbeziehen und für die Ausgestaltung einer „Familienfreundlichen Kommune“ werben.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Offene Jugendbildung Baden-Württemberg (LAGO), ein Zusammenschluss verschiedener Landesverbände der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, vertritt folgende Auffassung:

Die Geräuschmissionen von Einrichtungen für Kinder unterscheiden sich erheblich von denen, die in den Einrichtungen für Jugendliche entstehen. In Einrichtungen für Kinder findet die Geräuschmission beinahe ausschließlich tagsüber statt und zumeist ohne Musikanlagen o. ä. Einrichtungen für Jugendliche verursachen häufig Geräuschmissionen bis in den späten Abend, insbesondere am Wochenende.

In Konfliktfällen werde vernünftigerweise oft eine Lösung auf dem „Verhandlungswege“ angestrebt. Oft werden auch bauliche Maßnahmen wie z. B. der Einbau von Lärmschutzfenstern durchgeführt. Ein Kompromiss mit der Nachbarschaft müsse getragen sein von der Anerkennung kindlicher und jugendlicher Lebensäußerung, die unvermeidbar mit Geräusch verbunden ist.

Die LAGO schließt hieraus u. a. Folgendes:

1. Anerkennung und Akzeptanz

Kindliche und jugendliche Geräuschmission ist dem Heranwachsen immanent, grundsätzlich nicht vermeidbar und aus der Sicht der LAGO daher in bestimmten Grenzen entwicklungsnotwendig. Kinderlärm, der beispielsweise durch verschiedenartiges Bewegen, beim Sport, Toben oder Musikhören mehrerer Kinder oder Jugendlicher zwangsläufig nicht ausbleibt, ist wichtig und nicht nur „akzeptabel“. „Lärm“ dieser Art ist aus pädagogischer Sicht zu begrüßen und darf (bzw. kann!) also nicht verboten werden. Zudem: „Verbot“ bedeutet hier lediglich Verlagerung. Das Zulassen kindlicher und jugendlicher Lebensäußerungen auch als „Lärm“ ist eine Form der Anerkennung und Wertschätzung. Ein durch Verbote geprägtes Lebensumfeld vermittelt dies nicht.

2. Konflikt und Interessenausgleich als Lernfeld

Das Zulassen von Lärm ist jedoch nicht grenzenlos. Nach Einschätzung der LAGO wissen das im Übrigen auch Kinder und Jugendliche selbst sehr gut. Ihnen sei klar, dass ihr Toben auch störend sein kann, dass laute Musik – insbesondere wenn sie nicht den Geschmack der Umgebung trifft – eine echte Belastung sein kann. Ein bloßes Verbot bringt jedoch keinen Lerneffekt, sondern lediglich Konfrontation. Die im Falle von Interessenskonflikten (nicht nur den Lärm betreffend) notwendigen Aushandlungsprozesse sind für Kinder und Jugendliche wichtige Erfahrungen, in denen sie lernen, eigene Interessen und Wünsche mit denen von Anderen in Beziehung zu setzen und nach konstruktiven Lösungen zu suchen. Abhängig vom Alter der Beteiligten bedürfen solche Prozesse oft einer qualifizierten Anleitung durch Fachkräfte. Mit adäquaten Methoden können dabei auch schon kleine Kinder einbezogen werden.

Aushandlungsprozesse ermöglichen jedoch nur dann hilfreiche Erfahrungen, wenn die Gespräche auf „Augenhöhe“ stattfinden. Dies sei bei der momentanen Rechtslage nach Einschätzung der LAGO nicht gegeben. Eine im Vergleich zu anderen Geräuschemissionen verschiedene rechtliche Bewertung von kindlichem und jugendlichem „Lärm“ sei aus der Sicht der LAGO zwingend.

5. inwieweit ihr gesetzgeberische Initiativen zum Thema Kinderlärm aus anderen Bundesländern bekannt sind und wie sie diese bewertet;

Der Landesregierung sind Überlegungen zur Regelung des Themas Kinderlärm im Immissionschutzrecht in mehreren Ländern bekannt, konkrete Initiativen jedoch nur aus den Ländern Hessen und Berlin. Sie zielen im Wesentlichen darauf ab, Kinderlärm grundsätzlich als sozialadäquat zu qualifizieren. Daneben gibt es Überlegungen auf Bundesebene (vgl. II). Die beabsichtigte weitere Privilegierung von Kinderlärm ist grundsätzlich zu begrüßen. Ob sie vor dem Hintergrund der Gesetzgebungskompetenz der Länder möglich und angesichts der ständigen Rechtsprechung notwendig ist, muss im Rahmen der jeweiligen gesetzgeberischen Initiativen von den dortigen Gesetzgebungsorganen bewertet werden.

II. eine gesetzliche Regelung zur Privilegierung von Kinderlärm auf den Weg zu bringen.

Nach Artikel 74 Nr. 24 Grundgesetz liegt die Gesetzgebungskompetenz für anlagenbezogenen Lärm beim Bund. Der Bund hat bezüglich des Themenkomplexes Kinderlärm aus Anlagen (Kindertageseinrichtungen, Kinderspielplätze) von seiner Befugnis bislang keinen Gebrauch gemacht.

In einer einstimmigen Entschließung des Bundestages (Drucksache 16/13624) hat der Bundesgesetzgeber in der letzten Legislaturperiode jedoch zum Ausdruck gebracht, sich mit diesem Thema beschäftigen zu wollen. Dies wird auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode im Bund aufgegriffen und bestätigt. Danach darf Kinderlärm keinen Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen geben. Die Gesetzeslage soll entsprechend geändert werden.

Im Hinblick auf die Bestrebungen auf Bundesebene hält es die Landesregierung für sinnvoll, zunächst diese Entwicklungen abzuwarten.

Dr. Stolz

Ministerin für Arbeit und Soziales