

Zur rechtlichen Problematik von Kinderlärm

Von Prof. Dr. Ondolf Rojahn

Umgangssprachlich erzeugen Kinder „Lärm“. Kinder lachen, toben, weinen, schreien, streiten, spielen Ball. Die einen freuen sich über die aufgeweckten Kleinen. Sie weisen daraufhin, dass ein Großteil der eingeschulten Kinder an motorischen Entwicklungsdefiziten leidet, und betrachten Spiel und Sport im Freien als Gegengewicht zur übermäßigen Nutzung von Fernsehern, Computerspielen, Gameboys und Spielekonsolen. Den anderen raubt der Lärm spielender Kinder den „letzten Nerv“.

1. Die Praxis der Behörden und Verwaltungsgerichte zeigt, dass sich die rechtliche Problematik des Kinderlärms in der Regel dann zuspitzt, wenn sich die Nachbarschaft durch Kinderlärm gestört fühlt, der von drei Einrichtungen ausgeht: das sind erstens Kinderspielplätze mit ortsfesten Spielgeräten, zweitens Kindertageseinrichtungen mit Außenspielflächen (also Kinderkrippen und Kindergärten) und – drittens – Spieleinrichtungen für Jugendliche ab 14 Jahre aufwärts wie z.B. Bolzplätze mit Fußballtoren, Skateboard- und Basketball-Anlagen. Kinderlärm wird deshalb auch als einrichtungs- oder anlagenbezogen bezeichnet.

2. Der Lärm von Kindern und Jugendlichen unterscheidet sich jedoch von den anlagenbezogenen Lärmimmissionen des Straßen -, Schienen - und Luftverkehrs in dreifacher und wesentlicher Hinsicht:

- Kinderlärm ist der Ausdruck persönlicher Verhaltensweisen. Er ist für die Persönlichkeitsentwicklung des jungen Menschen unverzichtbar. Kinderlärm wird daher in der Gegenüberstellung zum anlagenbezogenen Industrie- und Gewerbelärm als „verhaltensbezogener“, als „sozialer Lärm“ oder als „gesellschaftlich nützlicher“ Lärm betrachtet.
- Kinderlärm besitzt anders als Verkehrslärm eine sehr hohe Informationshaltigkeit; wegen der Unterscheidbarkeit der Stimmen und der Verständlichkeit einzelner „Wortfetzen“ wird Kinderlärm nicht als bloßes Hintergrundgeräusch wahrgenommen. Kinderstimmen weisen im Verhältnis zur Stimmlage Erwachsener ein viel höhere Tonhaltigkeit und Tonfrequenz auf. Es handelt sich jedenfalls nicht um tieffrequenten Lärm. Kreischende Einzeltöne werden nicht selten als besonders lästig empfunden.
- Einrichtungen für Kinder und Jugendliche gehören im Gegensatz zu Schnellstraßen, Fernbahngleisen und Flugplätzen und anders als Industrie- und Gewerbebetriebe zur „notwendigen Infrastruktur“ aller Siedlungsbereiche, die dem Wohnen dienen. Das Städtebaurecht weist Einrichtungen für Kinder als Anlagen für soziale oder sportliche Zwecke den Wohn -, Dorf – und Mischgebieten zu. Das Landesbaurecht schreibt den Bau von Spielplätzen vor, wenn Wohnungsbauvorhaben eine bestimmte Größe überschreiten. Die Kindergartengesetze der Länder verlangen für die Wahl der Standorte kurze und sichere Wege für die Kinder. Für die staatliche Förderung von Kindertagesstätten

nach dem Sozialgesetzbuch (§ 74 SGB VIII) kann entscheidend sein, ob ein Kindergarten das Kriterium der Ortsnähe erfüllt. Bund, Länder und Gemeinden haben sich zum Ziel gesetzt, die Tagesbetreuung für Kinder bis zu drei Jahren bis 2013 auf eine Versorgungsquote von 35 % auszubauen. Konkret werden 750.000 Plätze angestrebt (Stand 2008: 364.190 Plätze). Ein Großteil der neuen Plätze soll auch und gerade in Wohngebieten entstehen.

Damit sind künftige Nachbarschaftskonflikte vorprogrammiert. Welche rechtlichen Instrumente stellt das Verwaltungsrecht zur Lösung dieser Konflikte zur Verfügung?

3. Das Städtebaurecht selbst (BauGB, BauNVO) enthält erste Ansätze einer Konfliktlösung: In allgemeinen Wohngebieten, Dorf- und Mischgebieten sind Kinder- und Jugendeinrichtungen zwar grundsätzlich zulässig, in reinen Wohngebieten allerdings nur ausnahmsweise. Das gilt jedoch nicht schrankenlos. Jede Einrichtung muss gebietsverträglich sein, d. h. sie muss den generellen Gebietscharakter wahren. Maßstab dafür ist die abstrakte Zweckbestimmung des Gebiets, der Gebietstyp, den die BauNVO festlegt. Die Einrichtungen dürfen bei typisierender Betrachtungsweise nach Größe, Art der Spielgeräte, Anzahl der Kindertagesplätze, nach ihrem Einzugsbereich und dem zu erwartenden Ziel- und Quellverkehr den Gebietscharakter nicht stören. In reinen Wohngebieten können daher nur „kleine“ Spielplätze oder Tageseinrichtungen zugelassen werden, in allgemeinen Wohngebieten etwas größere. Sind 60 oder 70 Tagesplätze zu viel? In Hamburg ist das die durchschnittliche Größe. Welche Größenordnung in den einzelnen Baugebietstypen zulässig ist, lässt sich numerisch-präzise kaum definitiv bestimmen. Örtliche Besonderheiten in der unmittelbaren Nachbarschaft werden vom Kriterium der Gebietsverträglichkeit gar nicht erfasst. Es bleibt abstrakt, ist daher unscharf und bietet nur ein erstes grobes Raster, um Lärmkonflikte mit der Nachbarschaft zu vermeiden.

4. Die BauNVO räumt dem Nachbarn eines lärmintensiven Gewerbe – oder Industriebetriebes einen individuellen Abwehranspruch gegen Lärmimmissionen ein, die vor dem Hintergrund der örtlichen Verhältnisse das baurechtliche Gebot der Rücksichtnahme verletzen und deshalb unzumutbar sind (§ 15 BauNVO). Gilt das auch für Spielplätze und Kindertageseinrichtungen, weil sie die unmittelbare Nachbarschaft unzumutbaren Lärmimmissionen aussetzen? Einigkeit besteht zunächst darüber, dass hier nicht persönliche Empfindlichkeiten oder individuelle Reizschwellen den Ausschlag geben können. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie Zumutbarkeit oder Rücksichtnahme müssen aus Gründen der Rechtssicherheit und der ausgleichenden Gerechtigkeit durch allgemeingültige Regeln, zumindest aber durch verallgemeinerungsfähige Kriterien konkretisiert werden. Und hier scheiden sich die Geister! In Rechtsprechung und Schrifttum lassen sich in der Beantwortung der Frage zwei tendenziell gegenläufige Ansätze feststellen.

4.1 Der erste Ansatz ist einrichtungs- und anlagenbezogen. Da es bisher im Städtebaurecht keine normativen Lärmgrenzwerte für die Gesamtheit aller auf ein Wohngebiet einwirkenden Lärmimmissionen gibt, suchen einige Gerichte Halt, indem sie zur Orientierung auf die lärmtechnischen Regelwerke des Immissionsschutzrechts zurückgreifen, die jeweils für einzelne Lärmquellen geschaffen worden sind. Favoriten sind die TA Lärm, die LAI-Freizeitlärm-Richtlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz und die Sportanlagen-LärmschutzVO (18. BImSchV). Das BImSchG legt diesen Weg sogar nahe. Als Lärmquelle werden auch Kinder- und Jugendspielplätze

sowie Kindertageseinrichtungen zu den Anlagen gerechnet, für die das BImSchG grundsätzlich gilt. Sie bedürfen zwar keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, sind aber so zu betreiben, dass „schädliche Umwelteinwirkungen“, insbesondere Lärm, vermieden oder, soweit er unvermeidbar ist, auf ein Mindestmaß beschränkt werden (§§ 3, 22 BImSchG). Die Lärmgrenz- oder Lärmrichtwerte in den genannten drei lärmtechnischen Regelwerken sind nach der Art der Baugebiete gestaffelt und bieten sich daher bei vordergründiger Betrachtung an, um die Grenze der Zumutbarkeit näher zu bestimmen.

Dieser Lösungsansatz begegnet erheblichen Bedenken:

(1) Die TA Lärm bestimmt selbst, dass Anlagen für soziale Zwecke nicht von ihr erfasst werden. Das geht auf eine Initiative des Bundesrats zurück, der verhindern wollte, dass die Zulassung von Kindergärten in Wohngebieten erschwert bzw. verhindert wird.

(2) Die Sportanlagen-LärmschutzVO orientiert sich am Leitbild einer Sportanlage, die dem Vereinssport, dem Schulsport oder dem organisierten Freizeitsport dient. Schon der Verordnungsgeber ging davon aus, dass Kinderspielplätze und unorganisierte, reine freizeitsportliche Aktivitäten nicht erfasst werden sollten. Auch die Regelungen zum Lärmschutzniveau werden der Eigenart spielerischer Aktivitäten von Kindern nicht gerecht. Denkbar ist allenfalls, bei der Beurteilung besonders lauter Spielgeräte oder von Bolzplätzen und Skateboard-Anlagen für Jugendliche (ab 14 Jahren aufwärts) auf die Ermittlungs- und Messverfahren der Verordnung zurückzugreifen, weil sie speziell den Besonderheiten intensiver Sport- und Spielgeräusche Rechnung trägt.

(3) Die LAI-Freizeitlärm-Richtlinie, die in einigen Bundesländern als Verwaltungsvorschrift gilt, erfasst nicht jeden Freizeitlärm, sondern im Wesentlichen Freizeitanlagen kommerzieller Art mit größerem Einzugsbereich wie z. B. Diskotheken, Autokinos, Vergnügungsparks, Erlebnisbäder mit Außenanlagen, aber auch Sommerrodelbahnen und Hundedressurplätze. Kinderspielplätze – abgesehen von Abenteuerspielplätzen – werden ausdrücklich ausgeschlossen. Ausgeschlossen sind damit auch die Außenspielflächen von Kindergärten.

(4) Die drei Regelwerke scheiden im Übrigen schon nach ihrem Leitmotiv als Maßstab für die Beurteilung von Kinderlärm aus. Ihr Leitmotiv ist das Trennungsgebot, das lärmempfindliche und störende Nutzungen im Interesse der Konfliktminimierung räumlich voneinander trennen will. Das Trennungsgebot ist angemessen, soweit es um den Schutz von Wohngebieten vor Lärmquellen geht, die dem Wohnen fremd sind. Spielplätze und Kindergärten sind möglichst wohnortsnah anzusiedeln. Konflikte um Kinderlärm können daher nicht durch den Grundsatz der räumlichen Trennung von Lärmquellen und Wohngebieten aufgelöst werden, so wie es für Verkehrs-, Industrie- und Gewerbelärm geboten ist.

4.2 Vorzugswürdig ist daher der auch vom BVerwG vertretene zweite Ansatz, das Prinzip der „wertenden Güterabwägung“. Dabei wird argumentiert, dass sich bestimmte Lärmquellen wie z. B. der Lärm von Kirchenglocken, Feuerwehirsirenen und eben auch von Kinderspielplätzen einer typisierenden Bewertung anhand von gebietsbezogenen Grenz- oder Richtwerten weitgehend entziehen. Im Vordergrund

stehende wertende Elemente wie das der sozialen Adäquanz. Sozialadäquat sind Verhaltensweisen, die zum menschlichen Zusammenleben dazu gehören. Danach genießt der Kinderlärm als Summe entwicklungsbedingter Verhaltensweisen einen Bonus.

Die Mehrzahl der Gerichte urteilt dahin, dass sich Kinderlärm auch dann in den Grenzen des sozial Üblichen und Tolerierbaren hält, wenn wohngebietsbezogene Lärmgrenz- oder Richtwerte überschritten werden. Ausnahmen können nur für besonders laute Spielgeräte und für Jugendspieleinrichtungen mit hohem Lärmpotential in Betracht kommen. Das BVerwG hat jedoch auch für Bolzplätze und Skateboard-Anlagen deutlich gemacht, dass die Lärmwerte der Sportanlagen-LärmschutzVO nicht pauschal gelten und eine Einzelfallprüfung erforderlich ist. Es hat ferner entschieden, dass Bauherren, deren Wohnbauvorhaben an einen Spielplatz oder eine Kindertagesstätte heranrücken soll, verpflichtet sind, Maßnahmen der architektonischen Selbsthilfe zu ergreifen, also Wohn- und Aufenthaltsräume auf die lärmabgewandte Seite des Hauses zu legen.

5. Die unterschiedlichen Tendenzen in der Rechtsprechung haben inzwischen dazu geführt, dass es auf der Ebene der Länder parlamentarische Bestrebungen gibt, zugunsten des Kinderlärms mehr Rechtssicherheit herzustellen. Nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 sind die Länder nunmehr allein für den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm zuständig (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG). Dazu gibt es Übergangsvorschriften (Art. 125a GG). Inwieweit Kinderlärm von Spielplätzen und Tageseinrichtungen als verhaltensbezogener Lärm in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, ist freilich umstritten. Zu den rechtspolitischen Vorschlägen sei hier Folgendes angemerkt:

Kritisch zu bewerten ist m. E. der Vorschlag, eine sog. Kinderlärmverordnung mit baugebietsbezogenen Lärmgrenzwerten für Kinderspielplätze und Kindergärten zu erlassen. Ein solches Regelwerk könnte sich aus der Sicht derjenigen, für die Kinderlärm in der Regel unvermeidbar und sozialadäquat ist, als kontraproduktiv erweisen. Es birgt die Gefahr, dass der Lärm, der von Spielplätzen und Kindertageseinrichtungen ausgeht, allzu schematisch und auch strenger als bisher reguliert wird.

Problematisch wäre es wohl auch, durch Landesrecht festzuschreiben, dass Kinderlärm stets sozialadäquat und zumutbar ist. Für Ausnahmefälle muss es ein Korrektiv geben. So müssen besonders laute Spielgeräte so angebracht werden, dass sie die angrenzende Wohnnutzung nicht beeinträchtigen. Auch zeitliche Nutzungsbeschränkungen zum Schutz der Nachbarschaft müssen möglich sein. Ein einzelnes Bundesland kann jedenfalls nicht mit Wirkung für das Städtebaurecht des Bundes vorschreiben, wie die bundesrechtlichen Begriffe der Gebietsverträglichkeit, der bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahme und der nachbarrechtlichen Zumutbarkeit auszulegen und anzuwenden sind.

Sinnvoll könnte es sein, Kinderspielplätze und Kindertageseinrichtungen aus dem Anwendungsbereich der Immissionsschutzgesetze des Bundes und der Länder auszuschließen. Damit würde den verhaltensbezogenen Komponenten des Kinderlärms Rechnung getragen und verdeutlicht werden, dass die lärmtechnischen Regelwerke für Industrie- und Gewerbelärm und für kommerziell organisierte Freizeitanlagen als Beurteilungsmaßstab für Kinderlärm unangemessen sind.

Sinnvoll könnte es auch sein, im Rahmen der Sportanlagen-LärmschutzVO einen bestimmten Sozialbonus für den Lärm von Jugendspieleinrichtungen wie z. B. Bolz und Basketballplätze und Skateboard-Anlagen festzulegen.

Und schließlich: In der BauNVO sollten Kinderspielplätze und Kindertageseinrichtungen in reinen Wohngebieten nicht nur ausnahmsweise, sondern allgemein für zulässig erklärt werden. Zu Recht ist gesagt worden: Auch wenn Kinderlärm manchmal lästig sein kann, mehr Sorgen sollten wir uns machen, wenn wir keine Kinder mehr hören.