

Antwort der Bundesregierung auf die

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Katja Dörner, Bettina Herlitzius, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Priska Hinz (Herborn), Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Tabea Rößner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Konflikte um Kinderlärm

- Bundestagsdrucksache 17/967 -

Laute Geräusche sind eine natürliche Begleiterscheinung und entwicklungsnotwendige Ausdrucksform kindlichen Verhaltens. Wichtige motorische und soziale Fähigkeiten entwickeln sich beim Spielen. Auch wenn eine von Kindern ausgehende Geräuschkulisse im Einzelfall als störender Lärm empfunden werden kann, so ist es dennoch ein Phänomen, das nicht generell unterdrückt beziehungsweise unvorsichtig und unverhältnismäßig beschränkt werden darf. Durch Spielen und Bewegung von Kindern und Jugendlichen ausgehende Geräusche sind in einer kinderfreundlichen Gesellschaft in der Regel als sozialadäquat zu akzeptieren. Ihre Bedeutung für die Entwicklung von Kindern muss allgemein bewusst sein. Dennoch berichten die Medien immer wieder über Gerichtsurteile, mit denen der Betrieb von Kindertagesstätten aufgrund des einhergehenden Lärms eingeschränkt, mit erheblichen Auflagen versehen oder sogar verboten wird. Berichte wie diese schaffen eine erhebliche Unsicherheit bei Kommunen, Betreibern der Kindertagesstätten und betroffenen Eltern. Sie werfen die Frage auf, wie kindergerecht Deutschland ist.

Dies muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Bundesregierung 2005 mit dem Nationalen Aktionsplan „Für ein kindgerechtes Deutschland 2005 bis 2010“ eine Vielzahl von Initiativen für kindgerechtere und kinderfreundlicher Bedingungen auf den Weg gebracht hat und mit dem Kinderförderungsgesetz bis 2013 ein erheblicher Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren geplant ist. Eine in Teilen kinderentwöhnte oder gar kinderfeindliche Gesellschaft steht dem Anspruch, ein kindgerechtes und familienfreundliches Deutschland zu schaffen entgegen.

In der 16. Legislaturperiode verabschiedete der Deutsche Bundestag den Antrag „Die Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten verbessern“ (Bundestagsdrucksache 16/13624), in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, die Baunutzungsordnung dahingehend zu ändern, dass Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten allgemein zulässig sind.

Bisher sieht das Baugesetzbuch bzw. die Baunutzungsverordnung für reine Wohngebiete eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke vor, die von Gemeinden durch eine entsprechende Festlegung im Bebauungsplan in eine allgemeine Zulässigkeit umgewandelt werden kann. Das betrifft u. a. Kindergärten, Kinderspielplätze und ähnliche Einrichtungen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, nach denen es eine Zunahme der vor Gericht anhängigen Verfahren gibt, bei denen die Geräuschimmissionen von Kindern oder Jugendlichen Grund der Auseinandersetzung sind?
Wenn ja, liegen der Bundesregierung differenzierte Informationen darüber vor, in wie viel Fällen es bei den Auseinandersetzungen um Kinderbetreuungseinrichtungen, um Spielplätze, Schulen (bzw. Pausenhöfe), Skateanlagen, Fußballplätze oder ähnliche Anlagen oder aber um Streitigkeiten zwischen Wohnungs- bzw. Hausnachbarn geht?
Wenn nein, welche Einschätzung hat die Bundesregierung zur Entwicklung dieser Problematik?

Die Rechtsprechung stellt Kinderlärm grundsätzlich unter ein besonderes Toleranzgebot; sie behandelt ihn nach anderen Maßstäben als andere Geräuschquellen, wie z. B. Gewerbe oder lärmende Erwachsene. Dennoch hat es in jüngster Zeit verschiedene erfolgreiche Klagen vor Zivil- und Verwaltungsgerichten gegen Kindertagesstätten, Kinderspielplätze und ähnliche Einrichtungen gegeben, die in Medien und Politik mit der Frage nach einer kinderfreundlichen Gesellschaft aufgegriffen worden sind. Es besteht daher Handlungsbedarf zur Änderung und Weiterentwicklung des geltenden Rechts, um die Rechtssicherheit für solche Einrichtungen zu erhöhen.

2. Wann wird die Bundesregierung den Beschluss des Deutschen Bundestages zum Antrag „Die Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten verbessern“ (Bundestagsdrucksache 16/13624) umsetzen?

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 für die 17. Legislaturperiode geht davon aus (S. 68), dass Kinderlärm keinen Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen geben darf, und sieht vor, dass die Gesetzeslage entsprechend geändert wird. Die Bundesregierung prüft derzeit, welche Änderungen des Lärmschutzrechts vorgenommen werden müssen, um dem Anliegen zu entsprechen.

Hinsichtlich einer Änderung der Baunutzungsverordnung siehe Antwort zur Frage 3.

3. Wie und an welcher Stelle beabsichtigt die Bundesregierung die Baunutzungsverordnung bzw. das Baugesetzbuch zu verändern?

Der Koalitionsvertrag sieht für diese Legislaturperiode eine Bauplanungsrechtsnovelle vor; hierbei ist auch eine umfassende Überprüfung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) vorgesehen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beabsichtigt, im Rahmen dieser Bauplanungsrechtsnovelle auch eine generelle Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten durch eine Änderung des § 3 BauNVO vorzuschlagen.

Die Novellierung des Bauplanungsrechts soll gründlich durch Expertengespräche und Beteiligung der betroffenen Fachöffentlichkeit vorbereitet werden. Das förmliche Gesetzgebungsverfahren soll 2011 eingeleitet werden. Dieses soll – wie bei früheren Novellen – durch ein Planspiel begleitet werden.

4. Inwiefern unterscheidet sich nach Auffassung der Bundesregierung der Beschluss zum Antrag „Die Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten verbessern“ (Bundestagsdrucksache 16/13624) von der Verabredung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, S. 68 „...“, dass Kinderlärm keinen Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen geben darf“?

Der Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 zielt in die gleiche Richtung wie der Antrag der großen Koalition vom 1. Juli 2009 (Drucksache des Deutschen Bundestages 16/13624), nur dass dieser mit der vorgesehenen Verbesserung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Kindergärten, Kinderspielplätzen und ähnlichen Einrichtungen sowie mit der vorgesehenen Weiterentwicklung der geltenden Regelungen des Lärmschutzes noch die betroffenen Rechtsbereiche anspricht.

5. Handelt es sich nach Auffassung der Bundesregierung bei der Problematik des Kinderlärms überwiegend um verhaltensbezogenen Lärm oder um anlagenbezogenen Lärm (bitte ggf. differenzieren nach Einrichtungen bzw. Anlagen, wie Kindertagesbetreuungseinrichtungen, Spielplätze, Schulen (bzw. Pausenhöfe), Skateanlagen, Fußballplätze oder ähnliche Anlagen)?

Soweit Kinderlärm von Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ausgeht, handelt es sich um anlagenbezogenen Lärm. Kindertagesstätten, Kinderspielplätze und ähnliche Einrichtungen sind immissionsschutzrechtlich nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen, so dass die Problematik des Kinderlärms insoweit eine immissionsschutzrechtliche Problematik darstellt.

6. Für welche der in Frage 1 aufgeführten Einrichtungen bzw. Anlagen besteht nach Auffassung der Bundesregierung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hinblick auf Lärmschutz?

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 des Grundgesetzes („Lärm-bekämpfung“) erstreckt sich auf den Schutz vor anlagenbezogenem Lärm, so dass für den Lärmschutz bei Kindertagesstätten, Kinderspielplätzen und ähnlichen Einrichtungen eine Gesetzgebungskompetenz besteht. Darüber hinaus erstreckt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes („bürgerliches Recht“) auf den Schutz vor grundstücksbezogenem Lärm, so dass auch für den Lärmschutz bei Grundstücken, die die genannten Einrichtungen aufweisen, eine Gesetzgebungskompetenz besteht. Die baurechtlichen Vorschriften zur Zulässigkeit von Anlagen in den einzelnen Baugebieten regeln Fragen der Bodennutzung und stützen sich damit, auch soweit sie zugleich Lärmschutzinteressen dienen, auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 des Grundgesetzes („Bodenrecht“).

7. Sind Kindertageseinrichtungen nach Auffassung der Bundesregierung Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes?

Siehe die Antwort zur Frage 5.

8. Wer hat nach Auffassung der Bundesregierung die Regelungskompetenz für den sog. Kinderlärm, so dieser im Zusammenhang mit Kinderbetreuungseinrichtungen oder Schulen steht?

Das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht gilt nicht nur für schädliche Umwelteinwirkungen, die von einer Anlage selbst ausgehen, sondern darüber hinaus werden im Hinblick auf anlagenbezogene Anforderungen auch Emissionen der Anlage zugerechnet, die von Menschen, Tieren oder Pflanzen ausgehen und in einem betrieblichen oder funktionellen Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlage auftreten. Von daher handelt es sich bei dem Kinderlärm, der von Kindertagesstätten oder ähnlichen Einrichtungen als immissionsschutzrechtliche Anlagen ausgeht, um anlagenbezogenen Lärm. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 des Grundgesetzes besteht auch für immissionsschutzrechtliche Regelungen zum Schutz vor diesem Lärm.

Wirkt der von einem Grundstück ausgehende Kinderlärm auf ein anderes Grundstück ein und ist dieser Lärm auch nur zurechenbare Folge eines auf dem Grundstück eingerichteten Betriebs von Kindertagesstätten oder ähnlichen Einrichtungen, besteht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes auch für zivilrechtliche Regelungen zum Schutz vor diesem Lärm.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung von Dr. Franz-Josef Feldmann vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der die Regelungskompetenz des Bundes für den Bereich (Kinder) Lärm von Kindertagesstätten eröffnet sieht (so vertreten auf einer Anhörung der Kinderkommission des Deutschen Bundestages am 21. März 2007, Wortprotokoll Nr. 16/19)? Wenn nein, warum nicht?

Ja.

10. Wie steht die Bundesregierung zu der Problematik, dass eine Änderung der Baunutzungsverordnung keine Rückwirkung auf bestehende Bebauungspläne hat?

11. Welche rechtlichen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, bereits bestehende Einrichtungen bzw. Anlagen in die Wirkung einer möglichen Änderung der Baunutzungsverordnung einzubeziehen?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Vorschriften der Baunutzungsverordnung sind überwiegend an die planende Gemeinde gerichtet. Die Vorschriften zu den Baugebietsarten, zu denen auch § 3 BauNVO gehört, werden, wenn die Gemeinde im Bebauungsplan ein solches Gebiet festsetzt, Bestandteil des Bebauungsplans – und zwar in der Fassung, die die Baugebietsvorschrift der Baunutzungsverordnung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan hatte. Spätere Änderungen der Baugebietsvorschriften können gegebenenfalls bei der Erteilung von Ausnahmen bzw. Befreiungen nach § 31 des Baugesetzbuchs zu berücksichtigen sein.

Im Rahmen der Bauplanungsrechtsnovelle wird geprüft werden, wie die geplante Änderung des § 3 BauNVO auf geltende Bebauungspläne ausgeweitet werden kann.

12. Wie stehen nach aktuellsten Erkenntnissen der Bundesregierung die Bundesländer zum Bedarf einer Änderung der Baunutzungsverordnung und zu immissionsschutzrechtlichen Änderungen (bitte wenn möglich die Einschätzung der einzelnen Bundesländer aufführen)?

Die Länder stehen einer Änderung der Baunutzungsverordnung positiv gegenüber, wie der Beschluss des Bundesrates vom 5. März 2010 zur „Entschließung des Bundesrates Kinderlärm: kein Grund zur Klage – gesetzliche Klarstellungen zum Umgang mit Geräuschemissionen von Kinder- und Jugendeinrichtungen“ (Bundesratsdrucksache 831/09 (Beschluss)) zeigt. Gleiches gilt hinsichtlich immissionsschutzrechtlicher Änderungen.

13. Wie stehen nach aktuellsten Erkenntnissen der Bundesregierung die kommunalen Spitzenverbände zu einer Änderung der Baunutzungsverordnung und zu immissionsschutzrechtlichen Änderungen?

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen im Rahmen der vorgesehenen Bauplanungsrechtsnovelle eine Änderung der Baunutzungsverordnung dahingehend, dass Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten allgemein zulässig sind.

Zu immissionsschutzrechtlichen Änderungen weisen die kommunalen Spitzenverbände auf einen Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 30. September 2009 hin, mit dem zum Ausdruck gebracht wird, dass Kinderlärm prinzipiell etwas anderes ist als Lärm von Autos, Flugzeugen oder Laubbläsern, und mit dem eindringlich an Bund und Länder appelliert wird, durch gesetzliche Änderungen sicherzustellen, dass Kinder immissionsschutzrechtlich nicht als Lärmquelle betrachtet werden.

14. Wird die Bundesregierung entsprechend dem Beschluss in der 16. Wahlperiode zum oben genannten Antrag über die Änderung der Baunutzungsverordnung hinaus weitergehende Regelungen zum Lärmschutz treffen und wenn ja, welche und wann ist mit diesen Änderungen zu rechnen? Wenn nein, wieso nicht?

Siehe Antwort zur Frage 2.

15. Wie steht die Bundesregierung zum Anliegen des Bundeslandes Rheinland-Pfalz (welches unterstützt wird von den Bundesländern Brandenburg, Bremen, Hessen), dass mit dem Entschließungsantrag des Bundesrates „Kinderlärm: kein Grund zur Klage – gesetzliche Klarstellungen zum Umgang mit Geräuschemissionen von Kinder- und Jugendeinrichtungen“ (Bundesratsdrucksache 831/09) zum Ausdruck gebracht wird?

Die Bundesregierung ist dem Auftrag des Koalitionsvertrages verpflichtet und prüft deshalb unabhängig von einem in die gleiche Richtung zielenden Anliegen der Länder, wie das Bundesrecht verbessert werden kann.

16. Wie steht die Bundesregierung insbesondere zum o. g. Anliegen des Bundeslandes Rheinland-Pfalz, eine Klarstellung im Bürgerlichen Gesetzbuch vorzunehmen, damit Kinderlärm in der Regel keine schädliche Umwelteinwirkung mehr darstellt?

Siehe Antwort zur Frage 2.