

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Lärmschutz bei Sportanlagen,
Kindertagesstätten und Spielplätzen**

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform I

- Infobrief -

Steffi Menzenbach / Jan Kersten

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: RRn Steffi Menzenbach / RRef. Jan Kersten

Lärmschutz bei Sportanlagen, Kindertagesstätten und Spielplätzen – Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform I

Infobrief WD 3 - 3000 - 076/09

Abschluss der Arbeit: 27. Februar 2009 (Aktualisierung, Erstfassung: 20. August 2008)

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

**Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.**

1. Einleitung

Die **Zuständigkeit für den Lärmschutz** hinsichtlich der Nutzung von **Spielplätzen, Kindertages- und Sportstätten** ist seit der Föderalismusreform I¹ **strittig**. Der Info-brief stellt die Positionen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern anhand der Kriterien „**anlagenbezogener Lärm**“ und „**verhaltensbezogener Lärm**“ dar.

2. Gesetzgebungskompetenz für die Lärmbekämpfung

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben grundsätzlich die Länder die Gesetzgebungskompetenz, soweit nicht nach dem Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen sind. Die Art. 71 bis 74 GG regeln die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Bei der **ausschließlichen Gesetzgebung** hat grundsätzlich **nur der Bund** die Gesetzgebungskompetenz, Art. 71 GG. Bei der **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** dürfen die Länder regeln, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz **keinen Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG**.

Die Bekämpfung von Lärm fällt gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund kann danach grundsätzlich Gesetze zum Lärmschutz erlassen.²

Gemäß dem Klammerzusatz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG – eingeführt durch die Föderalismusreform I – ist die Kompetenz **hinsichtlich des verhaltensbezogenen Lärms ausdrücklich den Ländern** zugewiesen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG lautet:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

[...] die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm); [...]“

Die Länder sind darüber hinaus in bestimmten Bereichen der Bundeskompetenz zum Erlass eigener Regelungen ermächtigt.³

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006, BGBl. I 2006, S. 2034.

2 Wichtige Bundesgesetze zum Lärmschutz (Stand April 2008) als Tabelle abrufbar unter: <http://www.bmu.de/laermschutz/rechtvorschriften/doc/41270.php>, letzter Aufruf am 26. Februar 2009.

3 Spielräume haben die Ländern vor allem bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen (§ 22 Abs. 2, § 23 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz [BImSchG]); sie haben diese durch Erlass eigener Rechtsverordnungen und durch den Erlass von Landes-Immissionsschutzgesetzen genutzt.



2.1. Der Begriff „verhaltensbezogen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

Für die Frage der Zuständigkeit kommt es entscheidend darauf an, wie der **Regelungsgegenstand** eingeordnet wird. Handelt es sich um eine Regelung zum **Schutz vor anlagenbezogenem Lärm**, ist **grundsätzlich der Bund** zuständig. Betrifft die Regelung dagegen **Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm**, sind **allein die Länder** zuständig.⁴ Vor der Föderalismusreform I war auch die Regelung verhaltensbezogenen Lärms Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Hiervon hatte der Bundesgesetzgeber allerdings keinen Gebrauch gemacht und diese damit den Ländern überlassen.⁵

Die **ursprünglich** im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Föderalismusreform **enthaltene Formulierung** des Klammerzusatzes „ohne Sport und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“⁶ wurde durch die nun geltende „ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“ ersetzt. Welche **Folgen** sich daran **für die Landeskompentenz** knüpfen, **ist umstritten**.

2.1.1. Meinung 1 – Bisherige Auslegung ist entscheidend

Es wird vertreten, die Formulierung knüpfe an die bisher gängige Ansicht in Literatur und Rechtsprechung an.⁷ Danach sei **zu unterscheiden**, ob sich die Regelung an den Betreiber einer Anlage richtet oder an Personen, die Lärm verursachen.

Wenn Lärm **durch das Betreiben einer Anlage** – durch sie selbst oder ihre Teile⁸ – hervorgerufen wird und somit der Betreiber Adressat einer Regelung ist, sei die Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet.⁹

Beispiel 1: Wird der von einer Diskothek ausgehende Lärm geregelt, ist hierfür der Bund zuständig, da sich die Regelung auf Lärm bezieht, der von der Anlage selbst ausgeht.

4 Jarass, BImSchG, 7. Auflage 2007, Einl Rn. 41; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 14 Rn. 351; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. II, 5. Auflage 2005, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Rn. 176.

5 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I, BT-Drs. 16/8688, S. 11.

6 BT-Drs. 16/813, S. 3, 13.

7 In diesem Sinne die Bundesregierung, Auskunft des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vom 19. August 2008 auf Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste vom 18. August 2008, bestätigt auf Nachfrage am 27. Februar 2009; Jarass (Fn. 4), Einl Rn. 41; Sauer, Anlagenbezogener Immissionsschutz gegen verhaltensbezogenen Lärm?, NordÖR 2008, 480 ff.; Hansmann, Die Gesetzgebungskompetenz für die Lärmbekämpfung nach der Föderalismusreform, NVwZ 2007, 17 ff; Kotulla, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und „Föderalismusreform“, NVwZ 2007, 489 (490).

8 BVerwGE 101, 157 (165).

9 Den Ländern bleibe dann nur die Möglichkeit zum Erlass eigener Regelungen in den ihnen vom Bund eingeräumten Fällen, vgl. Fn. 3.

Die Länder hätten hingegen die ausschließliche Kompetenz bei **verhaltensbezogenem Lärm**. Nach dem Verständnis der bisher gängigen Rechtsprechung ist dies **Lärm, der auf dem sozialen Verhalten von Menschen beruht**.¹⁰ Werde der Lärm nicht von einer Anlage, sondern dem sozialen Verhalten von Menschen hervorgerufen und dementsprechend geregelt, sei hierfür allein das Land zuständig.

Beispiel 2: Regelungen, die das Abbrennen von Feuerwerkskörpern betreffen, richten sich gegen das lärmende Verhalten von Personen.¹¹

Problematisch ist die Einordnung von **Lärm, der von Personen ausgeht, die eine Anlage nutzen**. Nach dem Bundesverwaltungsgericht ist von der Bundeskompetenz der Lärm umfasst, der zwar von den Nutzern einer Anlage ausgeht, mit dem Betrieb dieser Anlage aber in einem betriebstechnischen oder funktionellen Zusammenhang steht.¹²

Beispiel 3: Laute Nutzer einer Gaststätte verursachen zwar Lärm als Personen; die Nutzung und somit der Lärm stehen aber in einem funktionellen Zusammenhang mit dem Betrieb einer Gaststätte, also einer Anlage. Somit wäre eine Bundeskompetenz gegeben.

Für diese Auffassung wird vor allem angeführt, dass der Gesetzgeber die ursprüngliche Formulierung bewusst durch die nun geltende ersetzt habe. Anhaltspunkte in den Gesetzesmaterialien finden sich dafür nicht.¹³ Die Änderung in die aktuelle Formulierung des Klammerzusatzes lasse sich aber auf eine Stellungnahme des Arbeitskreises Umweltrecht (AKUR) zurückführen.¹⁴ Der AKUR habe in der ursprünglichen Formulierung des Klammerzusatzes erhebliche Abgrenzungsprobleme gesehen und daher für eine strikte Abgrenzung von anlagen- und verhaltensbezogenem Lärm plädiert. Da die Umformulierung des Klammerzusatzes auf den Vorschlag des AKUR zurückgehe, lasse sich zu dessen Auslegung auch die Begründung des AKUR heranziehen.¹⁵

Nach dieser Ansicht hätte der **Bund weiterhin die Kompetenz** für die Regelung der Lärmbekämpfung bei Sportstätten, Kindertagesstätten, Spielplätzen, Theatern, Veranstaltungsplätzen, Hotels und Gaststätten, sofern diese **Anlagen** im Sinne von § 3 Abs. 5

10 Hansmann (Fn. 7), NVwZ 2007, 17 (18), m. w. N.

11 Zur Gesetzgebungskompetenz des Landes in Abgrenzung zum Sprengstoffrecht: VG Frankfurt, Urteil vom 6. Oktober 2008, Aktenzeichen 5 K 392/08, bei juris.

12 BVerwGE 101, 157 (165).

13 Der von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachte und schlussendlich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG eingeflossene Änderungsvorschlag zum Klammerzusatz wurde lediglich als redaktionelle Änderung bezeichnet (Rechtsausschuss, Ausschussdrucksache Nr. 16[6]48, S. 2).

14 Hansmann (Fn. 7), NVwZ 2007, 17 f. und dort unter Fn. 8 die Begründung des AKUR.

15 Auskunft des BMU (Fn. 7).

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹⁶ sind¹⁷. Diese Regelungen richten sich an die Betreiber der Anlagen; der durch die Nutzer gegebenenfalls verursachte **Lärm** steht in einem **betrieblichen oder funktionellen Zusammenhang** mit dem Betrieb der jeweiligen Anlage. Eine Abgrenzung von der anderen Seite her sei nicht nur praktisch unmöglich, sondern auch theoretisch abwegig, weil dann letztlich jeder Lärm auf menschliches Verhalten zurückzuführen und damit verhaltensbezogen sei, wenn er nicht gerade eine natürliche Ursache wie z.B. Blätterrauschen oder Donner habe.¹⁸

2.1.2. Meinung 2: Neue Auslegung des Begriffes „verhaltensbezogen“

Andererseits wird vertreten, dass die Formulierung „verhaltensbezogen“ nicht allein daran anknüpft, an wen sich eine Regelung zum Lärmschutz wendet.¹⁹ Der Klammerzusatz meine vielmehr, dass die Länder auch anlagenbezogenen Lärmschutz regeln können, **soweit der Verhaltensbezug von Nutzern dominiert**.²⁰ Würde der Lärm also von den Nutzern einer Anlage hervorgerufen, könne das Land auch anlagenbezogene Regelungen erlassen.

Nach dieser Auffassung wäre im Einzelfall entscheidend, ob der Gesetzgeber mit seiner Regelung vor Lärm schützen will, dessen Verursachung **schwerpunktmäßig** von den Nutzern ausgeht. Ob dies auf den Betrieb einer Anlage zurückzuführen ist, wäre unerheblich. **Regelungen zum Lärmschutz bei Spielplätzen, Kindertages- und Sportstätten** sowie andere Anlagen mit überwiegend bzw. „spezifisch lokaler“²¹ Bedeutung wären somit der **Landeskompetenz** vorbehalten. Zwar handelt es sich um Anlagen, bei denen der Lärm (Kinderlärm, Ballspielgeräusche, Zuschauerkulisse) in einem Zusammenhang mit dem Betrieb einer Anlage steht, Hauptursache des Lärms wäre aber der Nutzer²² (sogenannter „sozialer Lärm“²³).

16 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 26. September 2002, BGBl. I 2002, S. 3830.

17 Kotulla (Fn. 7), NVwZ 2007, 489 (491); speziell zu Kinderlärm, Sauer (Fn. 7), NordÖR 2008, 480; Kindertagesstätten sind Anlagen im Sinne des BImSchG, Sportanlagen und Spielplätze auch dann, wenn es sich um Plätze ohne feste Einrichtungen handelt; zur Abgrenzung bei bloßen Bolzplätzen vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. September 2007, Aktenzeichen 7 A 10789/07, bei juris.

18 Auskunft des BMU (Fn. 7).

19 Försterling, Kompetenzrechtliche Probleme nach der Föderalismusreform, ZG 2007, 36 (48); Schulze-Fielitz, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249 (256); ähnlich Degenhart, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209 (1214), der den aktuellen Klammerzusatz nach seiner ursprünglichen Formulierung auslegt; so auch Sannwald, in: Schmidt/Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 74 Rn. 315.

20 Schulze-Fielitz (Fn. 19), NVwZ 2007, 249 (256).

21 Försterling (Fn. 19), ZG 2007, 26 (49), mit ausführlicher Betrachtung der Entstehungsgeschichte der Vorschrift.

22 So für Kinderlärm, aber ohne nähere Begründung Dietrich/Kahle, Immissionsschutzrechtliche Beurteilung von Kindergartenlärm und Lärm von Kinderspielplätzen, DVBl. 2007, 18 (26).

23 Sannwald (Fn. 19), Art. 74 Rn. 315.

Begründet wird diese Auffassung damit, dass eine Einordnung nach dem Adressatenkreis bereits vor der Föderalismusreform durch Rechtsprechung und Literatur stattgefunden habe.²⁴ Da der Bund zudem von seiner konkurrierenden Kompetenz nie Gebrauch gemacht hat, hätte es eines Klammerzusatzes gar nicht bedurft. Der Gesetzgeber habe mit dem Klammerzusatz gezeigt, dass er die Kompetenzverteilung **abweichend von der bisherigen Praxis** auch inhaltlich neu regeln wollte. Des Weiteren wird angeführt, dass eine Unterscheidung zwischen anlagen- und verhaltensbezogenem Lärm zwar im BImSchG enthalten sei, das Grundgesetz jedoch lediglich die Formulierung „verhaltensbezogener Lärm“ kenne. Anlagenbezogenen Lärm gibt es als Verfassungsbegriff nicht. Ob verhaltensbezogener Lärm aus Anlagen hervorgeht (Beispiel 3), sei damit nach dem Grundgesetz unerheblich.²⁵

2.1.3. Zwischenergebnis

Für die Regelung eindeutig anlagenbezogenen Lärms (Beispiel 1) kommt es auf den dargestellten Meinungsstreit nicht an; hier ist immer noch der Bund zuständig. Auch hinsichtlich eindeutig verhaltensbezogenen Lärms (Beispiel 2) ändert sich nichts. Die vor der Föderalismusreform bestehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hierfür wurde vom Bund nicht genutzt²⁶; hier haben die Länder Regelungen getroffen.

Relevant wird der Streit aber, wo nach dem Verständnis der unter 2.1.2 dargestellten Meinung **allein der Verhaltensbezug als Lärmquelle** entscheidend ist. Danach würden anlagenbezogene Regelungen des Bundes, bei denen aber der Lärm hauptsächlich von Nutzern der Anlage ausgeht (Beispiel 3) entgegen der bisherigen Praxis der abschließlichen Kompetenz der Länder unterstehen.

Beispiel 4: Von einem Sportplatz ausgehender Lärm ist auf das Verhalten der Nutzer zurückzuführen, steht aber mit dem Betrieb der Anlage Sportplatz in einem engen Zusammenhang. Nach der unter 2.1.1 dargestellten Ansicht hätte weiterhin der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Die andere Ansicht (2.1.2) käme zu dem Ergebnis, dass verhaltensbezogener Lärm vorläge und somit allein die Länder Lärmschutzregelungen erlassen könnten.²⁷

Die in Beispiel 4 dargestellte Problematik trifft ebenso auf **Kinderspielplätze** und **Kindertagesstätten** zu.

24 Schulze-Fielitz (Fn. 19), NVwZ 2007, 249 (256).

25 Försterling (Fn. 19), ZG 2007, 26 (51).

26 BT-Drs. 16/8688, S. 11.

27 Nach dieser Auffassung würde etwa die vom Bundesgesetzgeber erlassene Sportanlagenlärmverordnung (18. BImSchV) gegen die Neuregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG verstoßen.

2.2. Ergebnis für die Gesetzgebungskompetenz

Der Begriff „**verhaltensbezogen**“ wird in der Literatur **nicht einheitlich ausgelegt**; Rechtsprechung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gibt es bislang nicht. Auch die Bundesregierung geht davon aus, dass die **Abgrenzung** der Gesetzgebungskompetenzen im Lärmschutz nach der Föderalismusreform I **noch nicht abschließend geklärt** ist,²⁸ hat aber mit den Verfassungsressorts abgestimmt, dass man für die hier in Rede stehende Frage **auf die bisherige Rechtsprechung zum BImSchG abstelle**: Die Abgrenzung zur Kompetenz der Länder für den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm muss von dem hergebrachten, in Rechtsprechung und Literatur anerkannten Begriff des anlagenbezogenen Lärms her erfolgen.²⁹

Als Konsequenz dieser Rechtsauffassung³⁰ wurde den Ländern auf der Ermächtigungsgrundlage des § 23 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchV) angeboten, für Kindergärten etc. eine Verordnung zu erlassen³¹. Die Länder haben allerdings einen Regelungsbedarf auf Bundesebene verneint; das Rechtsetzungsverfahren ist deshalb nicht weiter verfolgt worden. Die Länder haben nun auf der Grundlage des **§ 23 Abs. 2 BImSchG** die Möglichkeit, selbst eine entsprechende **Verordnung** zu erlassen **oder** eine **gesetzliche Regelung** zu treffen, Art. 80 Abs. 4 GG.³²

3. Verwaltungskompetenz

Gemäß Art. 83 GG wird das Bundes-Immissionsschutzgesetz von den Landesbehörden als eigene Angelegenheit ausgeführt.³³ Der Streit hat damit auf die Verwaltungskompetenz **keine Auswirkungen**.

28 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I, BT-Drs. 16/8688, S. 11.

29 Auskunft des BMU (Fn. 7).

30 Dem liegt die Rechtsauffassung zugrunde, dass der Bund zum Erlass einer solchen Verordnung nicht nur über die erforderliche Verordnungsermächtigung im BImSchG verfügt, sondern dieses Gesetz sich insoweit auch auf die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützt.

31 Auskunft des BMU (Fn. 7).

32 Auskunft des BMU (Fn. 7); vgl. den (abgelehnten) Versuch in Hamburg, BÜ-Drs. 18/7324; dazu auch Sauer (Fn. 7), NordÖR 2007, 480 (482).

33 Zu vereinzelt Ausnahmen: Jarass (Fn. 4), Einl, Rn. 54.