

LÄRMSCHUTZ BEI SPORTANLAGEN

STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN OLYMPISCHEN SPORTBUNDES UND DES DEUTSCHEN FUSSBALL-BUNDES

1. Problemaufriss

Beim Thema „Lärmschutz bei Sportanlagen“ handelt es sich um einen Zielkonflikt zwischen Sportaktivität einerseits und Ruhebedürfnissen andererseits. Seit Mitte der 2000er Jahre nehmen die entsprechenden Konflikte (wieder) zu und Sportplatznutzungen werden eingeschränkt oder untersagt, insbesondere in größeren Städten, z.B. in Berlin, Hamburg oder in den Großstädten von NRW. Beispiele:

- Verunsicherte Behörden verhängen Nutzungseinschränkungen trotz Einhalten der Richtwerte (z.B. Bad Salzuflen).
- Heranrückende Wohnbebauungen gefährden den Bestand bereits lange existierender Sportanlagen (z.B. in Hamburg, NRW und Berlin). Im Verbandsmagazin des Landessportbundes (LSB) Berlin wird im Jahr 2013 beispielhaft von Konflikten in nahezu allen Bezirken der Hauptstadt berichtet.
- Der als Standortschutz gedachte sogen. „Altanlagenbonus“ der Sportanlagenlärmschutzverordnung (SALVO) wird bei Sanierungsmaßnahmen in Frage gestellt bzw. nicht anerkannt. Auch umfassende bauliche Auflagen bei gleichzeitiger Einschränkung der Nutzungszeiten können die Folge langwieriger Abstimmungs- und Prüfprozesse zum Altanlagenbonus sein.
- Kommunen lagern Sportanlagenstandorte an die städtische Peripherie aus, um Lärmschutzkonflikten auszuweichen (z.B. Münster). Dies kollidiert in hohem Maße mit dem Leitbild eines wohnortnahen und mobilitätsminimierenden Sportangebots sowie den Leitbildern der Stadtentwicklung zur Förderung einer ausgewogenen Innenentwicklung der Städte.
- Kommunen bilanzieren schlicht: „Die Modernisierung und Weiterentwicklung bestehender Sportanlagen ist durch die 18. BImSchV nur sehr eingeschränkt bzw. mit großem finanziellen Aufwand möglich“ (Stadt Münster).
- Trotz Verdichtungstendenzen im urbanen Raum und begrenzter Flächenpotenziale soll auf der Grundlage der geltenden Leitbilder der Stadtentwicklung auch zukünftig eine ausgewogene Innenentwicklung mit Funktions- und Nutzungsmischungen – auch gemäß den Zieldimensionen der Leipzig Charta – möglich sein. Die SALVO steht diesem Leitziel entgegen, denn sie benachteiligt strukturell die Interessen des Sports und der Sporttreibenden und befördert die Vertreibung von Sportanlagen bzw. der Nutzungseinschränkungen bzw. Stilllegungen.
- Während eine zeitgemäße Stadtentwicklung bei heranrückender Wohnbebauung (einem zunehmend akut werdendem Thema) für Industrie und Gewerbe, z.B. auf Grundlage der TA Lärm, ermöglicht wird, ist dies im Bereich Sport/Sporträume immer weniger möglich. Aktuelle Beispiele: Bottrop und Mülheim (NRW), wo die Ausweisung von Sportanlagen bzw. -gelegenheiten trotz benachbarter Straßen mit hoher Lärmbelastung (z.B. A 40) zu scheitern drohen. Diese Tendenz stellt im Übrigen nicht nur auf Sportanlagen (= SALVO), sondern



auch auf andere Sport- und Spielflächen ab. In diesem Kontext ist eine weitere problematische Teilentwicklung die Errichtung von z.T. stadtbildverändernden innerstädtischen Lärmschutzmauern („die neuen Berliner Mauern“), zur „Abwehr von Kinderlärm“. Aktuelles Beispiel Berlin-Zehlendorf mit einer 5m hohen Mauer (!), die nach Aussage des Baustadtrats (Norbert Schmidt) „massiv und brutal“ wirkt. Zudem führen diese baulichen Maßnahmen zum Schutz vor sogenanntem „Lärm“ zu neuen Konflikten, da Anwohnerinnen und Anwohner derart massive Wände bzw. Wälle im Wohnumfeld nicht tolerieren wollen.

- Sportwissenschaftliche, medizinische und gesundheitswissenschaftliche Analysen belegen seit Langem, dass Sport Erkrankungsrisiken und zentrale Risikofaktoren senkt, physisches und mentales Wohlbefinden sowie Behandlungs- und Rehabilitationsprozesse fördert, die Lebensqualität hebt und lebensstilbedingte Verhaltensmuster positiv beeinflusst. In diesem Zusammenhang wird auf die Publikationen des DOSB sowie die Gesundheitsberichterstattung des Bundes verwiesen. Sport als Träger einer systematischen Prävention unterstützt den Aufbau gesundheitsbezogener Lebensstile. Diese gesundheitsfördernden Wirkungen des Sports können sich jedoch nur entfalten, wenn die notwendigen wohnortnahen Sporträume vorhanden sind und auch genutzt werden können. Die zunehmenden Nutzungseinschränkungen durch ein sportunfreundliches Immissionsschutzrecht sowie die Verlagerung von Sportanlagen an städtische Randbereiche laufen den politischen Präventionsansätzen und den Gesundheitswirkungen des Sports zunehmend entgegen.
- Diese Beispiele verweisen darauf, dass die Konzeption und Entwicklung der TA Lärm ganz offenkundig in höherem Maße geeignet ist, Interessenausgleiche und städtische Funktionsmischungen zu gewährleisten und den gesellschaftlichen Entwicklungen in höherem Maße Rechnung zu tragen als die SALVO. Die Bewertungssystematik und -methodik der SALVO bleibt strukturell hinter der TA Lärm zurück und führt zu einer zunehmenden rechtssystematischen Ungleichbehandlung:
 - „Gemengelagen“ und Anhebung der Richtwerte sind in der SALVO nicht vorgesehen, jedoch in der TA Lärm
 - Beurteilungs-/Mittelungszeit in der TA Lärm 16 Stunden, in der SALVO 12 Stunden
 - Immissionsort SALVO: Aufenthaltsraum, TA Lärm schutzbedürftiger Raum
 - Etc.

Die Bundesratsinitiativen Hamburgs aus dem Frühsommer 2014 (BRats Ds 199/14 und 198/14) griffen diese Sachverhalte auf und stellten u.a. auf die flexiblere Methodik der TA Lärm ab, um ein gedeihliches Miteinander von Sport und Wohnen rechtlich abzusichern.

2. Entwicklung 2010 bis 2014: Die Sportanlagenlärmschutzverordnung wird zu einem Engpass der Sportentwicklung

Im Rahmen des vom Deutschen Olympischen Sportbund, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund im März 2010 veranstalteten Kongresses „Starker Sport – starke Kommunen“ wurde das Thema „Sport und Lärm“ in einem eigenständigen Arbeitskreis aufgearbeitet und der Handlungsbedarf diskutiert. Allein aus Berlin wurden hier rund 50 Problemfälle aus den letzten zehn Jahren berichtet.

Als Impuls des o.g. Kongresses wurde die Frage in kommunalen Gremien im Jahr 2010 weiterbearbeitet: In den Fachausschüssen Sport des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wird das Thema „Sport und Lärm“ seit 2010/11 kritisch diskutiert und eine tendenzielle Verschlechterung der Gesamtsituation zulasten des Sports sowie eine Zunahme des Prob-



DEUTSCHER
FUSSBALL-BUND



lemdrucks und der Klagebereitschaft bilanziert. Ein vergleichbares Bild ergab die Meinungsbildung in der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sportämter. Die AG Sportstätten der Sportministerkonferenz der Länder hat das Thema ebenfalls mehrfach erörtert und eine zunehmende Problemlage diagnostiziert.

Auch die AG Sportplatzplanung des Deutschen Fußball-Bundes (DFB) mit ihren Experten beschäftigt sich seit acht Jahren mit diesem Thema und hat auf die steigende Anzahl von Auseinandersetzungen sowie wachsende Problematik in diesem Themenbereich hingewiesen.

Die Landessportbünde im DOSB stellen – z.T. aufgrund eigener Befragungen – eine Verschärfung der Problematik fest. So hat der LSB Nordrhein-Westfalen ermittelt, dass vor allem eine erhöhte Beschwerde- und Klagebereitschaft von Anwohnern bei unveränderten Rahmenbedingungen zu (vorsorglichen) Nutzungsbeschränkungen von Sportanlagen geführt hat.

Im politischen Raum auf Bundesebene wurde diese Entwicklung und der zunehmende Handlungsdruck thematisiert: Das Thema „Sport und Lärm“ wurde in der 16. Legislaturperiode innerhalb des Entschließungsantrages der Großen Koalition „Sport fördert Integration“ (BTags-Ds. 16/13177) aufgegriffen. Ziffer 11 dieses Antrages fordert die Bundesregierung auf, „die Lärmschutzbestimmungen gemeinsam mit den Bundesländern so zu verändern, dass Sport- und Spielplätze nicht mehr so stark in ihrer Nutzung eingeschränkt und somit dringend benötigte Bewegungsräume eingeengt werden.“ Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP für die 17. Wahlperiode wird formuliert: „Kinderlärm darf keinen Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen geben. Wir werden die Gesetzeslage entsprechend ändern.“ In dieser Formulierung wird der Sport zwar nicht explizit angesprochen, doch spielt er in der weiteren Diskussion eine nicht unwichtige Rolle. Im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages hat der Landessportbund Berlin im Rahmen einer Anhörung zum Thema im Jahr 2011 („Lärm ist nicht gleich Lärm – ein Umweltproblem, das die Gesellschaft bewegt“) die Position des organisierten Sports vertreten.

Die politischen Kinderlärm-Initiativen haben zu einer Anpassung des BImSchG und einiger Landesimmissionsschutzgesetze geführt. Die entsprechenden Regelungen des BImSchG wurden mit dem Gesetz zur Privilegierung des von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms vom Juli 2011 eingefügt und stellen auf den Lärm von Kindern im Wohnumfeld ab.

Diese Kinderlärm-Privilegierung legt fest, dass Lärm von Kindern auch im Wohnumfeld als „sozialadäquat“ gilt. In der amtlichen Begründung heißt es jedoch: „Die Privilegierung gilt auch nicht für Sportanlagen im Sinne der Sportanlagenlärmschutzverordnung ...“. Damit gilt diese „Vorfahrtsregelung“ nur für Kinder (nicht für Jugendliche) und nur für Kinder, die in Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen sportaktiv sind (und nicht für Kinder, die auf Sportanlagen aktiv sind). Dies führt zu Situationen, dass Kinder auf einem Bolzplatz „lärmern“ dürfen, während dieselben Kinder auf dem unmittelbar benachbarten Sportplatz im Vereinstraining dies nur im Rahmen behördlicher Einschränkungen dürfen bzw. die durch sie verursachten Geräusche zu einer Einschränkung der Sportplatznutzung für alle Akteursgruppen führt (Beispiel: Sportanlage Körtestr., Berlin Kreuzberg). Die Politik erwartet einerseits von den deutschen Sportvereinen Kooperationen im Ganztags (was dazu geführt hat, dass bundesweit die deutschen Sportvereine Ganztagschul-Kooperationspartner Nr. 1 sind), begrenzt jedoch durch ein zunehmend sportunfreundliches Immissionsrecht entsprechende Handlungsmöglichkeiten.

In einem Gespräch des DOSB mit dem damaligen Bundesumweltminister Röttgen am 9. Februar 2011 hat dieser in Aussicht gestellt, entsprechenden Anpassungen der SALVO dann näher zu tre-



DEUTSCHER
FUSSBALL-BUND



ten, wenn die kommunalen Spitzenverbände diese Problembeschreibung teilen. Ein entsprechendes gemeinsames Schreiben der Präsidenten von Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und DOSB vom 12. Dezember 2011 blieb jedoch ebenso wirkungslos wie ein Gespräch beim Bundesumweltministerium (BMU) auf Arbeitsebene am 29. Mai 2012, bei dem sportseitig neben Vertretern des DOSB und der kommunalen Verbände auch die Vorsitzende und der stv. Vorsitzende der AG Sportstätten der Sportministerkonferenz der Länder teilgenommen haben.

Zu den aktuellen Entwicklungen gehören auch, dass einige Länder (aktuell Nordrhein-Westfalen und Hamburg) begonnen haben, zu § 5 SALVO „Hinweise“ bzw. „Merkblätter“ mit ähnlichen, jedoch im Kern unterschiedlichen Inhalten, herauszugeben, da die Verordnung selbst ganz offenkundig in der derzeitigen Fassung zu Anwendungsproblemen und zu Rechtsunsicherheiten führt. Auch dies macht deutlich, dass die SALVO die gesellschaftlichen und sportfachlichen Entwicklungen (Sanierungsbedarf und -stau im Sportanlagenbereich, Anlagenertüchtigungen aufgrund veränderten Sportverhaltens bzw. geänderter Rahmenbedingungen, Kooperationen der Sportvereine im Bereich des schulischen Ganztags) nur noch unzureichend berücksichtigt und sie ihre bundesweite Reichweite und Geltungskraft eingebüßt hat.

3. Bilanz und Lösungsansätze

Nach Ansicht des DOSB und des DFB und vieler weiterer Organisationen und Verbände besteht ein erheblicher Problemdruck und politischer Handlungsbedarf. Der DOSB und der DFB haben daher die entsprechende Festlegung im Vertrag der Großen Koalition vom Dezember 2014 begrüßt, in dem es heißt „Die Interessen des Sports sind in immissionsrechtlichen Konfliktlagen angemessen zu berücksichtigen. Deshalb werden wir auch eine Änderung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen prüfen“ (S. 96).

Die skizzierte Entwicklung, die unterschiedlichen Eingaben und Aktivitäten von Bundestagsabgeordneten, der Prüfauftrag des Koalitionsvertrages, die Bundesratsinitiativen Hamburgs und weitere Anlässe stehen für den grundsätzlichen politischen Handlungsdruck, denn die SALVO ist in der geltenden Fassung schon jetzt nicht mehr geeignet, einen angemessenen Interessenausgleich zu gewährleisten, Konfliktentwicklungen vorzubeugen und Sportaktivität – und damit die vielfältigen gesellschaftspolitischen positiven Wirkungen des Sports – weiterhin zu ermöglichen. Die Wirksamkeit dieser zur Absicherung wohnnaher Sportanlagen geschaffenen Verordnung läuft zunehmend ins Leere. Diese Entwicklung wird sich zukünftig dynamisieren.

Der DOSB und der DFB fordern daher erneut und dringend eine sportfreundliche Weiterentwicklung der Sportanlagenlärmschutzverordnung:

- Beseitigung der derzeitigen Ungleichbehandlung (sowie der paradoxen Rechtslage) von Kindern (bzw. Jugendlichen) auf und außerhalb von Sportanlagen durch eine Erweiterung der Kinderlärmprivilegierung auf Kinder und Jugendliche auf Sport- (und Freizeit)anlagen, z.B. durch Erweiterung des BImSchG (§ 22) bzw. Anpassung der SALVO mit dem Ziel, dass Kinder- und Jugendsport – analog dem Schulsport – bei der Ermittlung der Immissionen nicht berücksichtigt wird.
- Anpassung der SALVO an die TA Lärm in Anlehnung an die Vorschläge des Entschließungsantrags der Freien und Hansestadt Hamburg (BRats Ds 199/14), die vom DOSB als



DEUTSCHER
FUSSBALL-BUND



sehr geeignet bewertet werden, da sie einen notwendigen Interessenausgleich, ausgewogene städtische Funktionsmischungen, gesellschaftliche Entwicklungen und den gewichtigen gesellschaftspolitischen Funktionen des Sports in weit höherem Maße Rechnung tragen als die derzeitige Fassung der SALVO. Deren Bewertungssystematik und -methodik ist strukturell hinter die TA Lärm zurückgefallen und führt zu einer zunehmenden rechtssystematischen Ungleichbehandlung und strukturellen Benachteiligung des Sports. Die o.g. Bundesratsinitiative Hamburgs greift diesen Sachverhalt auf und stellt u.a. auf die flexiblere Methodik der TA Lärm ab, um ein gedeihlicheres Miteinander von Sport und Wohnen rechtlich abzusichern. Zusätzlich bietet die darin enthaltene Länderöffnungsklausel die Möglichkeit für die Berücksichtigung darüber hinausgehender regionaler Gegebenheiten. Die Länderöffnungsklausel stellt gleichsam die Mindestanforderung an die Änderung der SALVO dar.

- Als Anpassung an die zunehmende Verdichtung der Siedlungsbereiche, z.B. zur Verringerung des Flächenverbrauchs, sollte eine Anpassung der Richtwerte des § 2 SALVO um 5 dB(A) erfolgen, womit kein neuer Wert in die SALVO eingefügt werden würde, da ein um 5 dB(A) erhöhter Richtwert bereits in der geltenden Fassung der SALVO für diejenigen Sportanlagen gilt, die vor 1991 errichtet waren.

Frankfurt/M., im September 2014