

Stellungnahme zum Entwurf eines zehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Erhöhung der Rechtssicherheit für Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätze

Ausschussdrucksache
17(16)241-A
Öffentliche Anhörung - 14.03.2011
08.03.2011

Kinder und Jugendliche gehören mit in die Mitte der Gesellschaft. Ihre rückhaltlose und freudige Bejahung ist die Grundvoraussetzung für den Fortbestand einer jeden Gesellschaft. Der gesellschaftliche Stellenwert von Kindern und Jugendlichen findet auch in der räumlichen Organisation von Städten und Gemeinden ihren Ausdruck. Flächegebundene und soziale Infrastrukturen wie Spielplätze und Kindertageseinrichtungen für Kinder sind eine Grundbedingung für ihr gesundes Aufwachsen und sollten ein fester Bestandteil von quartierbezogenen Angeboten sein. Ihre Lebensäußerungen sollten den Alltag von Erwachsenen beleben und als Bereicherung des privaten wie öffentlichen Lebens betrachtet werden. Von daher sind das zehnte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die Novellierung der Baunutzungsverordnung u.a. mit dem Ziel, diese Einrichtungen in reinen Wohngebieten zuzulassen, wichtige Schritte.

A Ausgangslage

Freiräume als Grundbedingung des gesunden Aufwachsens

Kinder und Jugendliche brauchen Freiräume zum gesunden Aufwachsen und zur Persönlichkeitsentwicklung: Freiräume – draußen im Quartier, vor ihrer Haustür – für Spiel, Bewegung, Begegnung. Freiräume haben für sie die Funktion eines Spiel-, Erlebnis- und Aufenthaltsraumes. Sie sind Orte der Bewegung und Begegnung. Die Stadt ist zudem ein Ort selbstbestimmten Lernens und damit neben Schule und Elternhaus ein gleichwertiger Bildungsort. Mit Freiräumen sind nicht nur die infrastrukturell gebundenen Angebote wie Spiel- und Bolzplätze gemeint, sondern sämtliche grünbetonten und urbanen Freiräume wie z.B. Straßen, Plätze, Fußgängerzonen, Grünflächen, Brachen, Uferzonen von Flüssen und Seen.

Nicht einzelne Freiräume, sondern die Vielfalt an unterschiedlichen Freiräumen mit vielfältigen Handlungsmöglichkeiten, bestimmen die Qualität von Quartieren. Die Reduzierung der raumbezogenen vitalen Interessen von Kindern und Jugendlichen auf die Infrastrukturen Bolz- und Spielplätze greift damit zu kurz.

Das Verschwinden von Kindern und Jugendlichen aus öffentlichen Räumen

Die Überplanung von Freiräumen und die Verkehrsentwicklung der letzten Jahrzehnte haben zu einem Rückzug von Kindern und Jugendlichen aus öffentlichen Freiräumen in die Binnenräume geführt. Die Verhäuslichung und Verinselung von Kindheit führt zu den bekannten Folgen von Adipositas und motorischen Störungen. Kinder sind laut – Jugendliche stören: Das Auseinanderleben der Generationen hat zu einer dramatischen Abnahme der Toleranz von Erwachsenen gegenüber Kindern und insbesondere auch gegenüber Jugendlichen geführt. Die räumliche Organisation von Städten und Gemeinden sowie das soziale Klima signalisieren jungen Menschen: Ihr seid uns nicht willkommen!

Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention

Der Artikel 3 Wohl des Kindes der UN-Kinderrechtskonvention stellt den Vorrang des Kindeswohls in den Vordergrund: Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des



Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Im Sinne der Kinderrechtskonvention ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

Mit der Rücknahme des nationalen Vorbehalts der Bundesrepublik Deutschland gegen die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (Siehe dazu den Absatz „Anpassungserfordernis an das BauGB“) in 2009 ist eine fundamentale Wertentscheidung getroffen worden, das Wohl von Kindern zum Maßstab des gesellschaftlichen Handelns zu machen. Die Rücknahmeerklärung wurde den Vereinten Nationen am 15. Juli 2010 formal übergeben. Seitdem gilt die Kinderrechtskonvention uneingeschränkt auch in Deutschland. Der Rechtsanwender muss die darin enthaltenen Bestimmungen anwenden, „denn Völkervertragsrecht erhält durch den im (gesetzgeberischen) Zustimmungsakt liegenden Rechtsanwendungsbefehl innerstaatliche Geltung, gehört damit also zu Gesetz und Recht, an das der Rechtsanwender nach Art. 20 Abs. 3 GG gebunden ist.“ (Lorz o.J.: 3).

Die dazu von Prof. Lorz erstellte Expertise¹ hebt insbesondere den Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention hervor: die unmittelbare Anwendbarkeit des Vorrangprinzips. Nach dieser Rechtsnorm ist das Wohl des Kindes ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Lorz fasst zusammen: „Es handelt sich bei dem Vorrang des Kindeswohls deshalb um unmittelbar anwendbares Völkerrecht, das bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts vom Rechtsanwender beachtet werden muss.“ (Lorz o.J.: 5)

B Strategiebausteine

Empfehlungen zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Die geplante Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist ein wichtiger Schritt, um der Ausgrenzung von Kindern aus der Mitte der Gesellschaft entgegen zu wirken. Sie folgt zudem den in der UN-Kinderrechtskonvention gesetzten Vorgaben und setzt diese in nationales Recht um.

Die Einbeziehung von Ballspielplätzen ist zu begrüßen. Die Formulierung „... sind im Regelfall“ (Entwurf zum zehnten Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Erhöhung der Rechtssicherheit für Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätze, A.I. Seite 5, Bonn, 17.12.2010) lässt einen zu hohen Ermessensspielraum, der zu Ungunsten von Kindern ausgelegt werden kann. Hierzu die Empfehlung für den folgenden Wortlaut: „Geräuscheinwirkungen, die von Kindertagesstätten, Kinder und Jugendplätzen durch Kinder und Jugendliche hervorgerufen werden, sind grundsätzlich sozialadäquat und damit zumutbar.“ (Entwurf zum zehnten Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes)

Die geplante Änderung lässt die Gruppe der Jugendlichen außer Acht, die mehr noch als die Kinder von Ausgrenzung und Diskriminierung betroffen sind und fällt von daher hinter der UN-Kinderrechtskonvention zurück. Hier sollte auf die im Gesetzentwurf der bayrischen Staatsregierung (Entwurf eines Gesetzes der Staatsregierung über Anforderungen an den Lärmschutz bei Kinder- und Jugendeinrichtungen KJG vom 26.10.2010) gemachten Ausführungen zurückgegriffen werden, die mit den sogenannten „Jugendspielplätzen“ auch die verhaltensbedingten Lebensäußerungen von Jugendlichen privilegiert. Nach diesem Entwurf würden auch die verhaltensbedingten Lärmäußerungen von Jugendlichen privilegiert sein.

¹ Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz (o.J.): Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? – Wissenschaftliche Stellungnahme. Düsseldorf



Anpassungserfordernis an das BauGB

Gesetzliche Regelungen sind die Grundbedingung für die Beachtung von raumwirksamen gesellschaftlichen Belangen. Gesellschaftliche Entwicklungen finden – wie die Umweltbelange zeigen – zeitversetzt ihren Niederschlag in Form von Gesetzen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich bezogen auf die Belange von Kindern und Jugendlichen konkrete Anpassungsbedarfe an das BauGB.

Abwägungsgebot

Betroffen ist zunächst der im § 1 Abs. 6 BauGB formulierte Grundsatz der Abwägung. Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Expertise von Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz.

Nach der Bundestagswahl 2009 verfügte das Bundeskabinett am 3. Mai 2010 die Rücknahme des Vorbehalts, die Kinderrechtskonvention (KRK) in nationales Recht zu überführen. Die Rücknahmeerklärung wurde den Vereinten Nationen am 15. Juli 2009 formal übergeben. Seitdem gilt die KRK uneingeschränkt auch in Deutschland. Der Rechtsanwender muss die darin enthaltenen Bestimmungen anwenden. Die Expertise hebt insbesondere den Art. 3 Abs. 1 der KRK hervor: die unmittelbare Anwendbarkeit des Vorrangprinzips. Nach dieser Rechtsnorm ist das Wohl des Kindes ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt.

Diese Rechtsvorschrift hat erhebliche Auswirkungen auf den Kindeswohlvorrang innerhalb von Abwägungsprozessen und betrifft das im BauGB enthaltene Abwägungsgebot unmittelbar. Lorz führt hierzu aus: „Sobald nun eine Planung Kinder betrifft – was etwa bei der Bauleitplanung sehr häufig der Fall sein wird –, ist die planerische Abwägung fehlerhaft, wenn das Kindeswohl nicht in seiner Priorisierung berücksichtigt und entsprechend gewichtet wird. Denn auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 1 KRK ist der Kindeswohlvorrang ein öffentlicher Belang im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB oder von vergleichbaren Normen aus dem Fachplanungsrecht – und zwar angesichts der unmittelbaren Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Kindeswohlvorrangs auch dort, wo das Kindeswohl in der planungsrechtlichen Bestimmung überhaupt nicht erwähnt wird. Damit läuft die Behörde Gefahr, dass sich ihre Planungsentscheidung der gerichtlichen Aufhebung unterliegt, wenn die Abwägung nicht erkennen lässt, dass dem Kindeswohl Vorrang zugemessen worden ist.“ (Lorz o.J.: 14f.)

Da diese rechtliche Vorgabe weder in den Gesetzen noch in dem praktischen Vollzug ihren Niederschlag findet, entsteht hier ein enormer Handlungsbedarf und -druck. Will man zukünftig langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen vermeiden, ist eine Anpassung des BauGB zu empfehlen, die den Vorrang des Kindeswohls im Rahmen von Abwägungsprozessen gesetzlich festschreibt.

Zur Umsetzung in planerisches Handeln bedarf es konkreter Ausführungen zu den Verfahren räumlicher Planung.

Mitwirkung als Konfliktprävention

Ein weiterer Anpassungsbedarf bezieht sich auf den § 3 BauGB Beteiligung der Öffentlichkeit. Obwohl eigene Rechtssubjekte mit den gleichen Bürgerrechten wie Erwachsene ausgestattet sind, bleiben Kinder und Jugendliche im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren außen vor. Hier gilt es, den § 3 des BauGB um das Beteiligungserfordernis von Kindern und Jugendlichen grundsätzlich und qualitativ zu ergänzen. Eine solche Anpassung würde die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Planungsprozessen verankern. Die Methoden und Verfahren der Beteiligung sind in der Praxis hinreichend entwickelt worden. Das Handlungsfeld der räumlichen Planung ist

in besonderem Maße geeignet, die Alltagsdemokratie zu stärken und junge Menschen an ihr Gemeinwesen und an die Politik zu binden – was dem „Ausbluten“ der Parteien und der Untergrabung der parlamentarische Demokratie entgegenwirken könnte.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen kann auch die Frage der Lärmproblematik thematisieren und zusammen zu einer Lösung führen. So werden z.B. in der Praxis für Jugendtreffpunkte und Jugendparks mit Jugendlichen Regeln vereinbart, die auch die Frage der Lärmimmission und mögliche Beeinträchtigungen der Nachbarschaft thematisieren.

Junge und Alte Menschen haben zunehmend weniger Berührungspunkte. Das Auseinanderdriften der Lebenswelten von Jung und Alt ist eine der Hauptursachen für Konflikte zwischen den Generationen, die häufig in der Lärmproblematik ihren Ausdruck finden.

Von daher erhalten generationsübergreifende dialogische Beteiligungsformen einen hohen Stellenwert. Wie wollen wir gemeinsam leben? – entlang dieser Kernfrage gilt es, einen gemeinsamen Dialog der Generationen zur Stadt- und Gemeindeentwicklung zu führen. Die Mitwirkung an der Gestaltung des Gemeinwesens bringt nicht nur Empathie und Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwesen hervor, sondern führt auch zu einem besseren Verständnis der Generationen sowie zu größtmöglicher Transparenz kommunaler Entwicklung und damit zu einer Minimierung des Konfliktpotenzials. Menschen, die miteinander sprechen und gemeinsam an den Zukünften ihres Gemeinwesens mitwirken, lösen auch ihre Konflikte in produktiver Weise. Insofern ist der Generationendialog zur Stadtentwicklung in hohem Maße geeignet, Konflikte präventiv zu minimieren bzw. ihr Entstehen zu verhindern.



Die nach Zielgruppen aufgeteilten Beteiligungsformate sind zu einem Dialog der Generationen zusammenzuführen. Den Generationendialog gilt es auf der baurechtlichen Ebene und innerhalb der Städtebauförderungssystematik zu verankern.

Integrierte Spielraumplanungen

Vor dem Hintergrund der gesamtstädtischen Strukturen in ihrer Bedeutung als Rahmen für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sind integrierte Spielraumplanungen zu einem festen Bestandteil der städtebaulichen Entwicklung zu machen. Hier könnte beispielhaft die Spielleitplanung² als Planungsinstrument zur Verankerung der räumlichen Interessen von Kindern und Jugendlichen bundesweit eingeführt werden. Die Spielleitplanung verknüpft systematisch Beteiligung und Planung. Sie stellt die gesamträumlichen Belange von Kindern und Jugendlichen dar und macht Aussagen zur Sicherung, Weiterentwicklung und Vernetzung von sämtlichen Freiräumen, wie z.B. Brachen, Siedlungsränder, Plätze, Parkanlagen und Wohnumfelder von mehrgeschossigen Siedlungen. Sie beinhaltet zudem Qualitäten für die Gestaltung von Flächen und für Standorte von flächenbezogenen Angeboten für Kinder und Jugendliche. Ein solches Instrument könnte in Analogie zur Umweltplanung im BauGB verankert werden und / oder als positiver Vorbehalt mit der Städtebauförderung



² Ministerium für Umwelt und Forsten und Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend Rheinland-Pfalz (2004): Spielleitplanung – ein Weg zur kinderfreundlichen Gemeinde und Stadt. Mainz

verknüpft werden (siehe Spielraumgesetz des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg).

Neue Flächentypologien

Die klassischen Spiel- und Sportplätze allein können den Bedarf nach Spiel, Bewegung und Begegnung nicht decken. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und stadträumlicher Entwicklung bedarf es der Generierung neuer Flächentypologien. Sie führen zu einem bedarfsgerechten Einsatz investiver Mittel und als Folge der Konzentration von Aktivitäten an nachbarschaftsverträglichen Orten zu einer Minimierung von Konflikten um Lärm.

Flächentypologie Naturspielraum

Stadtkindern fehlen elementare Erfahrungsmöglichkeiten mit Natur. Zur Kompensation von zurückgehenden naturnahen Freiräumen sind Naturspielräume als eine neue Flächenkategorie in der Baugesetzgebung zu verankern. Kinderspiel und Ökologie sind kein Widerspruch. Vor diesem Hintergrund sollten die ökologischen Ausgleichsflächen im Sinne einer Mehrfachnutzung für Kinder erschlossen werden.



Flächentypologie Jugendsportpark

Ein weiterer Anpassungsbedarf ergibt sich aus dem veränderten Sportverhalten von Jugendlichen. Den sich stark ausdifferenzierenden sportkulturellen Trends von Jugendlichen kann durch die klassischen Sportplätze nicht entsprochen werden. Als Reaktion auf diese Entwicklung sind Jugendsportparks als eine weitere neue Flächenkategorie zu verankern. Jugendsportparks sind zentrale gesamtstädtische Angebote mit Flächen für verschiedene Trendsportarten – entwicklungs offen, landschaftlich eingebunden und mit integrierten Treffpunkten. Die Konzentration von Jugendaktivitäten auf nachbarschaftlich verträgliche Standorte wie Jugendsportparks minimieren nachbarschaftliche Lärmkonflikte in den Quartieren.



Flächentypologie Jugendplatz

Jugendliche auf Spielplätzen und an Bushaltestellen sind Ausdruck von fehlenden Aufenthaltsmöglichkeiten im Quartier. Auf der Quartiersebene sind so genannte Jugendplätze als legitimierte Treffpunkte für Jugendliche als eine weitere jugendspezifische Flächenkategorie baurechtlich zu verankern. Jugendtreffpunkte in Quartieren sind an nachbarschaftlich verträglichen Standorten einzurichten und führen damit zu einer Entlastung und wie die Praxis zeigt, in hohem Maße zu einer Minimierung von Konflikten.



Toleranzkampagne

Gesetzesänderungen und städtebauliche Planungen allein reichen nicht aus, um Kindern und Jugendlichen die bestmöglichen Entwicklungsbedingungen bereit zu stellen. Es bedarf der Herstellung eines gesellschaftlichen Klimas der Toleranz von Erwachsenen gegenüber jungen Menschen. Eine umfassende Toleranzkampagne ist ein wichtiger ergänzender Baustein und ein starkes Signal für eine kinder- und jugendfreundliche Gesellschaft.

Eine solche Kampagne sollte nicht vom Verniedlichungsduktus geleitet sein sondern das Recht von Kindern und Jugendlichen in städtischen Freiräumen kommunizieren sowie mit



der Frage nach der generellen Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft verbinden. Eine solche Kampagne könnte neben der bundesweiten Platzierung auch in Form von Modulen den Kommunen angeboten werden. Es empfiehlt sich die aktive Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an der Ausgestaltung der Kampagne.

Peter Apel
Planungsbüro Stadt-Kinder
Dortmund, 08.03.2011