

Sind Kinderrechte ein Tabu bei neuen Straßenbauprojekten?

Eine erste Bestandsaufnahme unter dem Aspekt Partizipation und Kindergesundheit. Von BERNHARD SPULLER, LILLY DAMM und CHRISTIAN ZAUNER

Der Anlass

Eine kleine Aktionsgruppe der österreichweiten Umweltorganisation Verkehrswende.at hat sich anlässlich zweier UVP-Verfahren von Straßenbauprojekten angesehen, ob Kinderrechte Berücksichtigung finden und Partizipation von Kindern ein Standard ist. Ernüchternd ist dabei die Evidenz, dass Kinderrechte trotz Vorlage entsprechender schriftlicher und mündlicher Vorbringen mit keiner Zeile in den Entscheidungen gewürdigt werden.

Dieser Artikel versucht, ausschnittweise den aktuellen Stellenwert von Kinderrechten in ausgewählten Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu untersuchen und das diesbezügliche mangelnde Bewusstsein für Kinderrechte sowie die Auswirkungen einer derartigen Haltung darzustellen.

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) schreibt grundlegende Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr in internationalen Menschenrechts- und Grundrechtskatalogen fest. Das österreichische Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern aus 2011^[1] übernimmt wichtige Bestimmungen der KRK, wie z.B. Vorrang des Kindeswohls, Generationengerechtigkeit, Kinderrecht auf Partizipation, Anspruch auf Schutz, Fürsorge und Entfaltung, Schutz vor Gewalt und Ausbeutung, Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Kindern.^[2]

Österreich hat sich damit nicht nur auf internationaler Ebene mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention zur Einhaltung grundlegender Standards verpflichtet. Auch

innerstaatlich fordert das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern die angeführten Standards ein, die auch in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zur Anwendung kommen müssen.

Seit 22.8.2023 liegt nun auch der General Comment No26^[3] (GC 26) zur KRK^[4] vor und schafft als verpflichtendes Auslegungsmaterial Klarheit zum Thema Umwelt- und Klimaschutz in Zusammenhang mit der KRK. Im § 11 des GC 26 wird klargestellt, dass Staaten die Verantwortung haben, sich dringend für die Durchsetzung der Rechte der aktuell lebenden Kinder, wie auch für die laufend neu Geborenen – und das in vollem Umfang ihrer Rechte – einsetzen zu müssen. Der GC 26 stellt in 115 Paragraphen sehr ausführlich klar, was zu tun und was zu beachten ist. Dabei sind der Zugang zu Informationen, die Beteiligung an Entscheidungsprozessen und ein kindgerechter Zugang zur Justiz mit wirksamen Rechtsmitteln ebenso wichtig wie die Befähigung der Kinder, auch durch Bildung ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen (§ 66 GC 26).

Konkrete Auswirkungen auf den Menschen – besonders Kinder

Zumindest in einer der beiden gutachterlichen Stellungnahmen für die UVP-Verhandlungen wurden die Betroffenheit und die konkreten Auswirkungen auf die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen beschrieben und mit wissenschaftlicher Evidenz untermauert. Dies zu überprüfen ist auch Aufgabe eines UVP-Verfahrens. Das Gutachten zu S 34/Spange Wörth steht in voller Länge zur Verfügung^[7] und wird deshalb an dieser Stelle nur auszugsweise zitiert.

Ein wichtiger Faktor bei den Kinderrechten ist die Zeit. Je länger es dauert, bis Kinder ihre Rechte auch wirklich erhalten, desto geringer ist die Chance, dass sie diese jemals erhalten werden, weil Kipppunkte und damit irreversible Vorgänge in den Erdsystemen drohen.

Ein aktueller Blick zur Spruchpraxis der österreichischen Höchstgerichte zeigt allerdings, dass Kinderrechte bisher ausschließlich im Zusammenhang mit Fragen des Familien-/Kindschafts-/Personenstandsrechts, Sozialrechts und Asyl- und Fremdenrechts behandelt wurden.^[5] Ökologische Kinderrechte sorgen dafür, dass Kinder und Jugendliche vor Umweltschäden geschützt werden und die besten Chancen für ein gesundes Aufwachsen haben.

Versuche, Kinderrechte und Klimaschutz auf Höchstgerichtsebene zu thematisieren, erfolgten mit den beiden Individualanträgen (»Klimaklagen«) von Kindern und Jugendlichen vom Februar und November 2023. Der Verfassungsgerichtshof hat den ersten Antrag auf Aufhebung von Teilen des Klimaschutzgesetzes aus formalen Gründen zurückgewiesen.^[6]

Im Rechtsinformationssystem des Bundes (www.ris.bka.gv.at) gibt es zu Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts bei »Kinderrecht« und »Klimaschutz« keine Treffer.

Das Bauvorhaben Spange Wörth nimmt in Kauf, dass durch eine Zunahme der Schadstoffe der vulnerablen Gruppe von 11.000 Kindern und Jugendlichen gesundheitlicher Schaden zugefügt wird, ohne dass sich diese Personengruppe wehren kann.

Die Tatsache, dass Schadstoffe bei Kindern intensiver wirken als bei Erwachsenen, führt unter anderem zu einer höheren Frühgeburtlichkeit und niedrigerem Geburtsgewicht von Neugeborenen, zu einer Zunahme von Asthma-Anfällen und Atemwegsinfektionen, einer Beeinträchtigung der Lungenfunktion, der kindlichen Entwicklung und schulischen Performance und zusätzlichen Belastungen der mentalen Gesundheit bei Kindern. Dass die im Gutachten aufbereitete wissenschaftliche Evidenz in der Projektplanung keine Beachtung erfahren hat, ist ein schwerwiegender Mangel und bedeutet eine gravierende Verletzung bestehender Kinderrechte.

Kinder wurden bereits in der Planungsphase von ihren verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf vorrangiges Kindeswohl, Generationengerechtigkeit, Information und Mitsprache ausgeschlossen; z.B. BVG (Bundes-Verfassungsgesetz) über die Rechte von Kindern, insbesondere Art. 1 und 4.

Art. 1 Anspruch auf Schutz und Fürsorge, bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf Wahrung der Interessen der Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit

Schutz und Fürsorge würden bedeuten, dass verkehrsbedingte Schadstoffe und Emissionen sowie Lärmbelastung und Unfallrisiken mit größter Anstrengung verringert werden, wie es ja auch in zahlreichen internationalen wissenschaftlichen Unterlagen empfohlen wird.^[8] Ebenfalls müssten Interessen der Kinder explizit Eingang finden in alle Angelegenheiten der öffentlichen Hand und dort **gegenüber anderen Interessen vorrangig** bewertet werden.

Kinder und Jugendliche sind den Verhältnissen ausgeliefert, in die sie hineingeboren werden und aufwachsen. Sie haben keine Wahlfreiheit.^[9]

Bemerkenswert ist, dass sich die Projektwerber mit Berechnungen und Auswirkungen der Realisierung der Spange Wörth bis zum Jahr 2030 zufriedengeben und das **Kriterium Generationengerechtigkeit damit vollkommen vernachlässigen**.

Art. 4 Anspruch auf angemessene Beteiligung und Berücksichtigung der Meinung des Kindes in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten, in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise.

Aufgrund unserer Verfassung müsste eigentlich den durch das Projekt betroffenen 11.000 Kindern und Jugendlichen ein Recht auf angemessene Beteiligung zugestanden werden. **Eine angemessene Beteiligung und Berücksichtigung von Meinungen dieser Personengruppe, das sind rund 20% der Gesamtbevölkerung, fehlt im Projektvorhaben gänzlich.** Die Realisierung dieses Projekts kann daher nicht mit »öffentlichem Interesse« argumentiert werden.

Das Bauvorhaben ignoriert auch andere gesetzliche Vorgaben und internationale Vereinbarungen, die Kinder und Jugendliche schützen, z.B. UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere GC 26, die Grundrechte-Charta der EU, insbesondere Art. 24.

Bedeutung der Luftreinhaltung

Es bestehen wesentliche internationale, nationale und regionale Verpflichtungen zur Luftreinhaltung. Durch die jüngst beschlossene Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU-Staaten werden die Luft-Grenzwerte nun enger an die globalen Luftqualitätsleitlinien der WHO angeglichen. EU-Umweltkommissar **Virginijus Sinkevičius**: *»Dies wird insbesondere schutzbedürftigen Gruppen wie Kindern und älteren Menschen zugutekommen und uns unserem Ziel näherbringen: ein Europa, in dem die Umweltverschmutzung ein Thema der Vergangenheit ist und saubere Luft die Realität ...«*^[10] Die neuen Ziele, nämlich Feinstaub (PM2.5)-Obergrenze ab 2030 bei 10 Mikrogramm pro Kubikmeter (statt bisher 25) sowie für Stickstoffdioxid auf 20 Mikrogramm pro Kubikmeter (statt bisher 40) bleiben jedoch hinter den Empfehlungen der WHO aus dem Jahr 2021 zurück.^[11]

Empfindliche (Kinder) und gefährdete soziale Gruppen sind unverhältnismäßig stark von den Folgen der Luftverschmutzung betroffen.

Eine grundlegende Erkenntnis der Forschung im Bereich Luftqualität ist, dass es keine unschädliche Konzentration an Luftverschmutzung gibt. Verschmutzte Luft schadet also nicht ab einem bestimmten Schwellenwert, sondern immer.^[12]

Leitlinien und Richtwerte spiegeln vor allem wider, ab welchem Wert schwere und schwerste Folgen für die Gesundheit zu erwarten sind.

Für Niederösterreich bedeutet dies eine weitere notwendige Emissionsreduktion ausgehend vom derzeit gültigen »NÖ Klima- und Energieprogramm 2030/1«, das die konkreten Umsetzungsmaßnahmen für die erste Hälfte der Zielperiode 2030 verbindlich festlegt.^[13]

Diskussion

Wir haben mit einem Gutachten ausführlich und fundiert die dringliche Notwendigkeit der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zugunsten geltender Kinderrechte eingefordert. Dennoch blieben all diese Argumente im Gerichtsverfahren ungehört und unbeachtet.

Die Bedrohung des Mittelspechts stand einen ganzen Verhandlungstag im Fokus von Erörterungen. Es wäre sinnvoll und wünschenswert, den Kinderrechten und damit der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen einen mindestens ebenso hohen Stellenwert einzuräumen.

Wir schließen uns vielen österreichweiten Initiativen wie Netzwerk Kinderrechte, Kinder- und Jugendanwaltschaften, Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte, Parents for Future, etc. an, die sich ebenfalls für die Berücksichtigung und

Durchsetzbarkeit der Kinderrechte einsetzen. Auch alle an Verwaltungs- und Gerichtsverfahren Beteiligte sollten ihre bisherige Praxis aufgrund dieser Verpflichtungen hinterfragen und den notwendigen Transformationsprozess in Angriff nehmen. Als eines von vielen Beispielen sei hier die »etablierte« Judikatur zum Schwellenwertprinzip bzw. zu Irrelevanzkriterien genannt, die sich an Grenzwerten orientiert und (geringfügige) Überschreitungen als »unbeachtlich« qualifiziert. Wenn es gelingt, Kinderrechte mit anderen »altbekannten« Rechten (Gleichheitssatz, Gesundheit, Privatleben) bezüglich Generationengerechtigkeit zu kombinieren, stehen die Chancen für eine echte »Aktivierung« und Berücksichtigung von Kinderrechten gut.^[14]

Ausblick

Die **Autoren**, die gleichzeitig den Kern des Kompetenzteams Kinderrechte der *Verkehrswende.at* bilden, arbeiten gerade an einer Checkliste, die in Zukunft ein Ausklammern der Kinderrechte verhindern bzw. erschweren soll. Sie freuen sich über Feedback, Anregungen und Anekdoten in diesem Zusammenhang. ◆

Endnoten

- [1] BGBl. I Nr. 4/2011
- [2] Karin Ausserer, Ingrid Ausserer, Helmut Sax, Dorothea Steurer, Elisabeth Turek (2015): Kinderrechte-Index in der Schule und Leitfaden für ein partizipatives Kinderrechte-Monitoring in der Schule, S 3ff. https://www.politik-lernen.at/dl/pNntJKJKoNoMojqx4kJK/Kinderrechte_Index_und_Leitfaden_final_pdf
- [3] General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5F0vHrWghmhZPL092j0u3MJAYhyUPAX9o0tJ4tF-wwX4frsfflPka9cgF%2FBur8eYD%2BEeDmuoVnVOpjkwB9eiDayjZA>
- [4] RIS – Übereinkommen über die Rechte des Kindes samt Vorbehalten, Erklärungen – Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 21.12.2023 (bka.gv.at) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001223>
- [5] Claudia Fuchs: Präsentation »Das BVG Kinderrechte und seine Umsetzung in Österreich«, gehalten am 21.11.2023 auf der Konferenz – »Kinderrechte als Chance und Auftrag im Klimaschutz«
- [6] https://www.climatelaw.at/downloads/2023_11_17%20Antrag_Kinderrechte_2.pdf
- [7] https://www.verkehrswende.at/wp-content/uploads/2024/02/Gutachten_Kinderrechte_und_Strassenbau_Dez_2023_form.pdf
- [8] EU Action Plan: "Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil«. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400>
- [9] Cresswell T (2004): What is child public health? Current Paediatrics 14;612-618 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957583904001150>
- [10] https://germany.representation.ec.europa.eu/news/parlament-und-rat-einig-uber-neue-regeln-zur-luftqualitat-2024-02-21_de
- [11] <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/149444/Stroengere-Grenzwerte-bis-2030-EU-verschaerft-Standards-fuer-Luftqualitaet>
- [12] <https://www.energiezukunft.eu/umweltschutz/saubere-luft-rettet-leben/>
- [13] https://www.noe.gv.at/noe/Klima/KEP_2030_2022-11-02.pdf
- [14] Claudia Fuchs: Präsentation »Das BVG Kinderrechte und seine Umsetzung in Österreich«, gehalten am 21.11.2023 auf der Konferenz – »Kinderrechte als Chance und Auftrag im Klimaschutz«