

Titel:

Verfassungswidrigkeit einer generellen Zugangsbeschränkung für Kinder unter zehn Jahren zu städtischen Grünanlagen

Normenkette:

BayNatSchG Art. 27 Abs. 1

BGB § 823, § 828 Abs. 2, Abs. 3

BV Art. 11 Abs. 2, Art. 99 S. 1, Art. 101, Art. 109 Abs. 1, Art. 125 Abs. 1, Art. 126 Abs. 1

Leitsätze:

1. Eine gemeindliche Satzungsregelung, die Kindern unter zehn Jahren den Zutritt zu und den Aufenthalt in den öffentlichen städtischen Grünanlagen nur in Begleitung von zur Aufsicht verpflichteten und dazu geeigneten Personen (Erwachsene oder Personen über 16 Jahre) gestattet, berührt nicht den Schutzbereich der Freizügigkeit gemäß Art. 109 Abs. 1 BV. (Rn. 42)

2. Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV (Anspruch von Kindern auf Persönlichkeitsentwicklung) verbürgt keine subjektiven Rechte, ist aber als programmatische Anweisung zu verstehen und kann daher bei einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 101 BV zur Konkretisierung und Gewichtung dieser Grundrechtsposition herangezogen werden. (Rn. 43)

3. Nicht jede Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit eines Kindes betrifft gleichsam spiegelbildlich das in Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV verbürgte Elternrecht. Wenn jedoch staatliches Handeln die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes betrifft, berührt es regelmäßig auch das Recht der Eltern, diese Entwicklung zu fördern. (Rn. 44)

4. Mit den Zielen, durch ein – jedenfalls für Kinder etwa im Grundschulalter – über das allgemeine Maß an Aufsichtspflichten hinausgehendes Erfordernis der generellen Begleitung durch eine Aufsichtsperson einerseits Unfälle von Kindern zu vermeiden und andererseits Haftungsrisiken der Gemeinde zu verringern, verfolgt der Satzungsgeber legitime Zwecke; einer solchen Satzungsregelung kann auch nicht die Zwecktauglichkeit abgesprochen werden. (Rn. 53 – 54)

5. Eine derartige Zutrittsbeschränkung verstößt aber im Hinblick auf den gewichtigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der betroffenen Kinder und das Erziehungsrecht ihrer Eltern jedenfalls dann gegen das Übermaßverbot, wenn sie generell für alle Grünanlagen normiert wird, obwohl besondere Gefahrenlagen für Leib und Leben, die dies rechtfertigen könnten, offensichtlich nicht allgemein bestehen, sondern lediglich im Ausnahmefall in örtlich begrenzten Bereichen oder bei außergewöhnlichen Wetterlagen. (Rn. 62)

1. Eine gemeindliche Satzungsregelung, die Kindern unter zehn Jahren den Zutritt zu und den Aufenthalt in den öffentlichen städtischen Grünanlagen nur in Begleitung von zur Aufsicht verpflichteten und dazu geeigneten Personen (Erwachsene oder Personen über 16 Jahre) gestattet, berührt nicht den Schutzbereich der Freizügigkeit gem. Art. 109 Abs. 1 BV. (Rn. 42) (redaktioneller Leitsatz)

2. Art. 125 Abs. 1 S. 2 BV (Anspruch von Kindern auf Persönlichkeitsentwicklung) verbürgt keine subjektiven Rechte, ist aber als programmatische Anweisung zu verstehen und kann daher bei einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 101 BV zur Konkretisierung und Gewichtung dieser Grundrechtsposition herangezogen werden. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)

3. Nicht jede Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit eines Kindes betrifft gleichsam spiegelbildlich das in Art. 126 Abs. 1 S. 1 BV verbürgte Elternrecht. Wenn jedoch staatliches Handeln die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes betrifft, berührt es regelmäßig auch das Recht der Eltern, diese Entwicklung zu fördern. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

4. Mit den Zielen, durch ein – jedenfalls für Kinder etwa im Grundschulalter – über das allgemeine Maß an Aufsichtspflichten hinausgehendes Erfordernis der generellen Begleitung durch eine Aufsichtsperson einerseits Unfälle von Kindern zu vermeiden und andererseits Haftungsrisiken der Gemeinde zu verringern, verfolgt der Satzungsgeber legitime Zwecke. Einer solchen Satzungsregelung kann auch nicht die Zwecktauglichkeit abgesprochen werden. (Rn. 53 – 54) (redaktioneller Leitsatz)

5. Eine derartige Zutrittsbeschränkung verstößt aber im Hinblick auf den gewichtigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der betroffenen Kinder und das Erziehungsrecht ihrer Eltern jedenfalls dann

gegen das Übermaßverbot, wenn sie generell für alle Grünanlagen normiert wird, obwohl besondere Gefahrenlagen für Leib und Leben, die dies rechtfertigen könnten, offensichtlich nicht allgemein bestehen, sondern lediglich im Ausnahmefall in örtlich begrenzten Bereichen oder bei außergewöhnlichen Wetterlagen. (Rn. 62) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Popularklage, Allgemeine Handlungsfreiheit, Elterliches Erziehungsrecht, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Verkehrssicherungspflicht, allgemeine Handlungsfreiheit, elterliches Erziehungsrecht, Verfassungsrecht, Amtspflichtverletzung, Grünanlagen

Tenor

§ 2 Abs. 3 der Satzung über die Benützung der öffentlichen Grünanlagen in Kempten (Allgäu) (Grünanlagensatzung) der Stadt Kempten vom 11. Juli 2024 (StABI KE XX/24) verstößt insoweit gegen Art. 101 BV (allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. m. Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV (Anspruch von Kindern auf Persönlichkeitsentwicklung) sowie gegen Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV (elterliches Erziehungsrecht) und ist nichtig, als Kindern bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres der Zutritt zu und der Aufenthalt in den Grünanlagen nur in Begleitung von Personen gestattet ist, die zur Aufsicht verpflichtet und dazu geeignet sind (Erwachsene oder Personen über 16 Jahre).

Die Stadt Kempten (Allgäu) hat dem Antragsteller die ihm durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

Entscheidungsgründe

I.

1

Gegenstand der Popularklage ist § 2 Abs. 3 der Satzung über die Benützung der öffentlichen Grünanlagen in Kempten (Allgäu) (Grünanlagensatzung) in der Fassung vom 11. Juli 2024, soweit diese Vorschrift den Zutritt und den Aufenthalt von Kindern zu bzw. in städtischen Grünanlagen betrifft. Die Satzung wurde vom Stadtrat in der Sitzung vom 16. Mai 2024 beschlossen, am 12. Juli 2024 bekanntgemacht (StABI KE XX/24) und trat am 13. Juli 2024 in Kraft.

2

§ 1 Abs. 1 der Grünanlagensatzung über den Gegenstand der Satzung bestimmt zunächst, dass die im Stadtbereich Kempten befindlichen Grünanlagen öffentliche Einrichtungen der Stadt sind. Gemäß Absatz 2 fallen unter den Begriff solcher Grünanlagen alle von der Stadt Kempten gärtnerisch gestalteten und unterhaltenen öffentlichen Grünflächen, Parkanlagen, Brunnenanlagen und Spiel- und Bolzplätze, sowie Freizeitsporteinrichtungen, die der Allgemeinheit unentgeltlich für Erholungs- und Freizeitzwecke dienen; ausgenommen sind Sportanlagen nach der Sportanlagensatzung. Bestandteil der Grünanlagen sind nach Absatz 3 auch die dort geschaffenen Wege, die gekennzeichneten Spiel-, Sport- und Liegeflächen sowie die Anlageneinrichtungen. Im Einzelnen wird in Absatz 4 auf ein der Satzung beiliegendes Grünanlagen-, Spiel- und Bolzplatzanlagen- und Brunnenanlagenverzeichnis sowie auf einen Übersichtslageplan verwiesen.

3

Die in Absatz 3 angegriffene Bestimmung des § 2 der Grünanlagensatzung lautet auszugsweise wie folgt:

„§ 2

Recht auf Benutzung

(1) Jedermann hat das Recht, die Grünanlagen unentgeltlich zum Zwecke der Erholung, Bewegung und des sozialen Miteinanders nach Maßgabe dieser Satzung und des Grundsatzes gegenseitiger Rücksichtnahme zu benutzen.“

(2) Die Benutzung der Parkanlagen und seiner Einrichtungen erfolgt ausdrücklich auf eigene Gefahr und Verantwortung (Art. 59 Abs. 1 BNatSchG, Art. 27 Abs. 1 BayNatSchG).

(3) Kindern bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres, Menschen mit körperlicher Benachteiligung, die der Aufsicht bedürfen und sonstige der Aufsichtspflicht unterliegende Personen ist der Zutritt und der Aufenthalt nur in Begleitung von Personen gestattet, die zur Aufsicht verpflichtet und dazu geeignet sind (Erwachsene oder Personen über 16 Jahre).

...

4

Der Regelung liegt ein „Gefahrabwendungskonzept“ vom 13. Dezember 2023 zugrunde, das die Stadt Kempten bei einer Rechtsanwaltskanzlei in Auftrag gegeben hatte. In dem Konzept und seinen Anlagen als Teil eines Sicherheitskonzepts „Urbane Wasserflächen“ werden Gefahrenstellen bewertet und Empfehlungen für erforderliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gegeben. Zu den Empfehlungen gehörte auch eine Novellierung der städtischen Grünanlagensatzung unter anderem durch Einführung der verfahrensgegenständlichen Zugangsbeschränkung für Kinder. In der Begründung zu der Regelung heißt es dort (Rz. 106), dass die Rechtsprechung zu der Annahme tendiere, dass etwa ab einem Alter von zehn Jahren das Bewusstsein einer Selbstgefährdung vorhanden sei, wenn sich ein Kind über ein ausgesprochenes Verbot bzw. eine gegebene Warnung hinwegsetze. Das werde auch von der gesetzlichen Wertung des § 828 Abs. 2 BGB gestützt; das Gesetz nehme an, dass jedenfalls ein elfjähriges Kind mit der spezifischen Situation im Straßenverkehr, die im besonderen Maß durch eine Vielzahl von Hinweis- und Warnschildern geprägt sei, nicht mehr überfordert sei.

II.

5

Mit der am 12. August 2025 eingegangenen Popularklage, deren Begründung in weiteren Schreiben, zuletzt vom 16. Mai 2026, ergänzt wurde, rügt der Antragsteller, dass § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung insoweit gegen Art. 100 i. V. m. Art. 125 Abs. 1, Art. 101, 109 Abs. 1 Satz 2 und Art. 126 Abs. 1 BV verstoße, als er regle, dass Kindern bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres der Zutritt zu und der Aufenthalt in den Grünanlagen nur in Begleitung von zur Aufsicht verpflichteten und geeigneten Personen gestattet ist.

6

Die neu in die Satzung aufgenommene Bestimmung schränke das Recht auf Freizügigkeit und die allgemeine Handlungsfreiheit unzulässig ein. Es sei unmenschlich, Kindern das Spielen im Freien zu verbieten. Sie bräuchten das freie Spiel in Grünanlagen für die Entwicklung ihrer sozialen und moralischen Kompetenzen. Das Vorenthalten dieser Entwicklungsmöglichkeiten sei ein klarer Verstoß gegen die Menschenwürde. Die Kinder dürften sich nicht ins Grüne begeben, weil ihnen die Stadt dies verbiete. Die Gemeinde hafte nur für schuldhafte Verletzungen ihrer Verkehrssicherungspflicht. Dieses Risiko könne sie nicht zulässig auf Kinder abwälzen. Die Eltern seien aufsichtspflichtig; wie sie ihre Aufsichtspflicht wahrnähmen, bleibe ihnen überlassen. Eine weitergehende, über die allgemeine Aufsichtspflicht hinausgehende Regelung verstoße gegen Art. 126 Abs. 1 BV; es sei Elternrecht zu entscheiden, wann und in welchem Umfang ihre Kinder reif genug seien, Grünanlagen zu nutzen. Die erhoffte Haftungsvermeidung gehe ins Leere, da der Verkehrssicherungspflichtige gegenüber Kindern deren typischem Ungehorsam Rechnung tragen und beachten müsse, dass Warnungen gerade bei Kindern nach einem längeren Zeitraum in Vergessenheit gerieten. Dafür gebe es viele Beispiele in der Rechtsprechung. Damit fehle ein sachlicher Grund, frei spielende Kinder aus den Grünanlagen auszuschließen. Wenn es an einzelnen Stellen wegen der Nähe zu Gewässern Gefahrenstellen gebe, müsse die Stadt als mildere Maßnahme eben Schilder aufstellen. Gerade die Grünflächen in den dicht bebauten Kernbereichen der Stadt grenzten nicht ans Wasser. Das Aufstellen von Warnschildern an Gefahrenstellen sei sicher eine mildere und wirksamere Maßnahme als ein allgemeines, nur in der Satzung benanntes Betretungsverbot der ganzen Grünanlagen für Kinder unter zehn Jahren. Die Anknüpfung an § 828 Abs. 2 BGB überzeuge nicht, weil diese Vorschrift sich auf die Situation im Straßenverkehr und die spezifischen Probleme von Kindern dort beziehe; es sei nicht ersichtlich, dass diese auch ein besonderes Hindernis beim Spielen in Parks sein sollten. Mit der mangelnden Deliktsfähigkeit von Kindern müsse die Gesellschaft zudem leben. § 828 BGB sei eine Schutzvorschrift für Kinder und regle in Absatz 2 den Schutz von Kinderrechten im Straßenverkehr. Er sei nicht auf den Sachverhalt eines Besuchs in Grünanlagen übertragbar.

7

Art. 125 Abs. 1 BV, nach dem Kinder Gegenstand der besonderen Aufmerksamkeit der Gemeinschaft seien, begründe jedenfalls in seinem Satz 2 einen Anspruch und habe nicht nur deklaratorischen Charakter.

Zudem schütze auch Art. 31 der UN-Kinderschutzkonvention das Recht des Kindes auf Spiel und aktive Erholung.

Die Kemptener Regelung verstoße nicht nur gegen mehrere Vorschriften des Grundgesetzes, des Bürgerlichen Gesetzbuchs, des Sozialgesetzbuchs Achtes Buch und der UN-Konvention über die Rechte des Kindes, sondern auch gegen Art. 3 Abs. 1, Art. 99, 100, 101, 109 Abs. 1, Art. 118 Abs. 1, Art. 125 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 126 Abs. 1 BV.

8

Die Herabstufung als Haftungssubjekt und die Vorenthaltung der Entwicklungsmöglichkeiten durch einen Aufenthalt im Grünen verletze Kinder in ihrer Menschenwürde. Ein Verbot des freien (unbeaufsichtigten) Spiels von Kindern führe nach zahlreichen Studien zu ernsthaften (physischen und psychischen) Gesundheitsstörungen bei Kindern und wirke bis ins Erwachsenenalter hinein. Die Stadt Kempten dürfe nicht, weil sie sich nicht in der Lage fühle, ihre Anlagen in einem verkehrssicheren Zustand zu erhalten, stattdessen in ihrer Satzung die dauerhafte körperliche und seelische Schädigung von Kindern in Kauf nehmen.

III.

9

1. Die Stadt Kempten hält den Antrag für bereits unzulässig.

10

Der Antragsteller habe nicht substantiiert dargelegt, dass der Schutzbereich einer Grundrechtsnorm berührt sei. Pauschale Behauptungen oder Verweise auf Fundstellen seien dafür nicht ausreichend. Art. 125 und 128 Abs. 1 BV gewährten keine Grundrechte.

11

Im Übrigen sei die Popularklage unbegründet.

12

Es sei kein unzulässiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) erkennbar. Die Stadt Kempten habe bei der Bestimmung der altersbedingten Zugangsbeschränkung in § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung an § 828 BGB angeknüpft, der die Einsichtsfähigkeit von Kindern in Selbstgefährdungen regle, und die Altersgrenze vom Straßenverkehr auf die städtischen Parks übertragen. Dort sei im Gegensatz zum Straßenverkehr die Aufmerksamkeit von unbegleiteten Kindern nicht geschärft, obwohl es Gefahrträchtigkeit durch offene Wasserflächen oder Unwetter geben könne. Im Rahmen ihres Ermessens habe die Stadt unter Zugrundelegung der gesetzlichen Wertung in § 828 Abs. 2 BGB die Altersgrenze auf zehn Jahre festgelegt. Damit entspreche die Bestimmung auch dem Programmsatz des Art. 125 Abs. 1 Satz 1 BV. Die Stadt habe als legitimes Ziel auch einen Schilderwald in den innerstädtischen Parks vermeiden wollen. Vor allem die offenen Wasserflächen an und in den Parks der Stadt Kempten könnten eine Gefahr für Kinder darstellen, zumal deren Schwimmfähigkeit ständig abnehme.

13

Ziel der Regelung sei es, etwaigen Aufsichtsversäumnissen der Eltern zu begegnen, weil diese aufseiten der Stadt zu gesteigerter Verantwortlichkeit führen könnten. Entgegen der Auffassung des Antragstellers bestehe keine Haftungsbeschränkung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Es gehe im haftungsrechtlichen Sinn darum, bereits den Schadenseintritt zu vermeiden.

14

Der Wesensgehalt der allgemeinen Handlungsfreiheit werde durch die angegriffene Bestimmung nicht angetastet. Die Regelung halte sich innerhalb des Ermessens der Stadt, wie diese ihre Verkehrssicherungspflichten erfüllen bzw. ausgestalten möchte.

15

Die Regelung sei auch nicht willkürlich. Die Gefahren innerstädtischer Parks seien nicht nur auf offene Wasserflächen beschränkt. Auch plötzliche Unwetter könnten zu Gefahren für Leib und Leben (z. B. aufgrund Ast- und Stammbruchs) führen. Unbegleitete Kinder, die altersbedingt nicht in der Lage seien, Gefahren einzuschätzen, würden den Park nicht verlassen, sondern mit ihrem Spiel fortfahren oder sich unter Bäumen unterstellen. Kindern unter zehn Jahren stehe die Nutzung der städtischen Grünanlagen frei; diese müsse jedoch unter Aufsicht erfolgen, um die Kinder vor Schaden zu bewahren.

16

Ein Abweichen von der gesetzten Regel durch unbegleiteten Aufenthalt von Kindern unter zehn Jahren sei damit ausdrücklich in die Verantwortung der aufsichtspflichtigen Eltern gestellt und begründe keine Aufsichtspflicht der Stadt. Gleichwohl ziehe ein Verstoß gegen die Zutrittsregelung keine ordnungsrechtlichen Konsequenzen nach sich, da sie nicht bußgeldbewehrt sei.

17

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 118 BV) sei nicht berührt, da die angegriffene Differenzierung nach Alter eine solche sei, die das Bürgerliche Gesetzbuch selbst vornehme. Angesichts des dem Hoheitsträger bei der Gestaltung von Normen wegen der Notwendigkeit von Pauschalierungen und Generalisierungen zustehenden großen Spielraums liege die Gleichbehandlung der Sachverhalte innerhalb des Ermessensspielraums der Stadt.

18

Auch bei Art. 109 BV sei die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der besonders Schutzbedürftigen von so hoher Bedeutung, dass die mögliche Beeinträchtigung der Freizügigkeit dahinter zurücktreten müsse.

19

2. Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung haben erklärt, sich nicht an dem Verfahren zu beteiligen.

IV.

20

Die Popularklage ist zulässig.

21

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG kann sich die Popularklage gegen jede Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts wenden. Damit werden auch Satzungen wie die Grünanlagensatzung der Stadt Kempten erfasst (vgl. z. B. VerfGH vom 8.5.2023 VerfGHE 76, 74 Rn. 59).

22

2. Die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Eine Betroffenheit in eigenen Grundrechten ist nicht erforderlich.

Dass der Antragsteller selbst nicht in Kempten wohnt, ist deshalb unerheblich.

23

3. a) Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Bayerischen Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Summarische, nicht präzierte Grundrechtsrügen sind unzulässig (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.4.1985 VerfGHE 38, 43/45; 76, 74 Rn. 60). Die Popularklage ist ferner unzulässig, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt, oder wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn der Antragsteller nur behauptet, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 14.6.2023 VerfGHE 76, 173 Rn. 65; vom 11.12.2024 – Vf. 18-VII-22 – juris Rn. 38, jeweils m. w. N.).

24

b) Diesen Anforderungen genügt der Vortrag des Antragstellers.

25

Der Antragsteller legt sowohl im Hinblick auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) der unmittelbar betroffenen Kinder als auch auf das in Art. 126 Abs. 1 BV verbürgte Erziehungsrecht der mittelbar betroffenen Eltern hinreichend substantiiert dar, dass die beanstandete Regelung in § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung den Schutzbereich dieser Grundrechte berührt. Er führt in aus sich heraus (und nicht nur unter Auswertung der Anlagen) verständlichem Vortrag nachvollziehbar dazu aus, dass und warum die Einschränkung der Zutrittsmöglichkeit zu den städtischen Grünanlagen für Kinder unter zehn Jahren aus seiner Sicht im Hinblick auf beide Grundrechte insbesondere gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt. Seiner (oben unter II. näher dargestellten) Auffassung nach fehlt es bereits an der Eignung des generellen „Verbots“, sind mildere und wirksamere Mittel möglich und ist die Einschränkung jedenfalls im Hinblick auf deren negative Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern unverhältnismäßig (vgl. zur Darlegung eines Verstoßes gegen Art. 101 BV z. B. VerfGH vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 79 f. = BayVBl 2025, 552, dort nicht vollständig abgedruckt).

26

4. Daneben ist unerheblich, dass der ebenfalls angeführte Art. 125 Abs. 1 BV kein Grundrecht verbürgt, sondern lediglich einen Programmsatz enthält, also für den Gesetzgeber Richtlinien aufstellt (vgl. VerfGH vom 18.2.2025 – Vf. 39-VI-24 – juris Rn. 23 m. w. N.). Ebenso kann hier dahinstehen, ob die Regelung auch den Schutzbereich der Freizügigkeit gemäß Art. 109 Abs. 1 BV berührt.

27

Denn soweit eine Popularklage zu einer bestimmten Vorschrift in zulässiger Weise erhoben ist – wie hier hinsichtlich einer Verletzung der Art. 101 und 126 Abs. 1 BV –, erstreckt der Verfassungsgerichtshof deren Prüfung von Amts wegen auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.4.2007 VerfGHE 60, 80/87; vom 28.9.2021 VerfGHE 74, 245 Rn. 30; 76, 173 Rn. 71; vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 81, jeweils m. w. N.). Eine unmittelbare Prüfung am Maßstab des vom Antragsteller angeführten, auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhenden, am 17. Februar 1992 von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten (BGBl II S. 121) und am 5. April 1992 für sie in Kraft getretenen (BGBl II S. 990) Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-Kinderschutzkonvention) kommt dagegen nicht in Betracht, da Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren allein die Bayerische Verfassung ist (vgl. VerfGH vom 12.1.2005 VerfGHE 58, 1/14; vom 27.8.2018 VerfGHE 71, 235 Rn. 17).

V.

28

Die Popularklage ist begründet. Die angegriffene Regelung verstößt gegen Art. 101 BV (allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. m. Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV (Anspruch von Kindern auf Persönlichkeitsentwicklung) und gegen Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV (elterliches Erziehungsrecht).

29

1. Die Regelung hat auf Basis ihres gesetzlichen Hintergrunds folgende Zielrichtung:

30

a) Gemäß Art. 23 Satz 1 GO können die Gemeinden zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen erlassen. Nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO können sie in den Satzungen insbesondere die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln.

31

aa) Die Grünanlagen der Stadt sind gemäß § 1 Abs. 1 der Grünanlagensatzung öffentliche Einrichtungen. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 GO, § 2 Abs. 1 der Grünanlagensatzung steht grundsätzlich jedermann das Recht zu, sie zu benutzen.

32

bb) Dieser kommunalrechtliche Benutzungsanspruch besteht nur im Rahmen der Widmung nach Maßgabe der „bestehenden allgemeinen Vorschriften“, zu denen neben den für jedermann geltenden Rechtsnormen auch die zur Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses festgelegten Nutzungsbedingungen gehören. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs handelt es sich bei Regelungen, die bloße Modalitäten einer prinzipiell zulässigen Benutzung zum Gegenstand haben, um Nutzungsbedingungen.

Regelungen, die den Einrichtungszweck konkretisierend beschränken, sind hingegen Bestimmungen, die den Widmungsumfang betreffen (vgl. BayVGH vom 17.11.2020 BayVBI 2021, 159 Rn. 46 m. w. N.; im Einzelnen strittig).

33

Aufgrund des aus der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) folgenden Rechts auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verfügen die Gemeinden bei der Festlegung des Zwecks und des Benutzerkreises ihrer freiwillig geschaffenen öffentlichen Einrichtungen (Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO) über ein weites, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbares Gestaltungsermessen. Bei der Festlegung des Widmungszwecks ihrer öffentlichen Einrichtungen haben die Gemeinden jedoch das höherrangige Recht, insbesondere die Grundrechte und das Willkürverbot zu beachten (BayVGH BayVBI 2021, 159 Rn. 47 f., 61; vom 1.2.2022 BayVBI 2022, 380 Rn. 22, 25; vgl. auch Zöllner, BayVBI 2024, 293/296 f.). Sie können daher etwa den zeitlichen Umfang der Benutzung ihrer kommunalen Einrichtungen aus sachlichen Gründen begrenzen (BayVGH BayVBI 2022, 380 Rn. 25) oder bestimmte Nutzergruppen ausschließen (BayVGH BayVBI 2021, 159 Rn. 47 m. w. N.). Durch die Widmung wird der Nutzungszweck der Einrichtung und der Benutzerkreis im Allgemeinen definiert. Von ihr abzugrenzen sind die detaillierten Benutzungsbedingungen der Einrichtung, die abhängig von der Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses festgelegt werden. Die Gemeinde kann den Inhalt und Umfang der Widmung einer öffentlichen Einrichtung auch nachträglich unter denselben Voraussetzungen ausdrücklich oder konkludent ändern (vgl. Stepanek in BeckOK KommunalR Bayern, GO, Art. 21 Rn. 6, 8, 22).

34

Da aus dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ebenso wie aus Art. 21 GO kein Recht auf Schaffung einer öffentlichen Einrichtung folgt, können die bisherigen Benutzer nicht das unveränderte Fortbestehen einer solchen Einrichtung verlangen (BayVGH vom 21.12.2012 NVwZ-RR 2013, 494 Rn. 8; BayVBI 2022, 380 Rn. 21; BVerfG vom 10.6.2009 BayVBI 2009, 690 Rn. 23); dabei soll eine Widmungsbeschränkung mangels Eingriffsqualität nicht am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen sein (BayVGH BayVBI 2022, 380 Rn. 26). Spezielle Grundrechtsgewährleistungen wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind aber bei der Auslegung des Widmungsumfangs zu beachten (vgl. BVerfG vom 20.6.2014 NJW 2014, 2706 Rn. 16, 19 für Art. 8 GG; Stepanek, a. a. O., Art. 21 Rn. 22 a).

35

cc) Neben der Widmung können – wie bereits erwähnt – auch Benutzungsregelungen den kommunalrechtlichen Benutzungsanspruch einschränken. Art. 24 GO liefert die Rechtsgrundlage für die wegen ihrer Belastungswirkungen im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes nicht bzw. nicht ohne Weiteres über die Generalklausel des Art. 23 Satz 1 GO zu erlassenden Satzungen (Knierim in BeckOK KommunalR Bayern, GO, Art. 24 Rn. 1), wobei Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO nicht in allen Fällen eine ausreichende Eingriffsgrundlage für Eingriffe in spezifische Grundrechte - z. B. Art. 12 GG – darstellen soll (vgl. BVerfG vom 16.10.2013 BVerfGE 148, 133 Rn. 28; BGH vom 17.5.1973 BGHZ 61, 7/15; vgl. auch BayVGH vom 25.5.2023 BayVBI 2023, 531 Rn. 21). Die Regelungsbefugnis nach dieser Vorschrift unterliegt den allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, insbesondere ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (VerfGH vom 21.3.1985 VerfGHE 38, 34/36 f.; BVerfGE 148, 133 Rn. 31; Knierim, a. a. O., Rn. 4). Unter anderem können dabei auch Zugangsbeschränkungen (vgl. BayVGH vom 9.5.1994 NVwZ-RR 1995, 347 f.; Knierim, a. a. O., Rn. 34.3) festgelegt werden oder Haftungsregelungen, wenn diese durch sachliche Gründe gerechtfertigt sind und den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BGHZ 61, 7/13; Knierim, a. a. O., Rn. 7.2).

36

dd) Das in der angegriffenen Vorschrift geregelte Erfordernis der Begleitung durch eine Aufsichtsperson ist in dem geschilderten Rechtsrahmen nicht dem Bereich der Widmung und einer etwaigen Beschränkung derselben, sondern den Benutzungsbedingungen der Grünanlagen als öffentliche Einrichtungen zuzurechnen.

Denn es wird nicht der Nutzungszweck der Einrichtung und der Benutzerkreis im Allgemeinen geregelt – gemäß § 2 Abs. 1 der Grünanlagensatzung hat grundsätzlich jedermann das Recht, die Grünanlagen unentgeltlich zum Zweck der Erholung, Bewegung und des sozialen Miteinanders zu benutzen. Es steht außer Frage, dass diese Zweckbestimmung insbesondere bei den Spiel- und Bolzplätzen, aber auch bei den sonstigen öffentlichen Grünflächen, Parkanlagen, Brunnenanlagen und Freizeitsporteinrichtungen, die

der Allgemeinheit unentgeltlich für Erholungs- und Freizeitwecke dienen (§ 1 Abs. 2 der Grünanlagensatzung), ein allgemeines Benutzungsrecht auch für Kinder im Alter unter zehn Jahren einräumt. § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung schließt Kinder in diesem Alter auch nicht vom Zugang zu den Grünanlagen aus, sondern macht für diesen speziellen Nutzerkreis das nach § 2 Abs. 1 der Grünanlagensatzung bestehende Recht auf Benutzung von einer Bedingung abhängig.

37

ee) Mit dem Gefahrabwendungskonzept als Teil des Sicherheitskonzepts „Urbane Wasserflächen“ vom 13. Dezember 2023 (im Folgenden Sicherheitskonzept – SK), auf das u. a. die angegriffene Bestimmung zurückgeht, sollen einerseits (als sog. Primärziel) Unfälle vermieden werden und soll andererseits (als sog. Sekundärziel) etwaigen Haftungsrisiken der Stadt wegen Verletzung der zivilrechtlichen und der strafrechtlichen Verkehrssicherungspflicht soweit wie möglich begegnet werden (vgl. SK Rn. 10 f.).

38

Der Schutz vor einer gefährlichen Umgebung sei besonders bei Kindern relevant (SK Rn. 20). Soweit die Stadt auf ihren Flächen spezielle Anreize für eine Nutzung durch Kinder setze, müsse sich dort und im näheren Umkreis der Anreize der Schutzstandard an dieser „schutzbedürftigsten“ Nutzergruppe ausrichten und einkalkulieren, dass Kinder die Gefahren entweder nicht richtig erkennen könnten oder aufgrund Ablenkung, Unerfahrenheit oder jugendlichen Leichtsinns nicht in der Lage seien, Gefährdungen richtig einzuschätzen und sich davor zu schützen (SK Rn. 27 ff.). Das Maß der Sicherheit habe sich am Alter der Kinder auszurichten (SK Rn. 39). Der Verkehrssicherungspflichtige dürfe zwar grundsätzlich darauf vertrauen, dass der Aufsichtspflichtige seinen Pflichten hinreichend nachkomme (SK Rn. 31). Das gelte aber nicht, wenn bei begleiteten Kindern ein Aufsichtsdefizit bestehe oder Kinder/Jugendliche unbegleitet seien (SK Rn. 36). Wenn der Verantwortliche wisse oder wissen müsse, dass unbegleitete Kinder mit Gefahren in Berührung kommen könnten, müsse er auch etwaigen Aufsichtsversäumnissen der Eltern begegnen (SK Rn. 38).

39

Die Haftung entfalle bei einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Selbstgefährdung des Geschädigten („Handeln auf eigene Gefahr“); dies setze aber eine gewisse Einsichtsfähigkeit voraus, die bei Kindern nur eingeschränkt bzw. nach Maßgabe des § 828 BGB gegeben sei (SK Rn. 57 f.). Zur Gefahrabwendung bei Flächen mit Gewässerbenutzung bzw. als Mittel der Verkehrssicherung kämen insbesondere Schilder mit Gefahrenhinweisen und Verbote in Betracht (SK Rn. 103 ff., 111 ff.). Dabei sei regelmäßig nicht erforderlich, dass Verbotsübertretungen auch geahndet werden müssten (SK Rn. 115). Bei Kindern sei in der Rechtsprechung Tendenz die Annahme, dass ca. ab einem Alter von zehn Jahren das Bewusstsein einer Selbstgefährdung vorhanden sei, wenn sich ein Kind über ein ausgesprochenes Verbot bzw. eine gegebene Warnung hinwegsetze; das werde von der Wertung des § 828 Abs. 2 BGB bestätigt (SK Rn. 106).

40

Haftungsbeschränkungen in kommunalen Satzungen seien unwirksam (SK Rn. 132). Für die Gewässer und die Kinderspielplätze werde als Ergänzung zu Schildern die Zugangsbeschränkung empfohlen (SK Rn. 149, 169, Anlage 3 Rn. 14, 15).

41

2. Die Regelung in § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung gestattet Kindern bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres den Zutritt zu den städtischen Grünanlagen nur in Begleitung von Erwachsenen oder Personen über 16 Jahren als Aufsichtspersonen und greift damit sowohl in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) der betroffenen Kinder in Verbindung mit ihrem Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten (Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV) als auch in das Erziehungsrecht ihrer Eltern (Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV) ein.

42

Art. 101 BV kommt vorliegend als allgemeines Auffanggrundrecht zur Anwendung, weil hinsichtlich der betroffenen Kinder der Schutzbereich eines speziellen Freiheitsgrundrechts nicht eröffnet ist (vgl. VerfGH vom 30.6.1998 VerfGHE 51, 94/104 f.; vom 9.2.2021 VerfGHE 74, 18 Rn. 112). Denn der Schutzbereich der Freizügigkeit gemäß Art. 109 Abs. 1 BV ist nicht berührt. Dieses Grundrecht gewährleistet das Recht, sich an jedem beliebigen Ort in Bayern zu grundsätzlich jedem beliebigen Zweck (vorübergehend) aufzuhalten und (längerfristig) niederzulassen. Der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung (vgl. VerfGH vom 15.7.1963 VerfGHE 16, 67/71) und Teile der Literatur verstehen den Schutzbereich zwar weit,

sodass auch Beeinträchtigungen wie zum Beispiel polizeirechtliche Platzverweise oder kurzfristige Aufenthaltsverbote umfasst sein können (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 109 Rn. 12, 15; für ein engeres Verständnis Krausnick in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 109 Rn. 7, 11 f.). Vorliegend wird durch die angegriffene Bestimmung aber für Kinder unter zehn Jahren der Aufenthalt in den Grünanlagen nicht verboten, sondern unter Einhaltung der Nutzungsbedingungen gestattet.

43

Kinder unter 10 Jahren werden durch die angegriffene Regelung in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 101 BV eingeschränkt, und zwar auch und gerade im Hinblick auf ihre durch Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV geschützten Möglichkeiten zur Persönlichkeitsentwicklung. Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV verbürgt zwar keine subjektiven Rechte, ist aber als programmatische Anweisung zu verstehen (VerfGHE 67, 133 Rn. 48; VerfGH vom 18.2.2025 – Vf. 39-VI-24 – juris Rn. 23 m. w. N.) und kann daher zur Konkretisierung und Gewichtung der betroffenen Grundrechtsposition herangezogen werden.

44

Das in Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV normierte Erziehungsrecht der Eltern ist vor diesem Hintergrund ebenfalls berührt. Die Bestimmung umfasst das Recht (und die Pflicht) der Eltern, ihre Kinder zur leiblichen, geistigen und seelischen Tüchtigkeit zu erziehen, und verbürgt ein elementares Grundrecht der Eltern (VerfGH vom 3.12.2002 VerfGHE 55, 189/194; vom 3.2.2019 VerfGHE 72, 198 Rn. 176). Als Abwehrrecht bietet es Schutz vor störenden staatlichen Eingriffen (VerfGHE 72, 198 Rn. 176). Darüber hinaus verpflichtet Art. 126 Abs. 1 Satz 2 BV den Staat und die Gemeinden, die Eltern bei dieser Erziehung zu unterstützen. Das Erziehungsrecht überlässt die Entscheidung über das Leitbild der Erziehung den Eltern, die über die Art und Weise der Betreuung des Kindes, seine Begegnungs- und Erlebensmöglichkeiten sowie den Inhalt seiner Ausbildung bestimmen (vgl. Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 126 Rn. 16 f.; zu Art. 6 GG BVerfG vom 10.11.1998 BVerfGE 99, 216 Rn. 64). Das Elternrecht steht in engem Zusammenhang mit dem Recht des Kindes aus Art. 101 i. V. m. Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV. Zwar betrifft nicht jede Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit eines Kindes gleichsam spiegelbildlich das Elternrecht. Dort aber, wo staatliches – oder wie hier gemeindliches – Handeln die Entwicklung des Kindes zu einer selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeit betrifft, berührt es regelmäßig auch das Recht und die Pflicht der Eltern, diese Entwicklung zu fördern. Damit umfasst es auch das hier betroffene Recht der Eltern, selbst einzuschätzen und zu entscheiden, ob ihr Kind allein oder mit anderen ohne Aufsicht in einer städtischen Grünanlage spielen kann. Es geht vorliegend nicht um eine Regelung mit „allenfalls geringer Eingriffsintensität“ für das Elterngrundrecht wie etwa in der Fallgestaltung, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Dezember 2011 zugrunde lag (vgl. NJW 2012, 1062 Rn. 37 f. zu einem gesetzlichen Sonnenstudio-Verbot für Minderjährige).

45

3. Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der betroffenen Kinder, deren Persönlichkeitsentwicklung gemäß Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV besondere verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, und in das Erziehungsrecht der Eltern durch § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Die Einschränkung ist sowohl im Hinblick auf Art. 101 BV i. V. m. Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV als auch auf Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV nicht verhältnismäßig.

46

a) Werden mit der Popularklage abgeleitete Rechtsvorschriften im Rang unter einem förmlichen Gesetz angegriffen, so prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und ob sie sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung halten. Dies gilt im Grundsatz auch für Satzungen. Erweisen sich die angefochtenen Rechtsvorschriften insoweit als fehlerhaft, liegt darin ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Die Vorschriften sind dann schon aus diesem Grund nichtig, ohne dass es darauf ankommt, ob durch sie Grundrechte der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 18.4.2007 VerfGHE 60, 71/74; vom 4.5.2007 VerfGHE 60, 101/108, jeweils m. w. N.). Ob die angegriffene Regelung in § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO im Hinblick auf den Eingriff in das elterliche Erziehungsrecht oder einen möglichen schwerwiegenden Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (vgl. dazu VGH BW vom 19.12.2023 – 1 S 1365/23 – juris Rn. 117) überhaupt eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage finden kann, kann offenbleiben, weil sie jedenfalls nicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt.

47

b) Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Kinder und in das Erziehungsrecht der Eltern ist nicht verhältnismäßig.

48

aa) Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit umfasst die Aspekte der Geeignetheit, Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn.

49

Das Gebot der Geeignetheit verlangt den Einsatz nur solcher Mittel, mit deren Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, d. h. die Möglichkeit der Zweckerreichung. Das benutzte Mittel muss nicht das bestmögliche sein und nicht in jedem Einzelfall Wirkung entfalten; es genügt ein Beitrag zur Zielerreichung.

Dem Normgeber steht ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Beurteilung der Zwecktauglichkeit einer Norm zu (VerfGH vom 30.9.2004 VerfGHE 57, 113/122; vom 17.5.2022 VerfGHE 75, 73 Rn. 101; vom 14.11.2025 BayVBI 2026, 119 Rn. 72).

50

Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der angegriffenen Regelung auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das die betroffenen Grundrechte nicht oder weniger stark einschränkt. Unter mehreren gleich gut geeigneten Mitteln muss der Normgeber das am wenigsten belastende auswählen. Ihm steht dabei allerdings ein Beurteilungsspielraum zu; er muss keine Unsicherheiten hinsichtlich der Wirksamkeit des Mittels in Kauf nehmen. Die Beurteilung der Erforderlichkeit unterliegt damit in tatsächlicher Hinsicht einer Einschätzungsprärogative des Normgebers, die sich vor allem darauf bezieht, die Wirkung der gewählten Maßnahme im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 27.09.2023 VerfGHE 76, 291 Rn. 86 m. w. N.; BayVBI 2026, 119 Rn. 87).

51

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinn verlangt, dass die von einer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Regelung ausgehende Beeinträchtigung grundrechtlicher oder sonstiger verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den damit verfolgten Gemeinwohlzwecken steht. Um bewerten zu können, ob das so verstandene Übermaßverbot eingehalten ist, müssen im Rahmen einer umfassenden Abwägung die Reichweite und das Gewicht des Rechtseingriffs der Bedeutung der getroffenen Regelung und den damit verfolgten öffentlichen Interessen gegenübergestellt werden (vgl. VerfGHE 75, 73 Rn. 108; VerfGH BayVBI 2025, 552 Rn. 161; 2026, 119 Rn. 92).

52

bb) Gemessen an diesen Anforderungen verfolgt die Regelung in § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung zwar einen legitimen Zweck und erscheint auch zur Zweckerreichung geeignet. Zweifeln unterliegt aber, ob sie nach dem dargestellten Maßstab erforderlich ist; jedenfalls ist sie nicht verhältnismäßig im engeren Sinn.

53

(1) Mit den Zielen, einerseits Unfälle von Kindern unter zehn Jahren zu vermeiden und andererseits Haftungsrisiken der Gemeinde zu verringern, verfolgt die Zutrittsbeschränkung jedenfalls legitime Zwecke.

54

(2) Die Stadt als Satzungsgeber darf angesichts ihres weiten Beurteilungsspielraums bei der Beurteilung der Zwecktauglichkeit von der Geeignetheit der Regelung ausgehen. Denn das Erfordernis der Begleitung von Kindern unter zehn Jahren in den Grünanlagen durch eine mindestens 16 Jahre alte Aufsichtsperson kann grundsätzlich zur Zielerreichung beitragen. Sie verringert bei rechtstreuem Verhalten der betroffenen Kinder und ihrer Erziehungsberechtigten das Risiko, dass Kinder verunglücken und dadurch gegebenenfalls auf die Stadt Haftungsrisiken zukommen.

55

(3) Zweifelhaft erscheint aber auch unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Normgebers die Erforderlichkeit; es ist fraglich, ob die Stadt unter mehreren gleich geeigneten Mitteln – etwa dem Aufstellen von Schildern oder dem Anbringen von Umzäunungen an Gefahrstellen sowie einer

Differenzierung der Regelungen nach der Art der Grünanlage und den dort drohenden Gefahren – das am wenigsten belastende ausgewählt hat.

56

(4) Die Frage der Erforderlichkeit kann aber im Ergebnis offenbleiben, da die Zutrittsbeschränkung jedenfalls nicht verhältnismäßig im engeren Sinn ist.

57

(a) Das aufseiten der Stadt einzustellende Gemeinwohlinteresse geht einerseits dahin, zivil- und strafrechtliche Haftungsfälle zu vermeiden. Darin liegt ein sachlicher Grund für haftungsbeschränkende Regelungen (vgl. BGHZ 61, 7/13). Dieser ist nicht nur wirtschaftlicher Natur; denn eine etwaige strafrechtliche Haftung – etwa wegen fahrlässiger Körperverletzung oder fahrlässiger Tötung – träfe einzelne Personen aus der Stadtverwaltung. Soweit die Regelung daneben – laut Sicherheitskonzept als Primärziel – auf die Vermeidung von Unfällen, also von Gesundheitsschäden der betroffenen Kinder abzielt, schützt sie ebenfalls ein gewichtiges Interesse. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es grundsätzlich ein legitimes Gemeinwohlanliegen, Menschen und insbesondere Kinder davor zu bewahren, sich selbst leichtfertig einen größeren persönlichen Schaden zuzufügen (BVerfG NJW 2012, 1062 Rn. 21).

58

(b) Auf der anderen Seite schränkt das Erfordernis einer Begleitung durch eine mindestens 16 Jahre alte Aufsichtsperson in den Grünanlagen Kinder unter zehn Jahren – jedenfalls in dem Altersbereich, in dem sie bereits ein größeres Maß an Selbstständigkeit aufweisen – erheblich in ihrer Handlungsfreiheit in Verbindung mit ihrem Anspruch auf Persönlichkeitsentwicklung ein. Aus der Anlage zur Grünanlagensatzung ergibt sich, dass von der Satzung 52 Anlagen erfasst werden sowie 83 Kinderspielplätze. Die Kinder können bei rechtstreuem Verhalten städtische Grünanlagen nicht ohne Aufsichtsperson aufsuchen, selbst wenn sie nach ihrer Persönlichkeitsentwicklung ausreichend selbstständig sind und zum Beispiel allein den Schulweg zurücklegen können. Sie werden in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 101 BV eingeschränkt, und zwar – wie oben ausgeführt – auch und gerade im Hinblick auf ihre durch Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV geschützten Entwicklungsmöglichkeiten zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten, was zur Gewichtung der betroffenen Grundrechtspositionen herangezogen werden kann. Gerade bei Kindern etwa im Grundschulalter kommt dem unbeaufsichtigten Besuch von Spielplätzen, Bolzplätzen und anderen Grünanlagen eine ganz wesentliche Bedeutung bei der Entwicklung zur Selbstbestimmung, Förderung der Selbstverantwortung und Ablösung von den Erziehungsberechtigten zu, wobei die entsprechenden kommunalen Einrichtungen aufgrund ihrer kostenlosen Zugänglichkeit und relativen Ungefährlichkeit nicht ebenso gut oder besser durch andere (private) Einrichtungen oder Orte im öffentlichen Raum (Straßen, Plätze etc.) ersetzt werden können. Den Eltern wird – wie ebenfalls bereits dargelegt – die in Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV geschützte Möglichkeit genommen, selbst einzuschätzen und zu entscheiden, ob ihr Kind allein oder mit anderen ohne Aufsicht in einer städtischen Grünanlage spielen kann; sie müssen außerdem ihre Kinder generell begleiten oder begleiten lassen, wenn diese zum Spielen in solche Anlagen gehen, selbst wenn sie dies nicht für notwendig halten und es auch objektiv nach den ohnehin bestehenden rechtlichen Grundsätzen zur (elterlichen) Aufsichtspflicht nicht geboten ist. Dadurch wird ihnen in diesen Fällen auch eine zusätzliche Aufsichtspflicht auferlegt, die zugleich eine verschärfte haftungsrechtliche Mitverantwortung nach sich ziehen kann. Die Einschränkung ist deshalb von Gewicht.

59

(c) Der Gemeinde ist im Rahmen der Festlegung allgemeiner Benutzungsbedingungen zwar zuzubilligen, dass sie generalisierende Bestimmungen schafft. In diesem Zusammenhang ist die hier gewählte Anknüpfung an § 828 Abs. 2 BGB aber nicht sachgerecht.

60

Diese Bestimmung enthält zugunsten von Kindern unter zehn Jahren eine auf den Straßenverkehr beschränkte Ausnahme von der grundsätzlichen Regelung der Deliktsfähigkeit Minderjähriger in § 828 Abs. 3 BGB, wonach sich diese nach der individuellen Einsichts- und Steuerungsfähigkeit richtet. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung der Ausnahmegvorschrift des § 828 Abs. 2 BGB dem Umstand Rechnung getragen, dass Kinder bis zur Vollendung ihres zehnten Lebensjahres regelmäßig überfordert sind, die besonderen Gefahren des motorisierten Straßenverkehrs zu erkennen, insbesondere die

Entfernungen und Geschwindigkeiten von anderen Verkehrsteilnehmern richtig einzuschätzen und sich den Gefahren entsprechend zu verhalten. Dabei hat er sich von der Erkenntnis leiten lassen, dass Kinder in diesem Alter wegen ihres Lauf- und Erprobungsdrangs, ihrer Impulsivität, Affektreaktionen, mangelnden Konzentrationsfähigkeit und ihrem gruppenspezifischen Verhalten oft zu einem verkehrsgerechten Verhalten nicht in der Lage sind. Der Gesetzgeber hat also bewusst im Bereich des Straßenverkehrs wegen dort typischerweise auftretender Überforderungssituationen jüngerer Kinder die Altersuntergrenze für die Deliktsfähigkeit auf das vollendete zehnte Lebensjahr heraufgesetzt, ohne dies auch auf Konstellationen außerhalb des Straßenverkehrs zu erstrecken (vgl. BT-Drs. 14/7752 S. 26 f.; BGH vom 14.6.2005 NJW-RR 2005, 1263; Bernau in Geigel, Haftpflichtprozess, 29. Aufl. 2024, Kap. 16 Rn. 7). Aus diesem Grund wird eine teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs von § 828 Abs. 2 Satz 1 BGB vorgenommen, wenn sich keine typische Überforderungssituation des Kindes durch die spezifischen Gefahren des motorisierten Verkehrs realisiert hat (BGH vom 11.3.2008 NJW-RR 2009, 95/96; Bernau, a. a. O., Rn. 8).

61

Diese Erwägungen lassen sich entgegen der Auffassung der Stadt nicht auf die hier in Streit stehende Situation des Spielens in Grünanlagen im Sinn der Satzung übertragen, bei der es nicht um Fragen der Deliktsfähigkeit, sondern um eine potenzielle Selbstgefährdung von Kindern und im Zusammenhang damit um Aufsichtspflichten geht. In der Rechtsprechung ist vielmehr anerkannt, dass grundsätzlich für bereits in größerem Maß in die Selbstständigkeit entlassene Kinder im Alter von sieben bis acht Jahren weder eine Überwachung „auf Schritt und Tritt“ noch eine regelmäßige Kontrolle in kurzen, etwa halbstündigen Zeitabständen wie bei kleineren Kindern erforderlich ist. Vielmehr muss Kindern in diesem Alter, wenn sie normal entwickelt sind, das Spielen im Freien auch ohne Aufsicht in einem räumlichen Bereich gestattet sein, der den Eltern ein sofortiges Eingreifen nicht ermöglicht, und gehört es zum Spiel der Kinder auch, Neuland zu entdecken und zu „erobern“. Dies kann ihnen, wenn damit nicht besondere Gefahren für das Kind oder für andere verbunden sind, nicht allgemein untersagt werden, da anderenfalls jede vernünftige Entwicklung des Kindes, insbesondere der Lernprozess im Umgang mit Gefahren, gehemmt würde (BGH vom 18.3.1997 NJW 1997, 2047/2048; vom 24.3.2009 NJW 2009, 1954 Rn. 12 f.). Diese Grundsätze wendet die Rechtsprechung zum Deliktsrecht auch bei der Frage der Haftung des Aufsichtspflichtigen gegenüber dem Kind selbst an, wenn sich dieses mangels Beaufsichtigung verletzt (vgl. dazu etwa OLG München vom 29.7.2019 – 21 U 2981/18 – juris Rn. 28; OLG Brandenburg vom 8.7.2020 – 4 U 182/19 – juris Rn. 20 ff.).

62

Die Regelung geht damit über das Maß an Aufsicht hinaus, das die Rechtsprechung bei Kindern zugrunde legt. Besondere Gefahrenlagen, die dies rechtfertigen könnten, bestehen offensichtlich nicht generell bei allen Grünanlagen, die von der Satzung erfasst werden. Auch nach Einschätzung der Stadt drohen unbeaufsichtigten Kindern im Alter unter zehn Jahren in den städtischen Grünanlagen – die nach § 1 Abs. 2 der Satzung vor allem aus allgemeinen Grünanlagen, Bolzplätzen und Spielplätzen bestehen und nach dem Sicherheitskonzept nur teilweise auch Gewässerbereiche betreffen – nicht überall typischerweise Gefahren für Leib und Leben, sondern lediglich in örtlich begrenzten Bereichen, falls dort Warnschilder nicht beachtet werden (an oder in der Nähe von Gewässern), bzw. bei besonderen Wetterlagen (Unwetter). Die Zugangsbeschränkung unterscheidet aber nicht, um welche Art von Grünanlage es sich handelt. Offensichtlich nachvollziehbar ist eine besondere Gefahrenlage für unbegleitete Kinder unter zehn Jahren an Gewässern. Hier kann die Anwesenheit eines Aufsichtspflichtigen Unfallrisiken tatsächlich reduzieren und tödliche Unfälle oder solche mit schweren Gesundheitsschäden vermeiden. Ein besonderes Gefahrenpotenzial liegt dagegen bei Rasenanlagen und Spielplätzen eher fern. Auch die Schutzpflicht des Staates (Art. 99 Satz 1 BV) gebietet es nicht, Kinder unter Inkaufnahme weitreichender Einschränkungen ihrer Freiheit und Entfaltungsmöglichkeiten vor unwahrscheinlichen Schäden oder Schäden jeder Art zu schützen. Die geregelte generelle Zutrittsbeschränkung unter Berufung auf Risiken im Ausnahmefall erscheint vor allem unter diesem Blickwinkel als Verstoß gegen das Übermaßverbot.

63

(d) Im Rahmen der Abwägung kann schließlich nicht unberücksichtigt bleiben, dass der in der Stellungnahme der Stadt in den Vordergrund gestellte Gesichtspunkt der Vermeidung von Haftungsrisiken durch den Umstand relativiert wird, dass eine Verkehrssicherungspflicht, die zur Haftung führen kann, nur im Rahmen des Erforderlichen und Zumutbaren besteht (ständige Rechtsprechung; vgl. z. B. BGH vom

64

(e) Das Interesse der Stadt, sich auch darüber hinaus möglichst weitgehend von Haftungsrisiken freizuzeichnen und einen „Schilderwald“ zu vermeiden, rechtfertigt unter diesen Umständen nicht den erheblichen Eingriff in die Handlungsfreiheit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder unter zehn Jahren durch die Verpflichtung zur Begleitung durch eine Aufsichtsperson sowie in das Erziehungsrecht ihrer Eltern, indem diesen eine über die nach allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung bestehenden Grundsätze hinausreichende Aufsichtspflicht und Mitverantwortung auferlegt wird.

65

4. Da die Abgrenzung zwischen Widmungsbeschränkung und Benutzungsregelung im Einzelfall schwierig sein kann, wird ergänzend angemerkt, dass der Verfassungsgerichtshof auch bei Einordnung der verfahrensgegenständlichen Bestimmung in § 2 Abs. 3 der Grünanlagensatzung als Widmungsbeschränkung von der Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift ausgehen würde. Vor dem Hintergrund der aktuellen fachgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BayVGH BayVBl 2022, 380 Rn. 22; 2023, 531 Rn. 19) geht auch der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass der Umstand, dass die Gewährung des Zugangs zu gemeindlichen Einrichtungen im Rahmen der Leistungsverwaltung erfolgt, das Vorliegen eines Eingriffs in Grundrechte nicht von vornherein ausschließt. Auch eine (nachträgliche) Widmungsbeschränkung kann einen Grundrechtseingriff darstellen und subjektive Rechte der aktuellen oder potenziellen Benutzer jedenfalls dann verletzen, wenn darin entweder ein zielgerichteter Eingriff in ein spezielles Grundrecht oder eine sachwidrige Ungleichbehandlung liegt. Im Hinblick auf die dargestellten Erwägungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind auch für die Ungleichbehandlung von Kindern unter zehn Jahren durch die für diese Altersgruppe normierte pauschale Zutrittsbeschränkung keine ausreichenden Sachgründe erkennbar.

VI.

66

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Die Stadt Kempten (Allgäu) hat dem Antragsteller die ihm entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG).