

Prof. Dr. Matthias Dombert^P
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Janko Geßner^P
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Margarete Mühl-Jäckel^P
LL.M. (Harvard)

Prof. Dr. Klaus Herrmann^P
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Jan Thiele^P

Dr. Susanne Weber
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Benjamin Grimm
LL.M. (Dublin)

Dr. Beate Schulte zu Sodingen

Dr. Matthias Peine
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Lisa Teichmann
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Maximilian Dombert

^P Partner i.S.d. PartGG

Partnerschaftsgesellschaft mit
beschränkter Berufshaftung
AG Potsdam PR 119

Die Neuregelung in § 18a BbgKVerf zur Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in den sie berührenden Gemeindeangelegenheiten

Gutachten

der Dombert Rechtsanwälte Part mbB

vorgelegt von

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Dominik Lück

Rechtsanwältin Dr. Beate Schulte zu Sodingen

I. Beschreibung des Auftrags

Das Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg „Fachstelle Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg“ des Paritätischen Sozial- und Beratungszentrums hat DOMBERT Rechtsanwälte beauftragt, einen Praxisleitfaden zur Neuregelung des § 18a BbgKVerf über die Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in den sie berührenden Angelegenheiten innerhalb der Gemeinde zu erstellen. Das Gutachten dient der Rechtssicherheit und Unterstützung des Kompetenzzentrums des Paritätischen Landesverbands bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Kommunen.

Am 03. Juli 2018 ist das Erste Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten vom 29. Juli 2018 (GVBl.I/2018, Nr. 15) in Kraft getreten. Kernstück der Gesetzesänderung ist die Neueinführung eines § 18a BbgKVerf (Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen), der systematisch eine besondere Form der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf darstellt.

Der Praxisleitfaden dient der Klärung von offenen Fragestellungen, die sich bei der Lektüre der in § 18a BbgKVerf enthaltenen Regelungen ergeben. Der Praxisleitfaden geht deshalb neben dem Regelungsgehalt der Norm auf die unbestimmten Rechtsbegriffe und die Rolle der Kommunalaufsicht bei Nichtbeachtung der in § 18a BbgKVerf verankerten Vorgaben ein.

Eine Orientierung bei der Würdigung der kommunalrechtlichen Fragen bildet dabei neben dem Rundschreiben des MIK vom 03. August 2018, das Rundschreiben des Brandenburger Städte- und Gemeindebundes 144/2018 vom 16. November 2018, das Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Schleswig-Holstein zu § 47 f Gemeindeordnung vom 23. September 2008 sowie weitere Kommentarliteratur und Rechtsprechung zu vergleichbaren gesetzlichen Regelungen in anderen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland, die die Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Gemeindeangelegenheiten vorsehen.

II. Referenznorm

§ 18a BbgKVerf: Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen

- (1) Die Gemeinde sichert Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte.**
- (2) Die Hauptsatzung bestimmt, welche Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden. Kinder und Jugendliche sind an der Entwicklung der Formen angemessen zu beteiligen.**
- (3) Die Gemeindevertretung kann einen Beauftragten für Angelegenheiten von Kindern und Jugendlichen benennen. Für den Beauftragten gilt § 18 Absatz 3 entsprechend.**
- (4) Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, soll die Gemeinde in geeigneter Weise vermerken, wie sie die Beteiligung nach Absatz 1 durchgeführt hat.**

III. Ergebnisse

Auf Grundlage der Bewertung des neueingeführten § 18a BbgKVerf ist von Folgendem auszugehen:

- 1. Die Regelung aus § 18a BbgKVerf beinhaltet die Rechtspflicht der Gemeinden zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Die Nichteinhaltung der gesetzlichen Bestimmung kann kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Konsequenz haben.**
- 2. Den Gemeinden kommt bei der Ausgestaltung der Beteiligungs- und Mitwirkungsstrukturen ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Die unbestimmten Rechtsbegriffe aus § 18a BbgKVerf sind grundsätzlich weit zu verstehen.**
- 3. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann anstelle und auf Kosten der Gemeinde eigene Maßnahmen zur Umsetzung der Beteiligungsstrukturen vornehmen, soweit die Gemeinde ihre Rechtspflicht aus § 18a BbgKVerf nicht oder nicht ordnungsgemäß**

erfüllt. Gleichermaßen steht es der Kommunalaufsicht zu, vom Ergreifen aufsichtsrechtlicher Maßnahmen abzusehen. Insoweit kann die Kommunalaufsicht handeln – muss aber nicht.

4. Die Legitimation von Beteiligungsstrukturen, wie etwa Kinder- und Jugendparlamenten erfolgt durch Wahlen. Da Kinder und Jugendliche insoweit keine „echten“ Einflussnahmemöglichkeiten auf demokratische Entscheidungsprozesse haben, entsteht kein Problem hinsichtlich der teilweise noch beschränkten Geschäftsfähigkeit von Vertreter/innen. Der Einflussnahmemöglichkeit von Kindern und Jugendlichen sind äußere Grenzen gesetzt, da ihnen zwar Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte zustehen – die letztverbindlichen Entscheidungen allerdings ausschließlich die hierfür legitimierten Landesorgane treffen.
5. Mit der Ausgestaltung der Beteiligungs- und Mitwirkungsstrukturen für Kinder und Jugendliche ist der Landesgesetzgeber seinem gesetzlichen Auftrag aus Art. 27 BbgLVerf i.V.m. Art. 21 BbgKVerf nachgekommen. Die Landkreise sind nach Maßgabe des § 131 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf ebenfalls zur Einhaltung und Umsetzung des § 18a BbgKVerf verpflichtet.
6. Die Ausgestaltung einer „Kinder- und Jugendbeteiligungssatzung“ mit einem entsprechenden Verweis in der Hauptsatzung ist sachgerecht. Diese Gestaltungsmöglichkeit bietet den Vorteil, dass viel intensiver auf die Beteiligungsstrukturen eingegangen werden kann, als andernfalls innerhalb der Hauptsatzung überhaupt möglich wäre.

Die Hauptsatzung bzw. Kinder- und Jugendbeteiligungssatzung ist – aufgrund der Abschaffung der Übergangsregelung aus § 141 Abs. 4 BbgKVerf – unverzüglich an die neue Rechtslage anzupassen.

7. Der Landesgesetzgeber hat sich mit der Neuregelung des § 18a BbgKVerf stark an den Kinderrechten aus der Kinderrechtskonvention, insbesondere dem Mitspracherecht aus Art. 12 UN-KRK orientiert. Die Regelung aus § 18a BbgKVerf ist eine Ausprägung der Kinderrechte aus der UN-KRK im Zusammenspiel mit der BbgLVerf.

IV. Rechtliche Würdigung

1. Subjektiver Rechtsanspruch

- a) Beinhalten die Regelungen des § 18a eine Pflicht der Gemeinde zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, deren Unterlassung als Rechtsverstoß gewertet werden kann?

Die Regelungen aus § 18a BbgKVerf umfassen die Pflicht der Gemeinde zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Gemeindeangelegenheiten und verpflichten die Gemeinde, die Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in einer Hauptsatzung zu regeln. Das Unterlassen dieser rechtlichen Verpflichtung der Gemeinde kann als Rechtsverstoß gewertet und mit kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen angegriffen werden.

- aa) Die Neufassung der Kommunalfassung des Landes Brandenburg enthält in § 18a die Verpflichtung der Gemeinde, Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte zu sichern.

Anders, als etwa nach § 47 f GO für Schleswig-Holstein ist die Vorschrift zwar nicht als „Muss“-Regelung konzipiert, allerdings ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 18 a Abs. 1 BbgKVerf, dass die Gewährleistung von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten von Kindern und Jugendlichen nicht dem Ermessen der Gemeinde unterliegen soll.

Die Gemeinde „sichert“ den Kindern und Jugendlichen in sämtlichen Gemeindeangelegenheiten, die sie nur „berühren“ das Recht zur Mitwirkung und Beteiligung. Der Begriff „sichert“ macht deutlich, dass das Beteiligungsrecht von Kinder und Jugendlichen innerhalb der Gemeinde „in jedem Fall“ besteht. Diesem Beteiligungsrecht von Kindern und Jugendlichen steht spiegelbildlich die Beteiligungspflicht der Gemeinde gegenüber.

- bb) Auch aus der systematischen Stellung des § 18a BbgKVerf im dritten Abschnitt der Kommunalverfassung unter „Einwohner und Bürger“ wird deutlich, dass es sich bei der Vorschrift – ebenso wie bei dem allgemeinen Beteiligungs- und Unterrichtsanspruch von Einwohnern nach § 13 BbgKVerf – um eine rechtliche Verpflichtung der Gemeinde handelt.

Die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte sind im neueingeführten § 18a BbgK-Verf als besondere Form der Einwohnerbeteiligung speziell für Kinder und Jugendliche konzipiert. § 18a BbgKVerf verpflichtet die Gemeinde zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Gemeindeangelegenheiten.

Damit entspricht die Norm vom objektiven Regelungsgehalt her der Vorschrift aus § 13 BbgKVerf, in dem ebenfalls die Verpflichtung der Gemeinde zur Information und Beteiligung ihrer Einwohner geregelt ist. In § 13 S. 1 BbgKVerf spricht der Gesetzgeber zwar auch nur davon, dass die Gemeinde die betroffenen Einwohner in wichtigen Gemeindeangelegenheiten beteiligt und unterrichtet, allerdings besteht Einigkeit darüber, dass eine Beteiligungspflicht der Gemeinde besteht, deren Sinn und Zweck es ist, die Mitwirkung betroffener Einwohner zu ermöglichen (vgl. *Woellner*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 13, Rn. 2).

Nichts anderes gilt nach diesem systematischen Verständnis für den § 18a BbgKVerf, der ebenfalls in dem dritten Abschnitt der Kommunalverfassung unter „Einwohner und Bürger“ die Beteiligungsverpflichtung der Gemeinden in Bezug auf Kinder und Jugendliche bestimmt.

- cc) In Art. 12 Abs. 1 UN-KRK ist ebenfalls von einem „gesicherten“ Recht von Kindern und Jugendlichen die Rede. Danach sichern die Vertragsstaaten dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind „berührenden“ Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigt die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

Zwar lässt sich aus der Gesetzesbegründung (Drs. 6/7796) zu § 18a BbgKVerf nicht ableiten, dass die kommunalrechtliche Norm auf Grundlage des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK entstanden ist, allerdings enthält Art. 12 Abs. 1 UN-KRK als Schlüsselnorm der Kinderrechtskonvention eine eindeutige rechtliche Verpflichtung gegenüber den Vertragsstaaten, das Mitspracherecht der Kinder

entweder direkt zu garantieren oder innerstaatliche Gesetze zu verabschieden, um den Kindern die Wahrnehmen dieser Mitspracherechte zu ermöglichen (vgl. *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, Art. 12, Rn. 1; beziehend auf CRC, General Comment No. 12, CRC/C/GC/12, 2009, Rn. 15; CRC, General Comment No. 13, CRC/C/GC/14, 2013, Rn. 89 ff.).

Art. 12 Abs. 1 UN-KRK, der ein Mitspracherecht von Kindern normiert, gewährt den Staaten keinen Ermessensspielraum bei der Anwendung und Umsetzung des Mitspracherechts – vielmehr enthält die Vorschrift eine strenge Verpflichtung der Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung des Mitspracherechts zu treffen (vgl. *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, Art. 12, Art. 4). Bei der Bewertung des § 18a BbgKVerf vor dem Hintergrund des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK kann sich nichts anderes ergeben. Auch § 18a BbgKVerf enthält eine umfassende und strenge Verpflichtung der Gemeinde zur Umsetzung von kommunalen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten von Kindern und Jugendlichen.

- dd) Das Unterlassen der rechtlichen Verpflichtung zur Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an Gemeindeangelegenheiten kann als Rechtsverstoß gewertet werden. Bei Nichtbeachtung der gesetzlichen Bestimmungen aus § 18a BbgKVerf kann kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten, etwa eine Anordnung nach § 115 BbgKVerf oder ggf. die darauf aufbauende Ersatzvornahme nach § 116 BbgKVerf gegeben sein.

Einzelheiten zu den kommunalaufsichtlichen Rechtsinstrumenten sind den Ausführungen zu der Rolle der Kommunalaufsicht zu entnehmen (siehe unten).

- b) Erwächst aus den obigen Vorgaben ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Beteiligung bzw. auf die Durchführung von Maßnahmen und Verfahren durch die Gemeinde, der individuell, durch Vereine / Verbände / andere Institutionen oder im Rahmen der Kommunalaufsicht einklagbar wäre?**

Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen

Der neueingeführte § 18a BbgKVerf regelt einen einklagbaren Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen gerichtet auf die Beteiligung und Durchführung von Maßnahmen gegenüber der Gemeinde(vertretung) und vermittelt Kindern und Jugendlichen als besondere Form der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf ein subjektiv-öffentliches Recht. Bei § 18a BbgKVerf handelt es sich deshalb um eine „drittschützende“ Norm.

In einer etwaigen gerichtlichen Streitigkeit über diese Frage könnten Minderjährige mangels Prozessfähigkeit nach § 62 VwGO allerdings nicht selbst Prozesshandlungen ausführen, sondern müssten diese durch ihre Eltern als gesetzliche Vertreter nach § 1629 Abs. 1 BGB (elterliche Sorge) vornehmen lassen.

aa) Drittschützende Norm

§ 18a BbgKVerf ist neben dem mit ihr verfolgten Allgemeininteresse zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen von Kindern und Jugendlichen zu dienen bestimmt, so dass der Norm ein drittschützender Charakter zukommt.

Ob eine Norm ein subjektives-öffentliches Recht vermittelt und damit drittschützend ist, bestimmt sich nach der sog. Schutznormtheorie (vgl. BVerwG, Urt. v. 17. Juni 1993 – Az. 3 C 3/89 –, juris, Rn. 35). Nach der Schutznormtheorie hat eine Norm des öffentlichen Recht nur dann drittschützenden Charakter, wenn sie nicht nur öffentlichen Interessen, sondern – zumindest auch – Individualinteressen derart zu dienen bestimmt ist, dass Träger der Individualinteressen die Einhaltung des Rechtssatzes verlangen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Dezember 1969 – Az. 2 BvR 23/65 –, juris, Rn. 29). In diesem Zusammenhang ist durch Auslegung zu ermitteln, ob durch die Norm der Schutz der zur Rede stehenden Individualinteressen faktisch zugutekommt und schließlich die Schutzwirkung auch bezweckt ist (vgl. *Wysk*, in: *Wysk* (Hrsg.), *Verwal-*

tungsgerichtsordnung Kommentar, § 42 Rn. 114). Maßgebend für den drittschützenden Charakter einer Norm ist, inwieweit die Vorschrift hinreichend klarstellende Regelungen über

- das geschützte Rechtsgut,
- die Art der Verletzung sowie
- den durch die Norm geschützten Personenkreis

enthält (vgl. *Schenke*, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 42 Rn. 83).

Die für den drittschützenden Charakter einer Vorschrift erforderlichen Kriterien können dem § 18a BbgKVerf hinreichend klar entnommen werden.

(1) Geschütztes Rechtsgut

Das durch § 18a BbgKVerf geschützte Rechtsgut sind die Interessen von Kindern und Jugendlichen an der Mitwirkung und Beteiligung der sie berührenden Gemeindeangelegenheiten. Dadurch, dass Kinder und Jugendliche bereits mit jungem Alter in demokratische Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf kommunalpolitischer Ebene eingebunden werden, sollen sie mit wachsender Einsichtsfähigkeit und zunehmender Selbstständigkeit den Umgang mit kommunalen Problemen erlernen.

Mit § 18a BbgKVerf ist ein umfassender Schutz gewährleistet. Die Norm beschränkt sich damit nicht nur auf gemeindeansässige Kinder und Jugendliche, sondern wirkt sich auch auf die Interessen von auswärtigen (Schul-)Kindern aus, die in den Umlandsgemeinden ansässig sind. Diese kommen – gerade, weil sie die Schulbildung innerhalb der Gemeinde genießen – mit den kommunalen Angelegenheiten der Ortschaft gleichermaßen in Berührung. Viele Betei-

ligungsstrukturen wurzeln in den Schulen. Insofern wäre der Schutzzweck des § 18a BbgKVerf verfehlt, wenn sich das geschützte Rechtsgut nicht gleichermaßen auch auf auswärtige Kinder erstrecken würde.

(2) Art der Verletzung

Bei der Art der Verletzung handelt es sich um die Nichtbeteiligung von Kindern und Jugendlichen an den demokratischen Prozessen der sie unmittelbar betreffenden Gemeindeangelegenheiten. Unerheblich ist dabei, worauf die unterbliebene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am den kommunalen Diskussions- und Entscheidungsprozessen zurückzuführen ist.

(3) Geschützter Personenkreis

Unter den nach § 18a BbgKVerf geschützten Personenkreis fallen speziell Kinder und Jugendliche. Während etwa der § 13 BbgKVerf die von einer wichtigen Gemeindeangelegenheit betroffenen Einwohner schützt, beschränkt sich § 18a BbgKVerf als eine besondere Form der Einwohnerbeteiligung ausschließlich auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen.

- (a) Der nach Maßgabe des § 18a BbgKVerf zu beteiligende Kreis von Kindern und Jugendlichen lässt sich unter Heranziehung der Normen aus dem SGB VIII hinsichtlich des Alters hinreichend konkretisieren.

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1, 2 SGB VIII ist Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist und Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist. Eine „Altersuntergrenze“ nennt das SGB VIII nicht, so dass der § 18a BbgKVerf grundsätzlich alle Kinder und Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres einschließt.

- (b) Eine solche „Altersuntergrenze“ für die Beteiligung an Gemeindeangelegenheiten lässt sich allerdings durch Auslegung ermitteln.

So ist es vom Sinn und Zweck des neugefassten § 18a BbgKVerf her sachgerecht, wenn sich nur solche Kinder an den Angelegenheiten der Gemeinde beteiligen und entsprechende Mitwirkungsrechte ausüben, die bereits ein gewisses Mindestalter erreicht haben und sich dadurch auf einem Entwicklungsstand befinden, auf dem sie die ersten, eigenen Überzeugungen bilden und nach Außen kundtun können.

Art. 27 Abs. 4 BbgVerf regelt, dass Kindern und Jugendlichen durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen ist, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbstständigkeit gerecht wird. Im Umkehrschluss aus Art. 27 Abs. 4 BbgVerf ergibt sich, dass bei Kindern unterhalb eines bestimmten kindlichen Reifegrades, die in ihrer Entwicklung noch nicht den Stand erreicht haben, der ihnen die ersten – nicht zwangsläufig kommunalpolitischen – Meinungsbildungen ermöglicht, von der Beteiligung und Mitwirkung abgesehen werden kann.

Im Einzelfall ist es daher – gerade mit Blick darauf, dass die Möglichkeit der eigenen Meinungsbildung in der Regel erst ab sieben Jahren beginnt – sachgerecht, eine altersmäßige Untergrenze für die Beteiligung an kommunalpolitischen Gemeindeangelegenheiten zu bestimmen, der etwa im Entwicklungsstand vom Beginn der allgemeinen Schulpflicht liegt (vgl. *Schliesky/Tischer*, in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, Pdk SH B-1, § 47 f, Rn. 6).

bb) Prozessfähigkeit von Minderjährigen

Zwar besteht aufgrund der drittschützenden Wirkung von § 18a BbgKVerf ein subjektiv-öffentliches Recht von Kindern und Jugendlichen, allerdings sind im

Verfahren vor den Verwaltungsgerichten einige Besonderheiten bezüglich der Prozessfähigkeit von Minderjährigen zu beachten.

- (1) Minderjährige, die das siebente Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind nach Maßgabe des § 104 Nr. 1 BGB geschäftsunfähig und müssen sich durch ihre gesetzlichen Vertreter nach §§ 1626 ff. BGB vertreten lassen, da ihnen die Prozessfähigkeit nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO fehlt.

- (2) Beschränkt geschäftsfähige Minderjährige, die nach § 106 BGB das siebente Lebensjahr vollendet haben, können aufgrund von bereichsspezifischen verwaltungsrechtlichen Vorschriften in besonderen Fallkonstellationen als handlungs- und damit im Verwaltungsverfahren als prozessfähig angesehen werden (vgl. *Bier/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 62, Rn. 10). Die Prozessfähigkeit von beschränkt Geschäftsfähigen ist anerkannt bei:
 - der Entscheidung über das religiöse Bekenntnis und die Teilnahme am Religionsunterricht ab 14 Jahren nach § 5 RelKEG,
 - den Zusammenhängen mit der Erfüllung der Wehrpflicht nach § 44 Abs. 1 S. 3 WPfG und
 - im Melderecht nach § 17 Abs. 3 Bundesmeldegesetz.

Die Nichtbeteiligung von Kindern und Jugendlichen an Gemeindeangelegenheiten nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf gehört nicht zu den anerkannten Fallgruppen einer beschränkten prozessualen Handlungsfähigkeit, so dass auch Minderjährige, die das siebente Lebensjahr vollendet haben, sich prozessrechtlich durch ihre gesetzlichen Vertreter nach § 1929 BGB vertreten lassen müssen.

Rechtsanspruch von Verbänden/ sonstigen Institutionen

Der Rechtsanspruch auf Beteiligung an Gemeindeangelegenheiten und der Durchführung von Maßnahmen nach Maßgabe des § 18a BbgKVerf erstreckt sich ausschließlich auf Kinder und Jugendliche, die gerichtlich gegen die Gemeindevertretung vorgehen könnten.

Eine darüber hinausgehende Verbandsklage im Rahmen der Prozessstandschaft ist durch Kinder- und Jugendschutzvereine, Verbände und sonstige Institutionen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes nicht vorgesehen.

c) Welche Rechtsansprüche lassen sich für junge Menschen aufgrund der Neuregelung geltend machen? Gegenüber wem? Wie sind sie durchsetzbar?

Wie bereits dargelegt, erwächst den gemeindeansässigen Kindern und Jugendlichen aus der Neuregelung in § 18a BbgKVerf ein subjektives-öffentliches Recht auf Beteiligung und Mitwirkung an den Gemeindeangelegenheiten. Dieser Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen gerichtet auf Durchführung von Maßnahmen zur Gewährleistung einer effektiven Beteiligung und Mitwirkung an Gemeindeangelegenheiten ist gegenüber der Gemeinde geltend zu machen.

Dem Wortlaut des § 18a BbgKVerf ist nicht zu entnehmen, welches Organ innerhalb der Gemeinde die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen hat. Die Hauptsatzung, in der nach § 18a BbgKVerf zu bestimmen ist, welche Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden, kann etwa die Gemeindevertretung oder den Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinde als Adressaten bestimmen.

Der Rechtsanspruch auf Beteiligung und Mitwirkung an den örtlichen Gemeindeangelegenheiten kann gerichtlich geltend gemacht werden. Wie auch das subjektiv-öffentliche Recht auf Unterrichtung bzw. Beteiligung, kann der Anspruch – soweit eine satzungsrechtliche Ausgestaltung und Konkretisierung der Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen innerhalb der Gemeinde besteht – im Wege einer allgemeinen Leistungsklage gerichtlich verfolgt werden (vgl. *Becker*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 13 Ziffer 3). Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren findet § 123 VwGO entsprechende Anwendung.

d) Gibt es Präzedenzfälle von Individualklagen, Beschwerden bei der Kommunalaufsicht o.ä. aus anderen Bundesländern mit einer zu § 18a BbgK-Verf vergleichbaren gesetzlichen Regelung?

aa) Mit dem § 18a BbgKVerf vergleichbare gesetzliche Regelungen sind auch in anderen Bundesländern vorhanden.

So finden sich unter anderem etwa in § 47f GO Schleswig-Holstein, § 41a GemO Baden-Württemberg sowie § 16c RhPfGemO Regelungen zur angemessenen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei den ihre Interessen berührenden Gemeindeangelegenheiten. Weitere gesetzliche Bestimmungen zur kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligung finden sich in § 47a SächsGO, § 49a KVSG sowie § 36 NKomVG. Während etwa § 47a SächsGO zum 01. Januar 2018 in Kraft getreten ist, gilt die Regelung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen aus § 47f GO Schleswig-Holstein bereits seit dem 01. März 2013.

Wie der Buchstabe hinten der konkreten Norm aus den Gemeindeordnungen verdeutlicht (etwa § 47 lit. „f“ GO Schleswig-Holstein, § 41 lit. „a“ GemO Baden-Württemberg, § 47 „a“ SächsGO, § 49 „a“ KVSG) handelt es sich bei den Regelungen über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an Gemeinde-

prozessen um solche, die erst nachträglich in das Gesetz aufgenommen worden sind.

- bb) Präzedenzfälle auf Grundlage von Individualklagen oder Beschwerden bei der Kommunalaufsicht sind bis dato jedenfalls nicht erkennbar.

2. Unbestimmte Rechtsbegriffe

Wie lassen sich die unbestimmten Begrifflichkeiten in der Gesetzesformulierung des § 18a BbgKVerf auslegen?

a) „in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten“

Der unbestimmte Rechtsbegriff aus § 18a Abs. 1 BbgKVerf „berührende Gemeindeangelegenheiten“ ist grundsätzlich weit auszulegen und umfasst neben kinder- und jugendspezifischen Angelegenheiten auch solche, die für das Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen von Interesse sein können.

- aa) Neben § 18a Abs. 1 BbgKVerf sprechen auch die Gemeindeordnungen anderer Bundesländer davon, dass Kinder und Jugendliche in den sie „berührenden“ - und damit ausdrücklich nicht, den sie „betreffenden“ - Gemeindeangelegenheiten in angemessener Weise zu beteiligen sind. Der Gesetzgeber verwendet in § 18a Abs. 1 BbgKVerf bewusst den Begriff „berühren“ und nicht – wie etwa in § 13 BbgKVerf – „betreffen“, so dass eine Abgrenzung zwischen beiden Begrifflichkeiten vorzunehmen ist.

- (1) Die Festlegung darüber, wer „betroffen“ im Sinne des § 13 BbgKVerf ist, unterliegt dem Beurteilungsspielraum der Gemeinde, allerdings ist der Begriff der

„Betroffenheit“ bereits wegen dem Sinn und Zweck der Vorschrift, die Mitwirkungsbefugnisse der Einwohner zu fördern, grundsätzlich weit auszulegen (vgl. *Woellner*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 13 Rn. 13). So verlangt der weite Begriff des „Betreffens“ nur die Zugehörigkeit einer Angelegenheit zu dem Sachbereich, wohingegen der Begriff der „Berührens“ enger auszulegen ist. *Schliesky/Tischer* gehen in der Folge in der Kommentierung zu § 47f GP SH von Folgendem aus (*Schliesky/Tischer*, in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, PdK SH B-1, § 47f, Rn. 7):

„Der Begriff des „Betreffens“ ist weiter, er verlangt nur die Zugehörigkeit einer Angelegenheit zu dem Sachbereich. Der Begriff des „Berührens“ verlangt hingegen eine gesteigerte Intensität und liegt nur dann vor, wenn die Entscheidung bei einem Vorhaben in die eine oder die andere Richtung sich bezüglich der Interessen unmittelbar ebenfalls in die eine oder die andere Richtung auswirkt. Nur mittelbare Auswirkungen auf die Gruppe der Kinder und Jugendlichen, die letztlich jeden kommunalen Entscheidung anhaften, genügen nicht.“

Eine andere Auffassung vertritt das Ministerium des Innern und für Kommunales in seinem Rundschreiben zum Ersten Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 03. August 2018. In dem Rundschreiben führt das Ministerium aus, dass der Begriff des „Berührens“ weiter geht, als derjenige des „Betreffens“. So führt das Ministerium wörtlich aus:

„Kinder und Jugendliche sind in Gemeindeangelegenheiten nicht nur dann zu beteiligen und ihnen sind Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen, wenn sie von Gemeindeangelegenheiten betroffen werden, sondern bereits wenn sie von Gemeindeangelegenheiten berührt werden.“

An der Formulierung „bereits“ ist erkennbar, dass das Ministerium des Innern und für Kommunales davon ausgeht, dass das „Berühren“ zu einem dem „Betreffen“ vorverlagerten Zeitfenster erfolgt.

Letztlich kann jedoch dahinstehen, ob der Begriff des „Berührens“ oder des „Betreffens“ enger auszulegen ist und wie die beiden Begrifflichkeiten im Verhältnis zueinander stehen. Festzuhalten ist jedenfalls, dass der § 18a Abs. 1 BbgKVerf seinem Wortlaut nach grundsätzlich weit auszulegen ist, so dass das Merkmal des „Berührens“ in allen kinder- und jugendspezifischen Angelegenheiten, die für das Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen von Interesse sein können, erfüllt ist.

- (2) An die Begrifflichkeit des „Berührens“ sind damit keine allzu strengen Anforderungen zu stellen, so dass der Wortsinn nicht nur kinder- und jugendspezifische Angelegenheiten erfasst, die etwa in der Planung und Gestaltung eines Spielplatzes oder eines Jugendzentrums liegen können, sondern auch sonstige kommunalpolitische Fragen umschließt, die sich auf das allgemeine Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen erstrecken und aufgrund dessen von Interesse sind – hiervon umfasst kann im Einzelfall etwa die Planung von Straßen und Radwegen, der Nahverkehr oder Fragen zu sportlichen und kulturellen Aktivitäten sein (vgl. *Stubenrauch*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner (Hrsg.), GemO Rheinland-Pfalz Kommentar, PdK RhPf B-1, § 16c, Ziffer 2).

- bb) Im Vergleich zu der Regelung über die Informations- und Beteiligungspflicht aus § 13 BbgKVerf ist die Beteiligungs- und Mitwirkungspflicht aus § 18a Abs. 1 BbgKVerf damit weit auszulegen. Während § 18a Abs. 1 BbgKVerf sinngemäß verlangt, dass eine die Interessen von Kindern und Jugendlichen „berührende“ Gemeindeangelegenheit vorliegt, ist § 13 BbgKVerf als Grundregel für die Informations- und Beteiligungspflichten der Gemeinde vom Wortlaut her deutlich enger gefasst und ordnet gegenüber der Gemeinde nur an, die betroffenen Einwohner in „wichtigen“ Gemeindeangelegenheiten zu beteiligen. Die Frage, ob eine Angelegenheit „wichtig“ ist, richtet sich nach der Bewertung des Einzelfalls und ist nach dem Zweck der jeweiligen Norm zu ermitteln (vgl. vgl. Becker, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 13, Ziffer 2.2). Darauf kommt es bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen allerdings nicht entscheidend an. Insoweit ist von einem wei-

ten Verständnis des Begriffs der Gemeindeangelegenheiten in § 18a Abs. 1 BbgKVerf auszugehen.

b) „die Gemeinde sichert Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte“

Mit der in § 18a Abs. 1 BbgKVerf gewählten Formulierung, dass die Gemeinde Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte „sichert“, wird die Verpflichtung der Gemeinde zur Förderung von kommunalpolitischen Kinder- und Jugendinteressen verdeutlicht.

Letztlich kann offen bleiben, ob § 18a Abs. 1 BbgKVerf dahingehend auszulegen ist, dass es sich bei der Formulierung „sichert“ um eine unechte „Muss“-Bestimmung handelt. Jedenfalls deutet der Gesetzgeber mit dem Ausdruck „sichert“ auf einen gesicherten Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung und Mitwirkung an gemeindlichen Angelegenheiten hin. Insoweit besteht gar kein rechtliches Erfordernis, die Formulierung „sichert“, wie eine unechte „Muss“-Bestimmung zu lesen.

c) „Formen zur eigenständigen Mitwirkung“

Der Begriff der „Formen zur eigenständigen Mitwirkung“ umfasst die auf kommunalpolitischer Ebene von den Gemeinden im Rahmen ihres Gestaltungsspielraumes geschaffenen Beteiligungs- und Mitwirkungsoptionen für Kinder und Jugendliche.

- aa) Nach Maßgabe des § 18a Abs. 2 S. 1 BbgKVerf bestimmt die Hauptsatzung, welche „Formen zur eigenständigen Mitwirkung“ von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden. Die „Formen zur eigenständigen Mitwirkung“ nach § 18a Abs. 2 S. 1 BbgKVerf meinen dabei die speziell für die kom-

municipalpolitische Einbindung von Kindern und Jugendlichen geschaffenen Beteiligungsformate und Mitwirkungsoptionen.

- bb) Zur Einbindung von Kindern und Jugendlichen in die Gemeindeangelegenheiten kommen diverse Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten in Betracht.

Die Gemeinde hat bei der Entscheidung über die Wahl der konkreten Beteiligungs- und Mitwirkungsformate und der Ausgestaltung der Beteiligung einen Gestaltungsspielraum (vgl. *Schliesky/Tischer*, in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, PdK SH B-1, § 47 f, Rn. 16). Die konkrete Form der Mitwirkung soll die Gemeinde aufgrund der in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten, kommunalen Selbstverwaltungsgarantie selbst bestimmen können.

- cc) In der Kinder- und Jugendbeteiligung lassen sich grob fünf Formen unterscheiden: Beteiligung von Jugendverbänden, direkt gewählte Vertretungen, offene Formen, projektbezogene Formen der Beteiligung sowie Beauftragten-Modelle. Als Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen kommen etwa die folgenden – beispielhaft aufgeführten und keinesfalls abschließenden – Gestaltungsoptionen in Betracht:

- Einrichtung von Kinder- und Jugendfragestunden beim Hauptverwaltungsbeamten oder den Stadtverordneten,
- Beteiligung an Diskussionsrunden und Workshops,
- Einladung von Jugendgruppen, örtlichen Vereinen mit dem Schwerpunkt in der Jugendarbeit, Schulen oder sonstige Jugendeinrichtungen in Sitzungen der Fachausschüsse,
- Bildung von Kinder- und Jugendparlamenten,
- Durchführung von Jugend-Onlinebefragungen zu aktuellen, kommunalpolitischen „Tagesthemen“,

- Einbeziehung von pädagogischen Akteuren im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung (Sozialarbeiter, Lehrer, etc.) zur Steigerung der Lerneffizienz,
- Nichtförmliche Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen bei kommunalpolitischen Vorhaben und Planungen (nichtförmliche Einbeziehung im Spielleitplanungsverfahren),
- Organisation von durch die Gemeinden geförderten Simulationen der parlamentarischen Tätigkeit.

Die Formen der Kinder- und Jugendbeteiligung können in verschiedene Felder zugeordnet werden, dazu gehören: Beteiligungsmöglichkeiten aus dem alltäglichen Leben (Einbeziehung von Schulen, Kindertagesstätten, Jugendförderungsvereinen und -verbänden), Beteiligungsmöglichkeiten aus (gemeinde-)politischen Strukturen (Kinder- und Jugendparlamente, -Beiräte und -Konferenzen) sowie Beteiligungsmöglichkeiten aus dem medialen Bereich (Online-Befragungen im Social-Media). In jüngerer Zeit haben sich – auch in anderen Ländern Europas – neue Erscheinungsformen der Kinder- und Jugendbeteiligung gebildet. So ist etwa die Idee der Bildung von „Jugendparteien“ oder der Errichtung eines „Jugendforums“ entstanden. Der Fantasie sind bei der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendbeteiligungsmöglichkeiten insoweit keine Grenzen gesetzt. Die Reichweite der Kinder- und Jugendbeteiligung ist vielfältig. Den Kommunen ist mit der Einführung des § 18a BbgKVerf ein weiterer Gestaltungsspielraum überlassen.

- dd) Unter dem Stichwort der „Selbstverpflichtung der Kommunen“ sind Kinder und Jugendliche auch außerhalb der Parlamente zu beteiligen. Dabei ist insbesondere die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendbeteiligung über die kommunale Rechtsfigur des „sachkundigen Einwohners“ denkbar.

Der sachkundige Einwohner ist nach § 43 Abs. 4 S. 2 BbgKVerf mit einem aktiven Teilnahmerecht in den Ausschüssen ausgestattet. Eine Besonderheit ist,

dass die Funktion des sachkundigen Einwohners nicht zwingend an ein Mindestalter anknüpft, so dass auch Minderjährige unter 16 Jahre in die Position des sachkundigen Einwohners berufen werden können, solange sie innerhalb der Gemeinde wohnhaft sind (vgl. *Brenndörfer*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, GO-BW, § 40, Rn. 38).

Die „Sachkunde“ braucht bei Kindern und Jugendlichen – anders, als bei Erwachsenen – nicht darauf gestützt sein, dass sie in ihrer Person eine besondere Fähigkeit, Eigenschaft oder Erfahrung begründen. Bei Jugendlichen ist vielmehr ihr besonderes Interesse an einer kommunalpolitischen Mitwirkung oder die ggf. bereits vorhandene Mitgliedschaft in einer (kommunalen) Jugendgruppe für die Eignung als sachkundiger Einwohner ausreichend (vgl. *Brenndörfer*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, GO-BW, § 40, Rn. 40).

d) „Kinder und Jugendliche sind angemessen zu beteiligen“

Eine „angemessene“ Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den sie berührenden Gemeindeangelegenheiten liegt vor, wenn die kommunalen Zusammenhänge „jugendorientiert“ vermittelt werden. Die Kinder- und Jugendbeteiligung hat nicht „um jeden Preis“ zu erfolgen.

- aa) Kinder und Jugendliche sind nach § 18a Abs. 2 S. 2 BbgKVerf an der Entwicklung der Formen „angemessen“ zu beteiligen. Die Gemeinden verfügen – wie dargelegt – bei der Entscheidung über die im Einzelfall vorgesehenen Formen der eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen einen Gestaltungsspielraum und können in der Hauptsatzung über die „Beteiligungsinstrumente“ selbstständig entscheiden.

- bb) Festzuhalten ist jedoch, dass die Beteiligung nicht „um jeden Preis“ oder „in ständig wiederkehrender Form“ zu erfolgen hat (vgl. *Schliesky/Tischer*, in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, PdK SH B-1, § 47 f, Rn. 14).

Die Gemeinde muss zwar nach Maßgabe des § 18a Abs. 1 BbgKVerf für Kinder und Jugendliche in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte sichern, allerdings nur insoweit, dass gleichzeitig bei der Umsetzung der Beteiligungs- und Mitwirkungsformen die Arbeitsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung gewahrt bleibt (vgl. *Schliesky/Tischer*, in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, PdK SH B-1, § 47 f, Rn. 19). Die Kinder- und Jugendbeteiligung in einem derartigen Umfang, der geeignet ist, der Effektivität der Gemeindegearbeit zu schaden, ist unangemessen.

- cc) Eine Kinder- und Jugendbeteiligung ist darüber hinaus unangemessen, wenn sie nicht dem Schutzzweck des § 18a BbgKVerf entspricht.

Mit der Neuregelung in § 18a BbgKVerf hat der Gesetzgeber eine Norm geschaffen, deren Zweck darin liegt, Kinder und Jugendliche stärker im kommunalen Willensbildungsprozess zu berücksichtigen und dadurch deren Interesse an kommunalen Geschehensabläufen zu „wecken“. Dies kann allerdings nur dann optimal erreicht werden, wenn Kindern und Jugendlichen die Informationen über die kommunalen Inhalte durch altersgerechte Veranschaulichungen verständlich und inhaltlich korrekt vermittelt werden.

- dd) Eine angemessene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in die Gemeindeangelegenheiten liegt jedenfalls immer dann vor, wenn kommunalpolitische oder gemeindliche Zusammenhänge „jugendgerecht“ gestaltet und neue jugendorientierte Mitwirkungsformen geschaffen werden, um das Verständnis von Kindern und Jugendlichen für kommunale Fragen zu entwickeln, die At-

traktivität der gemeindlichen Angelegenheiten zu stärken und gleichzeitig Resonanz zu bekommen.

e) „in geeigneter Weise vermerken“

Mit der Formulierung in § 18a Abs. 4 BbgKVerf, dass die Gemeinde die Beteiligung „in geeigneter Weise vermerken“ solle, gewährt der Gesetzgeber der Gemeinde im Rahmen seiner Dokumentationspflicht bei der Durchführung der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

- aa) Nach § 18a Abs. 4 BbgKVerf soll die Gemeinde bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, „in geeigneter Weise vermerken“, wie sie die Beteiligung nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf durchgeführt hat. Eine entsprechende Regelung findet sich in § 47f Abs. 2 GO Schleswig-Holstein, wonach die Gemeinde ebenfalls „in geeigneter Weise darlegen“ muss, „wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung durchgeführt hat“.
- bb) § 18a Abs. 4 BbgKVerf regelt – wie auch § 47 Abs. 2 GO Schleswig-Holstein – den Dokumentationsauftrag der Gemeinde bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben (vgl. *Schliesky/Tischer* in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, Pdk SH B-1, § 47 f, Rn. 22). Sinn und Zweck einer solchen Dokumentationspflicht ist es, die Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an den Gemeindeangelegenheiten abzusichern und zugleich dessen Nachprüfbarkeit zu gewährleisten.
- cc) Mit der Formulierung „in geeigneter Weise“ zielt der Gesetzgeber darauf ab, dass der Gemeinde bei der Erfüllung dieser Dokumentationspflicht ein erheblicher Gestaltungsspielraum zuzusprechen ist. Die Kommentierung von

Schliesky/Tischer zu § 47 f GO SH formuliert insoweit wörtlich (*Schliesky/Tischer*, in: Dehn/Wolf (Hrsg.), GO Schleswig-Holstein Kommentar, PdK SH B-1, § 47 f, Rn. 23):

„Die Möglichkeiten reichen von der mündlichen oder schriftlichen Begründung einzelner Vorhaben und Planungen über die Niederschriften kommunaler Gremien bis hin zu verschiedenen Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit – auch im Internet. Geeignet ist dabei alles, was den Zweck einer Darlegung der Beteiligung und Interessenberücksichtigung erreicht.“

Die Gemeinde hat sich deshalb nicht zwangsläufig auf eine bestimmte Darlegungsform festzulegen. Darüber hinaus ist sie nicht verpflichtet, stets die aus Sicht von Kindern und Jugendlichen am besten „geeignete“ Darlegungsform zu wählen.

dd) Bei der Umsetzung der Dokumentationspflicht sind mindestens über die folgenden Aspekte der Kinder- und Jugendbeteiligung innerhalb der Gemeinde Ausführungen zu machen: die Anzahl und Altersspanne von den beteiligten Kindern und Jugendlichen, die eingesetzte Form (Methode) der Beteiligung sowie die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse und ggf. deren Berücksichtigung innerhalb der Kommune.

f) Wie ist die Altersspanne der Zielgruppe des § 18a BbgKVerf? Vgl. SGB VIII bzw. JGG: Unterscheidung der Altersgruppen, u.a. junge Volljährige.

Die Zielgruppen des § 18a BbgKVerf sind Kinder und Jugendliche in einer Altersspanne von 7 bis 27 Jahren, wobei die Altersspanne in Abhängigkeit von der jeweiligen Beteiligungsstruktur variieren kann.

- aa) Nach dem Wortlaut des § 18a BbgKVerf sind „Kindern und Jugendlichen“ in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte zu gewähren. Unmittelbar aus der BbgKVerf ergibt sich nicht, welche konkrete Altersgruppe von der Regelung umfasst ist.
- bb) Wie bereits unter den Ausführungen zum geschützten Personenkreis aufgeführt, sind für die Ermittlung der Altersspanne von der Zielgruppe des § 18a BbgKVerf die gesetzlichen Bestimmungen aus dem SGB VIII über Kinder und Jugendliche heranzuziehen.

So ist nach Maßgabe des § 7 Abs. 1 Nr. 1, 2 SGB VIII derjenige Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist und Jugendlicher derjenige, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist. Für junge Volljährige, die nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII bereits das 18. Lebensjahr vollendet haben, aber noch keine 27 Jahre alt sind, kann der § 18a BbgKVerf ebenfalls gelten. So ist etwa in der Stadt Senftenberg ein Kinder- und Jugendparlament gebildet worden, an dem Kinder und Jugendliche in einem Alter von 12 bis 25 Jahren aktiv (und passiv) teilnehmen können.

- cc) Zwar sieht das Gesetz in § 18a BbgKVerf keine „Untergrenze“ bei der Altersspanne vor, allerdings ist es im Einzelfall mit Blick darauf, dass die Möglichkeit der eigenen Meinungsbildung in der Regel erst ab sieben Jahren beginnt und eine effektive Beteiligung zu gewährleisten ist, sinnvoll, eine altersmäßige Untergrenze für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den kommunalpolitischen Gemeindeangelegenheiten zu bestimmen, der etwa in einem Entwicklungsstand vom Beginn der allgemeinen Schulpflicht – und damit einzelfallabhängig zwischen sechs bzw. sieben Jahren variiert.

3. Rolle der Kommunalaufsicht

a) Welche Rolle kommt den Kommunalaufsichten zu? In welchem Sinne können sie Ersatzvornahmen durchführen?

Die Kommunalaufsichtsbehörde hat als Aufsicht in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten sicherzustellen, dass die gemeindliche Verwaltung gesetzeskonform erfolgt. Dabei kann die Kommunalaufsicht – sollte es zu einer, durch die Untätigkeit der Gemeinden begründeten – Pflichtverletzung kommen, anstelle und auf Kosten der Gemeinde, Maßnahmen zur rechtskonformen Umsetzung der Neuregelung aus § 18a BbgKVerf durchführen.

- aa) Die Kommunalaufsicht hat als reine Rechtsaufsicht nach § 109 BbgKVerf im öffentlichen Interesse sicherzustellen, dass die Verwaltung der Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen erfolgt.

Nach § 110 Abs. 2 S. 1, 2 BbgKVerf führt das Ministerium des Innern und für Kommunales in Brandenburg (MIK) die Kommunalaufsicht über die kreisfreien Städte Brandenburgs – darunter die Landeshauptstadt Potsdam – aus und ist zugleich oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Die Kommunalaufsicht meint nach der Legaldefinition aus § 109 S. 1 BbgKVerf die „Aufsicht in Selbstverwaltungsaufgaben“. Mithin prüft die Kommunalaufsichtsbehörde als staatliche Instanz, ob die kommunalen Körperschaften ihre Selbstverwaltungsaufgaben rechtmäßig erfüllen.

- bb) In § 18a BbgKVerf arbeitet der Gesetzgeber mit einer Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen. Dazu zählen etwa Formulierungen, wie „in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten“ aus § 18a Abs. 1 BbgKVerf oder „angemessene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ nach § 18a Abs. 2 BbgKVerf. Hat die Gemeinde eine Rechtsvorschrift anzuwenden, die – wie § 18a BbgKVerf,

auf der Tatbestandsebene mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet, so ist die Überprüfbarkeit der Rechtsanwendung der Gemeinde durch die kommunale Rechtsaufsicht nicht immer eindeutig zu beurteilen.

Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe ist von der Kommunalaufsichtsbehörde in einem vollem Umfang auf ihre Richtigkeit hin überprüfbar, so dass der Gemeinde nur ausnahmsweise – in den wenigsten Fällen, bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes ein eigener, der kommunalaufsichtlicher Kontrolle entzogener Beurteilungsspielraum einzuräumen ist (vgl. *Benedens*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, § 109, Ziffer 1.4.1).

- cc) Die Kommunalaufsicht kann im Wege der Ersatzvornahme nach § 116 BbgKVerf alle Maßnahmen und Handlungen vornehmen, die auch die Gemeinde tatsächlich und in rechtlicher zulässiger Weise durchführen könnte. Eine solche kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme setzt dabei voraus, dass zuvor eine Anordnung durch die Kommunalaufsicht zur Anpassung der Hauptsatzung im Sinne des neueingeführten § 18a BbgKVerf vorliegt und die Gemeinde durch (erneute) Untätigkeit dieser rechtlichen Verpflichtung nicht fristgerecht nachgekommen ist. Die Kosten der Ersatzvornahme durch die Kommunalaufsichtsbehörde sind von der Gemeinde selbst zu tragen.

- b) Falls eine Nichtbeachtung der in § 18a BbgKVerf geregelten Verpflichtungen zu einem (Rechts-)Verstoß gegen § 18a BbgKVerf führen würde, der ein kommunalaufsichtsbehördliches Einschreiben nach sich ziehen kann, mit welchen Sanktionen bzw. rechtlichen Folgen hätten Kommunen dann zu rechnen?**

Die Nichtbeachtung der in § 18a BbgKVerf geregelten Verpflichtungen hat nicht zwangsläufig ein kommunalaufsichtsbehördliches Einschreiten zur Folge. Entschließt sich die Kommunalaufsichtsbehörde auf Grundlage des Opportunitätsprinzips dazu, gegen die Gemeinde vorzugehen, kann sie die in §§ 113 ff. BbgKVerf geregelten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ergreifen – muss es aber nicht.

- aa) Liegt infolge der Nichtbeachtung der Beteiligungs- und Mitwirkungsbestimmung von Kindern und Jugendlichen ein Rechtsverstoß gegen die in § 18a BbgKVerf geregelte Verpflichtung der Gemeinden vor, kann die Kommunalaufsichtsbehörde gegen die Gemeinden mit Sanktionen vorgehen. Insofern gilt das kommunalrechtlich anerkannte Opportunitätsprinzip, nach dem die Kommunalaufsicht nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden hat, ob sie einschreitet und – falls sie sich entschließt einzuschreiten –, welchen Mitteln zur Sanktionierung sie sich bedient (vgl. BVerfG, Urt. v. 20. Juli 1958 – Az. 3 BvG 1/58, Rn. 19).

- bb) Maßnahmen der Kommunalaufsichtsbehörde zur Sanktionierung der Nichtbeachtung von gesetzlichen Bestimmungen sind in den §§ 113 ff. BbgKVerf sowie §§ 124 ff. BbgGO geregelt, wobei – sollte sich die Kommunalaufsicht dazu entscheiden, tätig zu werden – insbesondere das Anordnungsrecht und die Ersatzvornahme von Bedeutung sein können:
 - (1) Das Anordnungsrecht aus § 115 BbgKVerf dient dazu, gegen die schlichte Untätigkeit der Gemeinde trotz bestehender Rechtspflicht vorzugehen. Sollte die Gemeinde ihre rechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllen, kann die Kommunalaufsichtsbehörde der Gemeinde gem. § 115 BbgKVerf anordnen, dass sie innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche veranlasst und durchführt.

- (2) Nach Ablauf dieser angemessenen Frist nach § 115 BbgKVerf kann die Kommunalaufsichtsbehörde nach § 116 BbgKVerf anstelle und auf Kosten der Gemeinde die Maßnahme selbst durchführen oder einem Dritten die Durchführung übertragen (Ersatzvornahme).

c) Können aus dem Fehlen der Kinder- und Jugendbeteiligung in Gemeinden sonstige Sanktionierungen abgeleitet werden? Wenn ja, in welcher Form?

„Rechtsinstrumente“ der Kommunalaufsicht zur Sanktionierung bei Nichtbeachtung der Beteiligungs- und Mitwirkungsverpflichtung aus § 18a BbgKVerf sind bereits aufgeführt worden.

d) Viele Kommunen regeln den § 18a BbgKVerf inzwischen fristgerecht entsprechend § 141 Abs. 4 BbgKVerf und gemäß der Vorgaben im Rundschreiben des MIK vom 03. August 2018: In welcher Form können die Festlegungen in den Hauptsatzungen durch die Kommunalaufsicht kontrolliert werden und welche Konsequenzen kann es geben, insbesondere, wenn § 18a Abs. 2 S. 2 BbgKVerf (angemessene Beteiligung bei der Entwicklung der Formen) nicht eingehalten wird?

Die Festlegungen in der Hauptsatzung können durch die Kommunalaufsichtsbehörde in der Form des Auskunftersuchens nach § 112 BbgKVerf kontrolliert und ggf. mit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gerügt werden. Die Nichteinhaltung der Neuregelung aus § 18a Abs. 2 BbgKVerf kann im Einzelfall das aufsichtsrechtliche Instrument der Anordnung nach § 115 BbgKVerf sowie ggf. die kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahme der Ersatzvornahme nach § 116 BbgKVerf zur Konsequenz haben.

aa) Formen der aufsichtsrechtlichen Kontrolle über die Festlegungen in der Hauptsatzung

Festlegungen in der Hauptsatzung können durch die Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht kontrolliert werden. In Betracht kommt neben den bereits dargestellten Kontrollmaßnahmen der Kommunalaufsicht das Unterrichtsrecht nach § 112 BbgKVerf.

- (1) Die Kommunalaufsicht hat als Aufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde sicherzustellen, dass die Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen steht. Da bei Selbstverwaltungsaufgaben die Gemeinde in der Art der Aufgabenerfüllung frei ist, kann im Rahmen der Rechtsaufsicht nur die Einhaltung geltenden Rechts überprüft werden (vgl. *Grünewald*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 109, Rn. 2).

Die Rechtsaufsicht bedeutet im Grundsatz die vollständige Überprüfung der gemeindlichen Entscheidung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht – neben Gesetzen im formellen oder materiellen Sinne gehören dazu ebenfalls Rechtsverordnungen und Satzungen, die die gemeindlichen Organe binden, etwa die Haupt- oder Haushaltssatzung (vgl. *Benedens*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 109 Ziffer 1.2).

- (2) Die konkrete Form der Kontrolle der Festlegungen in der Hauptsatzung ist nach dem Opportunitätsprinzip von dem Ermessen der Kommunalaufsicht abhängig.

Die Kommunalaufsichtsbehörde kann auf Grundlage des Opportunitätsprinzips vor ihrem Einschreiten prüfen, ob sie überhaupt gegen die Gemeinden vorgehen möchte und ggf. welche konkreten aufsichtsbehördlichen Maßnahmen sie im Falle ihres Einschreitens vornehmen möchte, die geeignet, erforderlich und angemessen ist, um effektiv gegen den Rechtsverstoß vorzugehen und den

rechtswidrigen Zustand zu beseitigen (vgl. *Benedens*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 109 Ziffer 1.2). Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst nicht nur den „positiven“ Aspekt, dass die Gemeinden bei ihren Entscheidungen frei und selbstständig sind, sondern auch den „negativen“ Aspekt, dass die Gemeinden die Konsequenzen ihrer Entscheidung zu tragen haben, selbst, wenn diese schadhaft waren (vgl. *Wolf*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer (Hrsg.), AmtsO Schleswig-Holstein Kommentar, PdK SH B-22, § 19 Ziffer 3).

- (3) Entschließt sich die Kommunalaufsicht dazu, die Gemeinde in Bezug auf die Festlegungen in der Hauptsatzung zu kontrollieren, so steht ihr neben den bereits aufgeführten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen das Unterrichtsrecht nach § 112 BbgKVerf.

Die Regelung aus § 112 BbgKVerf begründet das Recht der Kommunalaufsichtsbehörde, sich jederzeit über die Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten. Sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte, Niederschriften der Gemeindevertretung und der Ausschüsse sowie Akten und sonstige Unterlagen anfordern oder einsehen. Die hieraus gewonnenen Informationen ermöglichen der Kommunalaufsichtsbehörde erst den Einsatz der kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen aus §§ 113 ff. BbgKVerf, da sie vor der Unterrichtung noch keine Kenntnis von einer ggf. bestehenden Pflichtverletzung durch die Gemeinde haben können (vgl. *Benedens*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 112, Ziffer 1).

Allerdings stellt das Unterrichtsrecht aus § 112 BbgKVerf – anders als die Instrumente aus §§ 113 ff. BbgKVerf – keine aufsichtsrechtliche Maßnahme, sondern ausschließlich ein Verfahrensrecht dar, das auf Grundlage der Auskunftsbeschaffung die Vornahme von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen möglich macht (vgl. *Benedens*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 112, Ziffer 1.2).

- (4) Dem Unterrichtsrecht der Kommunalaufsichtsbehörde steht spiegelbildlich stets eine Unterrichtspflicht der Gemeinde gegenüber (vgl. *Schlinkert*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 112, Rn. 8).

bb) Konsequenzen bei Nichtbeachtung bei der Ausgestaltung der Formen

Die Nichteinhaltung der Neuregelung aus § 18a Abs. 2 BbgKVerf kann eine aufsichtsrechtliche Anordnung nach § 115 BbgKVerf sowie ggf. eine Ersatzvor-
nahme nach Maßgabe des § 116 BbgKVerf zur Konsequenz haben.

- (1) Die Nichtbeachtung der Bestimmungen in § 18a Abs. 2 BbgKVerf hat einen Verstoß der Hauptsatzung gegen die zwingenden Regelungen der Kommunalverfassung zur Konsequenz. Allerdings gilt Folgendes: Sind einzelne Hauptsatzungsregelungen unwirksam bzw. fehlen bestimmte Regelungen in der Hauptsatzung, hat das nicht die Nichtigkeit der gesamten Hauptsatzung zur Folge – die Hauptsatzung als solche bleibt im Übrigen wirksam (vgl. *Muth*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 141 Rn. 5; vgl. auch: *Ogorek*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 54, Rn. 3).
- (2) Die Kommunalaufsichtsbehörde kann im Falle der Nichtbeachtung der kommunalrechtlichen Bestimmungen aus § 18a Abs. 2 S. 2 BbgKVerf gegen die Gemeinde vorgehen und der Gemeinde anordnen, in der Hauptsatzung die Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen zu bestimmen.

Regelt die Gemeinde entgegen der gesetzlichen Bestimmung aus § 18a Abs. 2 BbgKVerf in der Hauptsatzung nicht, welche Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden, handelt es sich dabei um eine Pflichtverletzung der Gemeinde durch Unterlas-

sen, gegen diese die Kommunalaufsichtsbehörde mit dem Rechtsinstrument der Anordnung nach § 115 BbgKVerf und ggf. der darauffolgenden Ersatzvornahme nach § 116 BbgKVerf vorgehen kann.

cc) Konsequenzen bei rein tatsächlicher Nichtumsetzung der Vorgaben aus der Satzung

Soweit die Gemeinde in der Haupt- bzw. Einwohnerbeteiligungssatzung die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ordnungsgemäß regelt, allerdings keine – rein tatsächliche – Umsetzung dieser Vorgaben erfolgt, kann dies ebenfalls kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten begründet. Da die Hauptsatzung in einem solchen Fall – neben dem § 18a BbgKVerf – die unmittelbare Verpflichtung der Gemeinden zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Gemeindeangelegenheiten begründet, hat die Nichtumsetzung der satzungsgemäßen Vorgaben einen Verstoß gegen die Rechtsnormen zur Folge. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann die Einhaltung der Hauptsatzung überprüfen und ggf. eigene Maßnahmen zur Umsetzung der in der Satzung aufgeführten Regelungen ergreifen. Insoweit gilt allerdings das bereits Aufgeführte: Die Kommunalaufsicht kann einschreiten, muss aber nicht – insoweit gilt das Opportunitätsprinzip.

4. Legitimität

a) Wie können Beteiligungsstrukturen (z.B. Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendbeiräte) legitimiert werden?

Kinder- und Jugendparlamente können durch „Wahlen“ legitimiert werden, im Rahmen derer – je nach Bundesland – Kinder und Jugendliche in einer Altersspanne von 12 bis 25 Jahren „wahlberechtigt“ sind. Unabhängig davon ist allerdings festzuhalten, dass Kinder- und Jugendparlamente keine „echten“ demokratischen Entscheidungen treffen und Kinder und Jugendliche – teilweise

unter Vollendung des 16. Lebensjahres, wohl in der Regel unter Vollendung des 18. Lebensjahres – keinerlei Einflussnahmemöglichkeiten in Bezug auf demokratische Entscheidungsprozesse haben können. Beteiligungsstrukturen „simulieren“ demokratische Entscheidungsprozesse – eine tatsächliche demokratische Legitimationskette besteht dagegen nicht.

Richtigerweise dient § 18a BbgKVerf gerade seinem Gesetzeszweck nach dazu, Einflussmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen an Gemeindeangelegenheiten zu fördern, indem sie mit ihren Anregungen und Vorschlägen zu bestimmten kinder- und jugendbezogenen Projekten gehört werden. Kinder und Jugendliche sollen innerhalb der Gemeinde ein Mitspracherecht erhalten und entsprechend ihres Alters „gehört“ werden.

Allerdings führt die Konzeption eines solchen Mitspracherechts bzw. „Rechts auf gemeindliches Gehör“ insoweit nicht dazu, dass Kindern und Jugendlichen eine „echte“ bzw. „direkte“ Einflussnahmemöglichkeit in demokratische Entscheidungsprozesse zukommt. Ausschließlich die hierfür legitimierten Landesorgane sind berechtigt, letztverbindliche Beschlüsse zu fassen und Entscheidungen zu treffen. Die Anregungen und Vorschläge von Kindern und Jugendlichen sind dabei in einem nicht unerheblichen Maße zu berücksichtigen.

Festzuhalten ist jedoch, dass den Einflussnahmemöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen innerhalb der Gemeinde – trotz der Konzeption des Beteiligungs- und Mitwirkungsrechts – insoweit äußere Grenzen gesetzt sind, so dass sie ihre politischen Interessen in Bezug auf Gemeindeangelegenheiten zwar aussprechen und mitgestalten dürfen, die Befugnis zur letztverbindlichen Entscheidung allerdings den hierfür legitimierten Organen innerhalb der Gemeinde überlassen müssen.

- aa) Beteiligungsstrukturen, wie etwa Kinder- und Jugendparlamente können durch – auf kommunalrechtlicher Ebene geregelte – Wahlen demokratisch „legiti-

miert“ werden. Unerheblich ist dabei, dass es sich bei den Wahlberechtigten meist noch um Minderjährige handelt.

- (1) Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Zwischen dem Volk und die Staatsgewalt ausübenden besonderen Staatsorganen ist eine demokratische Legitimationskette erforderlich. Diese Staatsorgane sind erst dann hinreichend demokratisch legitimiert, wenn ihre Akte auf den Willen des Volkes zurückgeführt werden können (vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 117).
- (2) Während etwa der Bundestag demokratisch legitimiert ist, die Staatsgewalt auszuüben, da er durch allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen gewählt wird, ist die demokratische Legitimation von Beteiligungsstrukturen, wie bei Kinder- und Jugendparlamenten, auf den ersten Blick nicht eindeutig bestimmbar.
- (3) Um die demokratische Legitimation von Kinder- und Jugendparlamenten näher durchleuchten zu können, ist zunächst von Bedeutung, was begrifflich unter einem Kinder- und Jugendparlament zu verstehen ist.

Das Kinder- und Jugendparlament ist etwa in der Stadt Senftenberg eine gängige Beteiligungsstruktur zur Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in die kommunalen Entwicklungen. Bei dem Kinder- und Jugendparlament handelt es sich um ein Gremium mit Kindern und Jugendlichen in einem Alter von 12 bis 25 Jahren – wobei die Altersstufen in Abhängigkeit zu den Gemeinden festgesetzt werden –, die als „politischer Vertreter“ für andere Kinder und Jugendlichen stehen. Diese Jugendgremien können bei Planungen und Vorhaben der Gemeinden, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen betreffen, in einem besonderen Maße berücksichtigt werden.

- (4) Die Legitimation dieser Gremien ist auf die meist auf kommunalrechtlicher Ebene geregelten Wahlen zurückzuführen. Jugendparlamente werden in der Regel alle zwei Jahre von den Kindern und Jugendlichen einer Stadt oder Kommune neu gewählt. Wie bei den „echten“ Bundestagswahlen, besteht auch bei der Stimmabgabe zur Jugendparlamentwahl die Möglichkeit, persönlich im Wahllokal zu erscheinen oder per Briefwahl seine Stimme abzugeben. Kinder und Jugendliche können dadurch ein Stück weit die „echten Parlamentswahlen“ kennenlernen, ohne „tatsächlich wahlberechtigt“ zu sein.

Die „legitimierten“ Mitglieder des Kinder- und Jugendparlaments können als „Interessenvertreter“ die politischen Belange von anderen Kindern und Jugendlichen innerhalb der Kommune geltend machen. Unerheblich ist dabei, dass es sich bei den – aktiv und passiv – Wahlberechtigten meist noch um Minderjährige handelt, da es gerade Sinn und Zweck eines Kinder- und Jugendparlaments ist, dass Vertreter jüngerer Altersstufen vorhanden sind, die auf kommunaler Ebene in die Angelegenheiten einer Gemeinde einbezogen werden und dadurch als Interessenvertreter agieren. Würde man dem Kinder- und Jugendparlament die demokratische Legitimation dagegen absprechen, wäre die rechtliche sowie praktische Ausgestaltung einer solchen Interessenvertretung zu Gunsten von Kindern und Jugendlichen gar nicht handhabbar.

- bb) Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass eine Legitimation von Kindern und Jugendlichen dahingehend, sie rechtsverbindlich in demokratische Entscheidungsprozesse einzubinden, nicht denkbar ist.
- (1) Die obigen Ausführungen zur Legitimation von Kindern und Jugendlichen betreffen Beteiligungsstrukturen, wie etwa Kinder- und Jugendparlamente – und erstrecken sich gerade nicht auf die „echten“ demokratischen Entscheidungsprozesse, die außerhalb der Einflussmöglichkeit von Kindern und Jugendlichen ablaufen.

- (2) Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BbgLWahlG sind bei der Wahl der Abgeordneten für die Zusammensetzung des Landtages alle Bürger wahlberechtigt, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben. Die Wählbarkeit bestimmt sich nach § 8 BbgLWahlG. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 BbgLWahlG sind alle Bürger wählbar, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben. Für die Zusammensetzung des Bundestages sind nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG alle Deutschen wahlberechtigt, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Kinder und Jugendliche nehmen am Prozess der politischen Willensbildung grundsätzlich nicht teil. In einzelnen Bundesländern – so auch in Brandenburg – haben Jugendliche allerdings schon ab der Vollendung des 16. Lebensjahres das aktive Wahlrecht. Die Einflussnahmemöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen auf demokratische Entscheidungsprozesse bleibt damit beschränkt. Zwar können Jugendliche ab 16 Jahren in Brandenburg seit 2011 an den Wahlen zum Landtag, zu Gemeindevertretungen und an Bürgermeister- und Landratswahlen sowie Bürgerbegehren teilnehmen, allerdings ist das passive Wahlrecht in vielen Bundesländern, etwa in Bayern, Sachsen, Hessen oder Rheinland-Pfalz nicht vorgesehen. Das passive Wahlrecht besteht in allen Bundesländern ab der Vollendung des 18. Lebensjahres.

- (3) Zwar ist die Einbindung von Jugendlichen in demokratische Entscheidungsprozesse selbst heute noch umstritten, allerdings bleibt festzuhalten, dass Kinder und Jugendliche zu weiten Teilen – mit Ausnahme von einigen Bundesländern, die das aktive Wahlrecht ab dem 16. Lebensjahr konzipiert haben – keinerlei Einflussnahmemöglichkeiten auf demokratische Entscheidungen haben. Deshalb ist es umso wichtiger, informationelle Bindungen umzusetzen und auf eine demokratische Beteiligungsstruktur hinzuwirken, da Kinder und Jugendliche ansonsten keinerlei Einflussmöglichkeiten auf (kommunal-)politische Entscheidungsstränge besitzen.

b) Problem der „Wählbarkeit“ der Vertreter/innen und der „Geschäftsfähigkeit“ bei Minderjährigen?

Kinder- und Jugendliche, die ein gewisses – gesetzlich vorgeschriebenes – Mindestalter erreicht haben, können als Vertreter/innen von Kinder- und Jugendparlamenten gewählt werden. Ein tatsächliches Rechtsproblem in Bezug auf die beschränkte Geschäftsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen ergibt sich daraus allerdings nicht.

aa) Bereits aus der Natur von Kinder- und Jugendparlamenten ergibt sich, dass es sich bei den Vertreter/innen – zumindestens teilweise – um beschränkt geschäftsfähige Minderjährige handelt. Nach § 106 BGB ist ein Minderjähriger, der das siebente Lebensjahr vollendet hat, nach Maßgabe der §§ 107 bis 113 BGB in seiner Geschäftsfähigkeit beschränkt, mit der Folge, dass der Minderjährige zu einer Willenserklärung, durch die er nicht lediglich einen rechtlichen Vorteil erlangt, der Einwilligung seines gesetzlichen Vertreters bedarf. Ein tatsächliches „Problem“ in Bezug auf die Wählbarkeit der Vertreter/innen von Beteiligungsstrukturen, wie etwa dem Kinder- und Jugendparlament, ergibt sich daraus allerdings nicht, denn:

(1) Wie bereits dargelegt, geht es bei Beteiligungsstrukturen, wie Kinder- und Jugendparlamenten nicht um eine „echte“ und „unmittelbare“ Einflussnahme auf demokratische Entscheidungsprozesse. Da Vertreter/innen der Kinder- und Jugendparlamente die demokratischen Entscheidungen nicht selbst treffen, besteht auch kein Problem in Bezug auf deren Geschäftsfähigkeit.

(2) Die Teilnahme und Mitwirkung an Kinder- und Jugendparlamenten verpflichtet die Vertreter/innen zu keinen für sie nachteiligen Rechtshandlungen. Vertreter/innen von Kinder- und Jugendparlamenten können demokratische Entscheidungsprozesse „simulieren“, parlamentarische Abläufe erlernen und

gleichzeitig die Interessen von anderen Kindern- und Jugendlichen innerhalb der Kommune vertreten. All diese Handlungsmöglichkeiten sind für die „noch“ beschränkt geschäftsfähigen Vertreter/innen von Kinder- und Jugendparlamenten lediglich rechtlich vorteilhaft.

- bb) Die Altersuntergrenze von Vertreter/innen der Kinder- und Jugendparlamente variiert zwischen 12 und 14 Jahren. Die Anforderungen an das Mindestalter werden dabei zur Wahrung einer effektiven Kinder- und Jugendparlamentsarbeit von den einzelnen Bundesländern aufgestellt. Mit der Altersbegrenzung steigt das Verständnis für kommunalpolitische Angelegenheiten und damit die Effektivität von Beteiligungsstrukturen. Ein Bezug zur Geschäftsfähigkeit von Vertreter/innen besteht dagegen nicht.

5. Reichweite der Regelung

a) Ergeben sich Wechselwirkungen mit anderen gesetzlichen Regelungen (z.B. Art. 21 BbgLVerf – Recht auf politische Mitgestaltung)?

Der Gesetzgeber kommt – so auch die Begründung zu dem Gesetzesentwurf (Drs. 6/7796) – mit der Ausgestaltung von Beteiligungs- und Mitwirkungsstrukturen für Kinder und Jugendliche seinem Auftrag in Art. 27 BbgLVerf i.V.m. Art. 21 BbgLVerf nach, wonach Kindern und Jugendlichen „durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen ist, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbstständigkeit gerecht wird“.

- aa) Nach Art. 21 Abs. 1 BbgLVerf ist das Recht auf politische Mitgestaltung gewährleistet. Während die imperative Bestimmung aus Art. 21 Abs. 1 BbgLVerf vorwiegend objektiv-rechtlichen Charakter hat und als grundsätzliches Postulat zur Beteiligung der Gesellschaft an den staatlichen Tätigkeiten zu verstehen ist, hat das LVerfG Brandenburg dem Art. 21 Abs. 1 BbgLVerf darüber hinaus

auch eine prinzipielle Grundrechtsqualität zugesprochen (vgl. Lieber/Iwers/Ernst, BbgLVerf Kommentar, PdK A 3 Br, Art. 21 Abs. 1, Ziffer 2; beziehend auf BbgVerfG, Beschl. v. 15. April 2003 – Az. VfGBbg 6/03 –, BeckRS). Das Recht auf politische Mitgestaltung beschränkt sich dabei nicht auf einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis, sondern ist für grundsätzlich jedermann gewährleistet.

bb) Im Zusammenwirken mit der Vorschrift aus Art. 27 Abs. 4 BbgLVerf ergibt sich die staatliche Rechtspflicht zur Ausgestaltung von Beteiligungs- und Mitwirkungsstrukturen für Kinder und Jugendliche entsprechend ihrer geistigen Reife. Nach Art. 27 Abs. 4 BbgLVerf ist Kindern und Jugendlichen durch Gesetz eine Rechtstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbstständigkeit gerecht wird. Art. 27 Abs. 4 BbgLVerf erteilt dem Landesgesetzgeber den Auftrag, Kinder und Jugendliche – auch in kommunalpolitischen Angelegenheiten – eine Rechtsstellung zu verschaffen und dabei ihre wachsende Eigenständigkeit aufzunehmen bzw. angemessen zu berücksichtigen. Mit der Ausgestaltung des Rechts von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung und Mitwirkung in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten aus § 18a BbgKVerf ist der Landesgesetzgeber seinem Auftrag aus Art. 21 Abs. 1 BbgLVerf i.V.m. Art. 27 Abs. 4 BbgLVerf nachgekommen.

b) Sind die Regelungen des § 18a BbgKVerf auch auf die Landkreise anzuwenden im Sinne des § 131 BbgKVerf?

Die Regelungen aus § 18a BbgKVerf sind nach Maßgabe des § 131 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BbgKVerf entsprechend auch auf Landkreise anzuwenden.

aa) Nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf sichert die „Gemeinde“ Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwir-

kungsrechte. Unmittelbar aus dem Wortlaut des § 18a BbgKVerf ergibt sich damit nicht, dass die Regelung auch auf Landkreise anzuwenden ist. Zwar sind Landkreise in (kreisangehörige) Gemeinden untergliedert, allerdings gebietet die Formulierung in § 18a Abs. 1 BbgKVerf noch keinen Rückschluss darauf, dass die Vorschrift auf für Landkreise gelten soll.

In § 13 S. 1 BbgKVerf ist ebenfalls die Rede davon, dass die „Gemeinde“ die betroffenen Einwohner in wichtigen Gemeindeangelegenheiten beteiligt und unterrichtet. Zwar ist dem Wortlaut der Vorschrift nicht zu entnehmen, welches Organ innerhalb der Gemeinde die Beteiligung und Mitwirkung vorzunehmen hat, allerdings bestimmt sich nach den Kriterien der allgemeinen Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten, wer die Maßnahmen zur Beteiligung und Unterrichtung im Einzelfall einleiten darf (vgl. *Woellner*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 13, Rn. 8). Ob die Norm auch auf Landkreise anzuwenden ist, ergibt sich auf Grundlage dieser Parallelvorschrift allerdings nicht.

- bb) Die Anwendung der Regelung aus § 18a BbgKVerf auch auf Landkreise ergibt sich jedoch aus dem Normverweis in § 131 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BbgKVerf. Nach § 131 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BbgKVerf sind die Vorschriften des ersten Teils der Kommunalverfassung, die für amtsfreie Gemeinden gelten, auf die Landkreise entsprechend anzuwenden. Dies gilt nach § 131 Abs. 1 S. 2 BbgKVerf nicht, soweit in dem ersten Teil der Kommunalverfassung oder in anderen Rechtsvorschriften eine abweichende Regelung getroffen wird.

Sinn und Zweck dieses umfangreichen Normverweises in § 131 BbgKVerf ist der mit der Novellierung der Kommunalverfassung durch den Gesetzgeber verfolgte Ansatz einer Gesamtnovellierung in einem einheitlichen Regelwerk (vgl. *Obermann*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, § 131, Erläuterungen). Da die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung im Zuge der Novellierung mit der Kommunalverfassung

aufgehoben worden sind, sind die Regelungen aus der Kommunalverfassung – soweit geboten – entsprechend auch auf Landkreise anzuwenden.

Eine abweichende Regelung zu § 18a BbgKVerf besteht weder innerhalb der Kommunalverfassung, noch in anderen Gesetzen. § 13 BbgKVerf, der die Beteiligung von Einwohnern in wichtigen Gemeindeangelegenheiten regelt, ist – auf Grundlage der zuvor geltenden Vorschriften aus § 15 LKrO a.F., § 16 BbgGO a.F. – ebenfalls nach Maßgabe des § 131 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BbgKVerf auf Landkreise entsprechend anzuwenden. Nichts anderes ergibt sich für die Regelung aus § 18a BbgKVerf. Der Sinn und Zweck des § 18a BbgKVerf liegt darin, dass Kinder und Jugendliche möglichst früh mit kommunalpolitischen Angelegenheiten vertraut gemacht werden. Der Schutzzweck der Vorschrift erstreckt sich gleichermaßen auf Landkreise. Die entsprechende Anwendung der Regelungen aus § 18a BbgKVerf auf Landkreise ist mithin geboten.

6. Muster und Vorlagen

- a) Welche Änderungen/Ergänzungen in der Hauptsatzung sind zu empfehlen, um den Anforderungen des § 18a BbgKVerf gerecht zu werden? Sind die bisherigen Verankerungen in Haupt- und Beteiligungssatzungen der Kommunen geeignet/ausreichend/hinreichend zur Umsetzung des § 18a BbgKVerf?**

Die Frage richtet sich nach dem individuellen Anpassungsbedarf der Hauptsatzung und lässt sich im Rahmen dieses Rechtsgutachtens nicht pauschal beantworten. Über einen etwaigen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf der Haupt- und Beteiligungssatzung sollte daher gesondert Rücksprache gehalten werden, um nach anschließender umfassender Prüfung eine entsprechende Mustersatzung entwerfen zu können.

b) Wie müsste eine Mustersatzung bzw. Mustertextbausteine aussehen?

Auf die Ausführungen zur Frage 6 a) wird verwiesen.

c) Ist es hinreichend in der Hauptsatzung auf eine „Beteiligungssatzung“ bzw. entsprechende Regelung in schon existierenden (Einwohner)Beteiligungssatzungen zu verweisen, oder auf eine „Beteiligungsrichtlinie“ oder ein „Beteiligungskonzept“?

Dabei handelt es sich um eine Wertungsfrage. Zwar spricht der Wortlaut des § 18a Abs. 2 BbgKVerf gegen die Ausgestaltung einer „Beteiligungssatzung“, allerdings kann sich die Konzeption einer solchen „Kinder- und Jugendbeteiligungssatzung“ mit Blick auf die Systematik und den Schutzzweck des § 18a BbgKVerf durchaus als sachgerecht erweisen.

- aa) Die Hauptsatzung bestimmt nach Maßgabe des § 18a Abs. 2 BbgKVerf, welche Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden. Die Vorschrift des § 18a Abs. 2 BbgKVerf fordert seinem Wortlaut nach zwar, dass die Hauptsatzung bestimmt, welche Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden. Ob es entgegen dem Wortlaut des § 18a Abs. 2 BbgKVerf aber möglich ist, Einzelheiten zu den Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in einer gesonderten (Einwohnerbeteiligungs-)Satzung zu regeln, ist durch Auslegung zu ermitteln.
- bb) Für die Ausgestaltung einer Einwohnerbeteiligungssatzung spricht zunächst die Systematik des § 18a BbgKVerf in dem dritten Abschnitt der Kommunalverfassung unter „Einwohner und Bürger“.

Bei der Kinder- und Jugendbeteiligung nach § 18a BbgKVerf handelt es sich – so unter anderem auch die Ausführungen des Städte- und Gemeindebunds im Rundschreiben 144/2018 vom 03.08.2018 – um eine besondere Form der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf. § 13 S. 4 BbgKVerf bestimmt, dass die Formen der Einwohnerbeteiligung, die nach § 13 S. 3 BbgKVerf grundsätzlich in der Hauptsatzung zu regeln sind, darüber hinaus auch in einer gesonderten (Einwohnerbeteiligungs-)Satzung geregelt werden können. Demgegenüber findet sich in § 18a Abs. 2 BbgKVerf kein solches Wahlrecht der Gemeinden. Das MIK kommt im Rundschreiben zu der gleichen Auffassung.

Denkbar ist es allerdings, den § 18a Abs. 2 BbgKVerf – der von der Systematik und dem Wortlaut her weitestgehend der „allgemeinen“ Einwohnerbeteiligungsnorm aus § 13 BbgKVerf entspricht – dahingehend auszulegen, dass Einzelheiten zu den Formen der Beteiligung auch im Rahmen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in einer gesonderten (Einwohnerbeteiligungs-)Satzung geregelt werden können.

- cc) Für die Konzeption einer solchen Einwohnerbeteiligungssatzung spricht darüber hinaus der Sinn und Zweck des § 18a BbgKVerf, der darin liegt, Kindern und Jugendlichen eine Rechtsstellung innerhalb der Gemeinde einzuräumen und dadurch ihrer stetig wachsenden Einsichtsfähigkeit und geistigen Reife gerecht zu werden.

Zwar können in der Hauptsatzung die Formen der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen bestimmt werden, allerdings ist „viel mehr“ für die gemeindlichen Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsrechte von Kindern und Jugendlichen „getan“, wenn eine – speziell auf die Anforderungen von Heranwachsenden abgestimmte – Kinder- und Jugendbeteiligungssatzung erlassen wird. Durch eine solche Kinder- und Jugendbeteiligungssatzung kann viel umfassender und intensiver auf die Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen nach dem Maßstab ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit und geistigen Reife eingegangen werden, als bei einer „allgemeinen“ Hauptsatzung

überhaupt möglich wäre. So kann zur Umsetzung des § 18a BbgKVerf in einer gesonderten Satzung ein Beteiligungskonzept entwickelt werden, worin Regelungen über die Ziele, Formen und Formate der Beteiligung, soweit vorhanden, die Aufgaben von Kinder- und Jugendbeauftragten und Kooperationspartnern, etwa Jugendhilfeeinrichtungen und -verbänden, kooperierenden Schulen und Kindertagesstätten) sowie den Fortgang der Entwicklung über die Kinder- und Jugendbeteiligung (Evaluation, Fortschreibung, Controlling) enthalten sind.

- dd) In anderen Bundesländern sind bereits Hauptsatzungen bzw. Kinder- und Jugendbeteiligungssatzungen vorhanden, die Einzelheiten zur Ausgestaltung von Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen an Gemeindeangelegenheiten regeln. So ist etwa in § 8 Abs. 10 der Hauptsatzung der Stadt Neustadt in Schleswig-Holstein geregelt, dass für die Kinder- und Jugendarbeit im Sinne des § 47 f GO Schleswig-Holstein ein Kinder- und Jugendparlament gebildet wird, das in Angelegenheiten der Kinder und Jugendlichen Anträge an die Ausschüsse und Stadtverordneten richten kann. Näheres über die Zusammensetzung sowie die Aufgaben des Kinder- und Jugendparlaments regelt eine (gesonderte) Satzung. So führt die schleswig-holsteinische Gemeinde Kisdorf in ihrer Satzung über die Einrichtung einer Kinder- und Jugendvertretung aus, dass Kinder und Jugendliche im Rahmen des geltenden Rechts als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden sollen und regelt die Einzelheiten über die Bildung und Aufgaben der Kinder- und Jugendvertretung. Nach § 2 Abs. 2 der Kinder- und Jugendbeteiligungssatzung der Gemeinde Kisdorf gehören zu den Aufgaben der Kinder- und Jugendvertretung insbesondere die Information und Beratung der gemeindlichen Gremien über die Kinder und Jugendliche betreffenden Angelegenheiten, die Beratung und Beschlussfassung sowie die Kontaktaufnahme mit Kindern und Jugendlichen. Spezielle Satzungen für Kinder- und Jugendparlamente bzw. -beiräte führt auch die Gemeinde Waabs in Schleswig-Holstein sowie die Stadt Pinneberg.

- d) Lassen sich für die Umsetzung des § 18a BbgKVerf Fristen ableiten? Bis wann sollen/müssen Kommunen handeln? Achtung: Das Rundschreiben des MIK vom 03. August 2018 setzt mit Verweis auf § 141 Abs. 4 BbgKVerf eine Frist von 6 Monaten, jedoch wurde § 141 Abs. 4 BbgKVerf am 15. Oktober 2018 abgeschafft. Ergibt sich daraus eine Entfristung oder Notwendigkeit der sofortigen Umsetzung?**

Aus der Regelung in § 18a BbgKVerf lassen sich unmittelbar keine Fristen ableiten. Die Abschaffung des § 141 Abs. 4 BbgKVerf hat allerdings zur Folge, dass die Hauptsatzung unverzüglich an die neueingeführten kommunalrechtlichen Regelungen anzupassen ist, um etwaige kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen vorzubeugen.

- aa) Nach § 141 Abs. 4 S. 1 BbgKVerf a.F. waren die Regelungen in der Hauptsatzung innerhalb von maximal sechs Monaten nach Inkrafttreten der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften an die neue Gesetzeslage anzupassen. Ferner war in § 141 Abs. 4 S. 2, 3 BbgKVerf bestimmt, dass Regelungen in der Hauptsatzung, die gegen zwingende Vorschriften der Kommunalverfassung verstoßen, nichtig sind, wobei die Wirksamkeit der Hauptsatzung im Übrigen hiervon nicht berührt war.
- bb) Diese Übergangsvorschrift aus § 141 Abs. 4 BbgKVerf ist zum 15. Oktober 2018 abgeschafft worden, mit der Konsequenz, dass unverzüglich nach Inkrafttreten der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften die Hauptsatzung an die neue Rechtslage anzupassen ist. Da sich auch unmittelbar aus der Regelung in § 18a BbgKVerf keine Fristen zu Gunsten der Kommunen ableiten lassen, ist es zur Vorbeugung von potentiellen aufsichtsbehördlichen Maßnahmen geboten, die neueingeführten Regelung so effektiv, aber gleichzeitig auch so schnell, wie möglich in der Hauptsatzung umzusetzen.

e) Inwieweit sind die Vorschläge/Muster des Brandenburger Städte- und Gemeindebundes ausreichend?

Die Muster des Städte- und Gemeindebundes in Bezug auf die Hauptsatzung für amtsfreie und amtsangehörige Städte und Gemeinden sowie die Einwohnerbeteiligungssatzung sind zur Umsetzung der Beteiligungs- und Mitwirkungsbestimmungen von Kindern und Jugendlichen nach § 18a BbgKVerf ausreichend.

aa) Mit dem Rundschreiben 144/2018 vom 18. November 2018 hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg auf Grundlage des Ersten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg und dem Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des neu eingeführten § 18a BbgKVerf, Muster zur Anpassung einer Hauptsatzung für amtsfreie und amtsangehörige Städte und Gemeinden im Land Brandenburg sowie Muster einer Einwohnerbeteiligungssatzung veröffentlicht, die um Regelungsvorschläge zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ergänzt sind. Die Ergänzungen der Muster durch den Städte- und Gemeindebund dienen dem kommunalen Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen und sind in Zusammenarbeit mit dem Ministerium des Innern und für Kommunales entstanden.

bb) Die Muster des Städte- und Gemeindebundes eignen sich zur Umsetzung der Beteiligungs- und Mitwirkungsbestimmungen von Kindern und Jugendlichen nach § 18a BbgKVerf.

(1) Nach dem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes wird das Muster zur Einwohnerbeteiligungssatzung in § 3 um den neuen Absatz 4 ergänzt, in dem es wörtlich heißt:

„Die in Absatz 1 und 2 genannten Formen sind auch für die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen offen. Darüber hinaus beteiligt die Gemeinde Kinder und Jugendliche in folgenden Formen:

- 1. das aufsuchende direkte Gespräch,**
- 2. durch offene Beteiligung in der Form,**
 - a) Diskussionsrunde,**
 - b) Workshop und**
 - c) (...),**
- 3. projektbezogen und situative Beteiligung in der Form**
 - a) Diskussionsrunde,**
 - b) Workshop und**
 - c) (...).**

Die Gemeinde entscheidet unter Berücksichtigung des betroffenen Personenkreises, des Beteiligungsgegenstandes und der mit der Beteiligung verfolgten Ziele, welche der geschaffenen Formen im Einzelfall zur Anwendung gelangt.“

- (2) In den Mustern des Städte- und Gemeindebundes sind die Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen hinreichend bestimmt. Der fehlende Verweis in dem Hauptsatzungsmuster bzw. dem Muster zur Einwohnerbeteiligungssatzung des Städte- und Gemeindebundes auf die Dokumentationspflicht der Gemeinden im Sinne des § 18a Abs. 4 BbgKVerf ist unerheblich.
- (a) In dem Muster zur Hauptsatzung stellt der Städte- und Gemeindebund einen Bezug zu den nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf vorgesehenen und im Sinne des § 18a Abs. 2 BbgKVerf in der Hauptsatzung zu bestimmenden Formen der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen her. In der Einwohnerbeteiligungssatzung ist durch den Städte- und Gemeindebund klargestellt, dass den Kindern und Jugendlichen neben den „allgemeinen“ Formen der Mitwirkung nach

§ 3 Abs. 1 und 2 der Einwohnerbeteiligungssatzung die „besonderen“ – das heißt nach den speziellen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen geschaffenen – Formen der „Mitwirkung“ offen stehen.

- (b) Der fehlende Verweis in dem Hauptsatzungsmuster bzw. dem Muster zur Einwohnerbeteiligungssatzung des Städte- und Gemeindebundes auf die Dokumentationspflicht der Gemeinden im Sinne des § 18a Abs. 4 BbgKVerf ist unschädlich. § 18a Abs. 4 BbgKVerf stellt klar, dass bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen betreffen, die Gemeinde in geeigneter Weise vermerken soll, wie sie die Beteiligung nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf durchgeführt hat.

7. Sonstiges/Konnexität

a) Werden die Kinderrechte aus der UN-Kinderrechtskonvention (insbesondere Art. 12 UN-KRK) hinreichend beachtet?

Zwar lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob die Kinderrechte aus der UN-Kinderrechtskonvention bei der Änderung der Kommunalverfassung hinreichend beachtet worden sind, allerdings ist festzuhalten, dass sich der Landesgesetzgeber bei der Neuregelung des § 18a BbgKVerf stark an dem Mitspracherecht von Kindern aus Art. 12 UN-KRK orientiert hat.

- aa) Die UN-Kinderrechtskonvention dient dem spezifischen Schutz von Kindern und genießt als völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG den Rang eines Bundesgesetzes.

Art. 12 UN-KRK – und zahlreiche weitere Bestimmungen aus der Kinderrechtskonvention – erzeugen eine unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Recht, da sie nach Inhalt, Zweck und Wortlaut hinreichend präzise und be-

stimmt formuliert sind (vgl. *Schmahl*, Kinderrechtskonvention Kommentar, Einleitung, Rn. 26).

bb) In Art. 12 UN-KRK ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Umsetzung des Mitspracherechts von Kindern zur Förderung ihrer Meinungsbildung sowie Meinungsäußerung. Der Wortlaut des Art. 12 UN-KRK ist wie folgt gefasst:

- (1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.**
- (2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.**

Nach der Meinungsbildungs- und Meinungsäußerungsfreiheit steht es jedem Kind nach Maßgabe des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK frei, ob und mit welchem Inhalt es sich äußern möchte.

cc) Ob die Kinderrechte aus der UN-Kinderrechtskonvention – dabei insbesondere der Art. 12 UN-KRK hinreichend beachtet worden ist, lässt sich nicht abschließend beantworten. Allerdings wird bereits wegen des Wortlauts aus Art. 12 Abs. 1 UN-KRK deutlich, dass sich der Landesgesetzgeber bei der Regelung des § 18a BbgKVerf an der Kinderrechtskonvention stark orientiert und sich die Kinderrechte dabei vor Augen geführt hat.

Nach § 18a BbgKVerf „sichert“ die Gemeinde Kindern und Jugendlichen – entsprechend des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK, nach dem die Vertragsstaaten dem Kind

ein Mitspracherecht „sichern“ – in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte. Diese gemeindeinternen Rechte von Kindern und Jugendlichen sind auf Grundlage des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK entstanden. Bei dem Beteiligungs- und Mitwirkungsrecht handelt es sich um ein „quasi“ Mitspracherecht im Sinne des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK. Kinder und Jugendliche haben das Recht, sich im Rahmen ihrer gemeindlichen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte eine eigene kommunalpolitische Meinung zu bilden und diese Meinung frei zu äußern.

Das in dem Art. 12 Abs. 1 UN-KRK enthaltene Informationsrecht von Kindern und Jugendlichen ist durch die Regelung in § 18a BbgKVerf gewahrt. Grundlage einer jeden Meinungsbildung- und Meinungsäußerungsfreiheit ist die – wahrheitsgemäß – aufgeklärte Entscheidung des Kindes. Zwar muss das Kind nicht über jeden einzelnen Aspekt einer (Gemeinde-)Angelegenheit aufgeklärt werden, es reicht allerdings aus, wenn ihm diejenigen Informationen übermittelt werden, die es benötigt, um sich einen Überblick und ein eigenes, ausreichendes Verständnis – und auf Grundlage dessen, seine eigene Meinung – bilden zu können (vgl. Schmahl, in: Kinderrechtskonvention, Art. 12, Rn. 6). Dieser Informationsanspruch von Kindern und Jugendlichen sind als „Minus“ in dem Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten aus § 18a BbgKVerf verankert.

- dd) Darüber hinaus erfordert § 18a Abs. 1 BbgKVerf – wie auch die Kinderrechtskonvention in Art. 12 Abs. 1 UN-KRK –, dass das Kind oder der Jugendliche von der Angelegenheit selbst „berührt“ sein muss. Art. 12 Abs. 1 UN-KRK ist in Bezug auf das Merkmal des „Berührens“ – entsprechend des Wortlauts von § 18a Abs. 1 BbgKVerf – weit zu verstehen: Angelegenheiten, die das Kind berühren sind all diejenigen Belange, die das Kind in seiner unmittelbaren Umgebung betreffen, im Rahmen derer das Kind über eigene „Entscheidungsbereiche“ verfügt (vgl. *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, Art. 12, Rn. 9). Mit Art. 12 Abs. 1 UN-KRK sind damit zwar in erster Linie innerfamiliäre Angelegenheiten gemeint, die den Kindern eine gewisse Entscheidungsbefugnis einräumen – dies ist etwa bei Scheidungen, der Ausübung von Umgangsrechten oder familiäre

Maßnahmen, wie der Adoption der Fall – der Art. 12 Abs. 1 UN-KRK lässt sich jedoch vom Schutzzweck her auch auf die Regelung in § 18a BbgKVerf anwenden, wobei im kommunalpolitischen Bereich mit dem Merkmal „Berühren“ nicht bezweckt ist, dass das Kind auf gemeindliche Entscheidungsprozesse einzuwirken befugt ist, sondern, dass es um kommunale Angelegenheiten geht, die das Kind oder den Jugendlichen in seinen Interessen individuell berühren und er gerade deshalb „mitreden“ dürfen soll.

- ee) Kindern schlichtweg zuzuhören reicht nicht aus. Die Kinderrechtskonvention schreibt den Vertragsstaaten in Art. 12 Abs. 1 UN-KRK vor, die geäußerte Meinung des Kindes ernsthaft und sorgfältig mit Bedacht – also entsprechend seines Alters und seiner geistigen Reife – zu berücksichtigen (vgl. CRC, General Comment No. 12, CRC/C/GC/12, 2009, Rn. 28; General Comment No. 14, CRC/C/GC/14, 2013, Rn. 53, 97).

Dem § 18a Abs. 2 S. 2 BbgKVerf ist zu entnehmen, dass Kinder und Jugendliche an der Entwicklung der Formen zur eigenständigen Mitwirkung angemessen zu beteiligen sind. Nicht nur in Bezug auf die Formen der eigenständigen Mitwirkung, sondern generell, ist nach der Formulierung aus § 18a BbgKVerf von „Beteiligung“ und „Mitwirkung“ die Rede. Die „Beteiligung“ und „Mitwirkung“ setzt begriffsnotwendig voraus, dass Kinder und Jugendlichen nicht nur ein Meinungsäußerungsrecht geboten wird, sondern diese Meinung im Rahmen des Zusammenwirkens bei gemeindlichen Angelegenheiten auch angemessene Berücksichtigung findet.

- b) Anwendung des Konnexitätsprinzips aus § 2 Abs. 5 BbgKVerf: Können die den Kommunen durch die Landesgesetzgebung entstehenden Kosten gegenüber Kreis oder Land geltend gemacht werden?**

Die Kommunen können die durch die Neueinführung des § 18a BbgKVerf bei der Umsetzung der Beteiligungs- und Mitwirkungsverpflichtung von Kindern

und Jugendlichen entstehenden Kosten nicht gegenüber dem Landkreis oder dem Land geltend machen. Die Regelung aus § 18a BbgKVerf begründet keinen Konnexitätsanspruch der Kommunen, da den Gemeinden im Zuge der Neueinführung des § 18a BbgKVerf keine neue Aufgabe übertragen, sondern eine ohnehin bestehende Aufgabe zur Einwohnerbeteiligung bloß vertieft bzw. erweitert wird.

- aa) Nach dem in § 2 Abs. 5 BbgKVerf geregelten und in Art. 97 Abs. 3 S. 2, 3 BbgLVerf verankerten Konnexitätsprinzips ist den kommunalen Gebietskörperschaften eine finanzielle Grundlage für eine ausreichende und eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG zu erhalten (vgl. *Muth*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar BbgKVerf, § 2, Rn. 88). Dieses strikte Konnexitätsprinzip aus Art. 97 Abs. 3 BbgLVerf gewährt den Kommunen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich, soweit das Land ihnen neue Aufgaben überträgt (vgl. *Schumacher/Erdmann/Becker*, in: Schumacher/Augustesen/Benedens (Hrsg.), BbgKVerf Kommentar, PdK Br B-1, Einleitung, Ziffer 2.1). § 2 Abs. 5 BbgKVerf begründet noch keinen Kostenersatzanspruch und hat insoweit keinen eigenständigen Regelungsgehalt. Die Vorschrift soll vielmehr als Hinweis für spätere gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten in Gesetzen und Kostentragungsregelungen dienen.

Aus der Anwendung des Konnexitätsprinzips ergibt sich noch kein Kostenersatzanspruch der Kommunen gegenüber dem Landesgesetzgeber. In den Vorschriften zur Beteiligungs- und Mitwirkungsverpflichtung von Kindern und Jugendlichen an den sie berührenden Gemeindeangelegenheiten hat der Gesetzgeber keine Kostenregelung getroffen. Die Gemeinde ist nach § 18a Abs. 1 BbgKVerf zur Gewährleistung von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten für Kinder und Jugendliche innerhalb der Gemeinde verpflichtet worden, ohne dass ein verhältnismäßiger Ausgleich für die, ihr dabei entstehenden, Kosten vorgesehen worden ist.

bb) Die Neuregelung in § 18a BbgKVerf begründet darüber hinaus auch keinen Anspruch der Kommunen auf Regelung eines solchen Konnexitätsanspruchs. Die Gemeinden werden durch die Neueinführung der gesetzlichen Bestimmungen aus § 18a BbgKVerf nicht zur „Erfüllung einer neuen öffentlichen Aufgabe“ im Sinne des § 2 Abs. 5 S. 1 BbgKVerf verpflichtet, denn:

- (1) Mit der Neueinführung des § 18a BbgKVerf werden die Gemeinden zu einer ohnehin bestehenden Aufgabe der Einwohnerbeteiligung „weiter“ verpflichtet. Insofern handelt es sich um keine Verpflichtung zu einer „neuen“ öffentlichen Aufgabe, sondern um die Erweiterung einer ohnehin bestehenden „alten“ Verpflichtung. Die Übertragung einer „neuen“, die bisherige Aufgabenübertragung auflösenden Aufgabe ist zwar auch dann anzunehmen, wenn – wie etwa bei der Wahrnehmung von Sozialhilfearbeiten – die bisherige gesetzliche Regelung aufgelöst und eine neue Rechtsgrundlage für eine schon vorher wahrgenommene Aufgabe geschaffen wird (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urt. v. 15. Dezember 2008 – Az. 68/07 –, juris, Rn. 27). Ein solcher Fall liegt im Vorliegenden allerdings nicht vor. Die Kommunen sind bereits auf Grundlage des § 13 BbgKVerf zur Beteiligung und Unterrichtung der Einwohner verpflichtet. Mit dem neueingeführten § 18a BbgKVerf wird die Rechtspflicht der Gemeinden dahingehend erweitert, dass sich die Beteiligungsverpflichtung auch auf die „jüngeren Einwohner“ – sprich Kinder und Jugendliche – erstreckt. Die Verpflichtung zu einer neuen öffentlichen Aufgabe ist darin nicht zu sehen.

- (2) Den Umstand, dass eine bereits bestehende Verpflichtung bloß erweitert wird, verdeutlicht bereits die Systematik des Gesetzes. Die gemeindliche Verpflichtung zur Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen ist im dritten Abschnitt der Kommunalverfassung unter „Einwohner und Bürger“ geregelt, in dem ebenfalls die Verpflichtung zur Einwohnerbeteiligung positioniert ist.

- (3) Die Kinder- und Jugendbeteiligung ist darüber hinaus auch deshalb nicht als Verpflichtung zur Erfüllung einer „neuen öffentlichen Aufgabe“ zu werten, da die Konzeption zur Einbindung von Kindern und Jugendlichen in gemeindlichen Angelegenheiten bereits lange Jahre vor der Einführung des § 18a BbgKVerf – auch in Brandenburg – praktiziert wurde. Bekannt für die Kinder- und Jugendbeteiligung ist etwa die Stadt Senftenberg in Brandenburg, die sich als kinderfreundliche Kommune für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Gemeindeangelegenheiten qualifiziert hat. Da es sich bei der Kinder- und Jugendbeteiligung um eine besondere Form der Einwohnerbeteiligung im Sinne des § 13 BbgKVerf handelt, lag es der Stadt Senftenberg nicht fern, die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen einzurichten. Bereits im Jahre 1998 wurde das Kinder- und Jugendparlament der Stadt Senftenberg ins Leben gerufen. In diesem Zusammenhang wäre es falsch von der Verpflichtung zur Erfüllung einer neuen öffentlichen Aufgabe zu sprechen, wenn die Aufgabe in einzelnen Kommunen bereits seit Jahrzehnten als besondere Form der Einwohnerbeteiligung verstanden und als solche kontinuierlich ausgeübt wird.

c) Welche Bedeutung hat die Kinder- und Jugendbeteiligung für das Bauleitplanungsverfahren? Inwieweit handelt es sich bei der fehlenden Kinder- und Jugendbeteiligung um einen Verfahrensfehler?

Die fehlende Kinder- und Jugendbeteiligung im Bauleitplanungsverfahren begründet einen – jedenfalls unbeachtlichen – Verfahrensfehler, soweit die Gemeinde bereits Kenntnis von den jugendorientierten Belangen gehabt hat und diese ordnungsgemäß im Planungsverfahren gewürdigt hat.

- aa) Bei der kommunalen Bauleitplanung handelt es sich um ein zentrales Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung innerhalb der Gemeinde. Das allgemeine Städtebaurecht setzt in den §§ 3, 4 BauGB für das Bauleitplanungsverfahren die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Beteiligung der Behörden (Träger öffentlicher Belange) voraus. Kinder- und Jugendvereinigungen,

wie etwa der „Kreisjugendring Oberhavel e.V.“, kommen als Träger öffentlicher Belange in Betracht, so dass sie an der Bauleitplanung entsprechend zu beteiligen und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen anzuhören sind. Während der Träger öffentlicher Belange bezugnehmend auf die Bauleitplanung dazu Stellung nimmt, ob die Belange von Kindern und Jugendlichen hinreichend berücksichtigt worden ist, bietet sich die Möglichkeit, diese entsprechend der Regelung aus § 18a BbgKVerf selbst in das Anhörungsverfahren aktiv einzubeziehen.

- bb) Soweit die Belange von Kindern und Jugendlichen bei der Beteiligung im Rahmen des Bauleitplanungsverfahrens keine hinreichende Berücksichtigung finden, ist dieser Fehler jedenfalls unbeachtlich.

Ein Verstoß gegen die Beteiligungsregelung ist unbeachtlich, soweit die Belange der einzelnen Personen, Behörden oder sonstigen öffentlichen Trägen unerheblich waren oder in der konkreten Entscheidung bereits berücksichtigt worden sind (vgl. *Kukk*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, § 214, Rn. 21a). Insoweit ist die unterbliebene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Bauleitplanungsverfahren bzw. die Nichtberücksichtigung ihrer Belange unschädlich, soweit die Gemeinde die Belange bereits kannte und der Sache nach einwandfrei gewürdigt hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 16. Mai 1989 – Az. 4 NB 3/89 –, juris, Leitsatz).

Potsdam, 11.04.2019



Dr. Lück



Dr. Schulte zu Sodingen