

Dominik Ringler
Referent

Kompetenzzentrum Kinder- und
Jugendbeteiligung Brandenburg

Durchwahl: 0177 6856330
Fax: 0331/28 497-30
Email: dominik.ringler
@fachstelle-kijubb.de

Potsdam, 02.10.2019

Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg

Rechtliche Bewertung §18a BbgKVerf („Dombert-Gutachten“) und Thesen zur Umsetzung

I. Ausgangslage

Am 29. Juni 2018 hat der Landtag Brandenburg beschlossen, die Kommunalverfassung um § 18a „Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen“ zu erweitern. Damit werden die Brandenburger Kommunen verpflichtet, Kinder und Jugendliche zukünftig in allen Entscheidungen zu beteiligen, die ihre Interessen berühren:

- (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 (§18a BbgKVerf).*

Das Ministerium des Inneren und für Kommunales geht mit dem „Rundschreiben zum Ersten Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) und sich daraus ergebender kommunaler Anpassungsbedarf“ vom 03. August 2018 auf §18a BbgKVerf ein (Punkt 3 Seite 7):

„Neueinführung des § 18a BbgKVerf

Der neueingefügte § 18a BbgKVerf stellt sich systematisch als eine besondere Form der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf dar.

Folgende Auslegungshilfen werden gegeben:

§ 18a Abs. 1 BbgKVerf ist seinem Wortlaut nach weit auszulegen. 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. § 18a Abs. 2 BbgKVerf ergänzt den Formenkatalog des § 13 Satz 2 und 3 BbgKVerf. Auch hier ist die Aufnahme einer Regelung in die Hauptsatzung erforderlich, wobei zu beachten ist, dass Kinder und Jugendliche bereits an der Entwicklung der in der Hauptsatzung verankerten Formen zu beteiligen sind.

Ferner ist zu prüfen, inwieweit ergänzend zu den Einzelheiten der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf (siehe Anmerkungen zu 1., Regelungen in der Hauptsatzung oder in einer Einwohnerbeteiligungssatzung) weitergehende „Rechte“ von Kindern und Jugendlichen gewährt werden. Die Prüfpflicht resultiert daraus, dass § 18a BbgKVerf konkreter gefasst ist als § 13 BbgKVerf. Während §13 BbgKVerf lediglich die Einwohnerunterrichtung und Einwohnerbeteiligung verlangt, sieht § 18a BbgKVerf für Kinder und Jugendliche die Einwohnerbeteiligung und Einwohnermitwirkung in Form zugesicherter Rechte vor.

Die in Absatz 4 verankerte Dokumentationspflicht soll nach dem Willen des Gesetzgebers dazu dienen, dass dargelegt werden kann, wie Kinder und Jugendliche an den sie berührenden Angelegenheiten beteiligt wurden.“

Der Städte- und Gemeindebund schlägt seinen Mitgliedern mit Rundschreiben 144/2018 vom 16. November 2018 folgendes Hauptsatzungsmuster vor (S. 4 f.):

„(4) Die in Absatz 1 Nr. 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 durch 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.“

II. Rechtsgutachten („Dombert-Gutachten“)

Im Auftrag des Kompetenzzentrums für Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg legt die Kanzlei Dombert Rechtsanwälte Part mbH im April 2019 ein Gutachten zum §18a BbgKVerf vor. Es soll in erster Linie der Rechtssicherheit und Unterstützung des Kompetenzzentrums bei der Kinder- und Jugendbeteiligung in Brandenburger Kommunen dienen.

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Dominik Lück und Rechtsanwältin Dr. Beate Schulte zu Sodingen kommen darin zu folgenden Ergebnissen (S. 3 f.):

1. *„Die Regelungen aus § 18a BbgKVerf beinhalten 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. Gleichmaßen steht es der Kommunalaufsicht zu, vom Eingreifen 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 die 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 [sic!] 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 § 18 a BbgKVerf ist eine Ausprägung der Kinderrechte aus der UN-KRK im Zusammenspiel mit der BbgLVerf.“*

III. Thesen zur Umsetzung

In der kommunalen Beratung zur Umsetzung des § 18a BbgKVerf sollen die folgenden Thesen eine Hilfestellung geben:

1. Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung muss die Heterogenität der jungen Menschen in den Kommunen berücksichtigen, Zugänge schaffen und auf verschiedene Zielgruppen spezifisch eingehen.
2. Kinder- und Jugendbeteiligung muss über verbindliche Strukturen als Querschnittsaufgabe in den Kommunen verankert werden.
3. Kommunen müssen (personelle) Ressourcen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bereithalten.
4. Prozessorientierte Planungsverfahren ermöglichen den systematischen Aufbau von Kinder- und Jugendbeteiligung in der Kommune.

5. Kommunale Beteiligungskonzepte sichern die Flexibilität, Evaluation und Fortschreibung von Kinder- und Jugendbeteiligung.
6. Kinder- und Jugendbeteiligung muss auf kommunaler Ebene in einem Mix an Formen und Methoden angeboten werden.
7. Qualitätskriterien unterstützen Prozesse und gewährleisten eine jugendgerechte Umsetzung.

Im Prozess der Umsetzung der kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligung sind einige Schlüsselbegriffe hilfreich bzw. die Frage danach, inwieweit diese Bedingungen bereits vorhanden sind oder in welcher Form sie umgesetzt werden sollen. Diese Schlüsselbegriffe sind der „Europäischen Charta über die Partizipation der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region“ entnommen. Diese Charta wurde im März 1992 von der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarats¹ verabschiedet (eine Einrichtung, die zwei Jahre später in Kongress der Gemeinden und Regionen Europas umbenannt wurde und mittlerweile Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats genannt wird²). Eine revidierte Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region wurde im Mai 2003 vom Kongress verabschiedet (als Anhang zur Empfehlung 128)³. Die revidierte Charta widmet sich den neuen Entwicklungen, die sich auf das Leben von Jugendlichen in den heutigen europäischen Staaten auswirken, wie z. B. dem wachsenden Einfluss des Internets bei Jugendlichen, der Jugendarbeitslosigkeit oder den Folgen urbaner Unsicherheit. Darüber hinaus enthält sie einen Überblick der lokalen Politik, die sich mit Fragen großer Bedeutung für Jugendliche beschäftigt, und macht Vorschläge, wie diese politischen Ansätze die Jugendpartizipation auf lokaler Ebene fördern können.

¹ Anfang 2008 gab es 47 Mitgliedstaaten des Europarats. Albanien, Andorra, Armenien, Österreich, Aserbaidschan, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldau, Monaco, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, ehem. Jugoslawische Republik Mazedonien, Türkei, Ukraine, Großbritannien.

² Der Kongress genießt den Status eines beratenden Organs, d. h., er trifft keine bindenden Entscheidungen im Namen des Europarats, sondern berät den Ausschuss, indem er auf die zahlreichen Aspekte lokaler und regionaler Politik hinweist. Er besteht aus den gewählten Vertreter/innen der kommunalen und regionalen Behörden der Mitgliedstaaten des Europarats. Der Kongress besteht aus zwei Kammern: der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen. Die 318 Mitglieder und die 318 Stellvertreter/innen beider Kammern vertreten 200.000 europäische Gemeinden und Regionen und sie werden von ihren nationalen Verbänden der lokalen und regionalen Behörden ernannt.

³ Die Empfehlung (Rec (2004)13) des Ministerkomitees, welche die Umsetzung der revidierten Charta unterstützt, wurde von allen Mitgliedstaaten des Europarats verabschiedet, von Norwegen bis Zypern und von Portugal bis Russland. In der Praxis bedeutet dies, dass sie die moralische Verpflichtung haben, die revidierte Charta umzusetzen. Ihre Empfehlungen sind jedoch nicht rechtlich bindend und das gesamte Dokument muss als Sammlung von Grundsätzen, guten Beispielen und Richtlinien betrachtet werden, welche die Partizipation von Jugendlichen auf lokaler und regionaler Ebene stärken.

Zur Unterstützung bei der Umsetzung der revidierten Charta hat der Europarat 2015 eine Arbeitshilfe „BRING’ DICH EIN! Handbuch zur revidierten Europäischen Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und Region“ veröffentlicht. Dort wird der Charta-Ansatz genauer erläutert:

„Die revidierte Charta wendet sich an verschiedene Akteur/innen, die sich auf lokaler Ebene für die Förderung der Jugendpartizipation einsetzen. Obwohl ein wesentlicher Teil des Dokuments Empfehlungen für die verschiedenen Bereiche der Politik enthält, geht es weit über die politischen Aspekte der Jugendpartizipation hinaus. Es vertritt einen Ansatz, der auch in anderer Hinsicht für die Mitwirkung der Jugend auf lokaler Ebene verwendet werden kann, so z. B. bei der Durchführung von Projekten für die Jugendpartizipation, der Gründung von Partnerschaften zwischen Jugendlichen und Erwachsenen, der Einrichtung von Jugendorganisationen und Gruppen, etc.

Der Ansatz der Charta zur Partizipation basiert auf den fünf Schlüsselbegriffen, die in der Präambel aufgeführt sind: Recht, Mittel, Freiraum, Möglichkeit und Unterstützung (...). Er beruht auf dem Grundsatz, dass eine bedeutungsvolle Jugendpartizipation nur dann stattfinden kann, wenn die richtigen Bedingungen geschaffen und alle Akteur/innen, die sich mit Jugendpartizipation beschäftigen, die Verantwortung haben, die Erfüllung dieser Bedingungen sicherzustellen.

Die fünf Schlüsselbegriffe: Recht, Mittel, Freiraum, Möglichkeit und Unterstützung haben Auswirkungen auf die Jugendpartizipation auf lokaler Ebene (Dies wird später in diesem Kapitel genauer erklärt.). Jeder dieser Begriffe konzentriert sich auf eine unterschiedliche Fördermaßnahme, aber sie sind eng miteinander verbunden, d.h., alle müssen gleichzeitig erfüllt sein, da die Jugendlichen ansonsten keine vollständige Partizipationsmöglichkeit an den Aktivitäten oder Entscheidungen erhalten, die für sie von Interesse sind. Der Charta-Ansatz kann für die Jugendlichen, die Jugendarbeiter/innen oder lokalen Stellen ein hilfreiches Instrument sein, da es ihnen zu einem kritischen Blick auf ihre Projekte oder Initiativen verhilft und sie herausfinden können, ob die richtigen Bedingungen für die Mitwirkung der Jugendlichen erfüllt sind. Unten finden Sie eine detailliertere Beschreibung des Rahmens, den der Charta-Ansatz bietet“ (a.a.O. S. 42 f.).

Die Grafik auf der folgenden Seite erläutert den Zusammenhang zwischen den Schlüsselbegriffen. Aufgrund der in der Beratungspraxis gemachten Erfahrungen scheint es sinnvoll diese Übersicht erläuternd zu ergänzen bzw. zu erweitern und zusätzlich noch den Begriff der „Haltung“ als zentralen und entscheidenden Faktor mit zu benennen, auch wenn er sich aus den anderen Begriffen ableiten lässt. Die Erweiterungen und Ergänzungen sind farblich markiert.

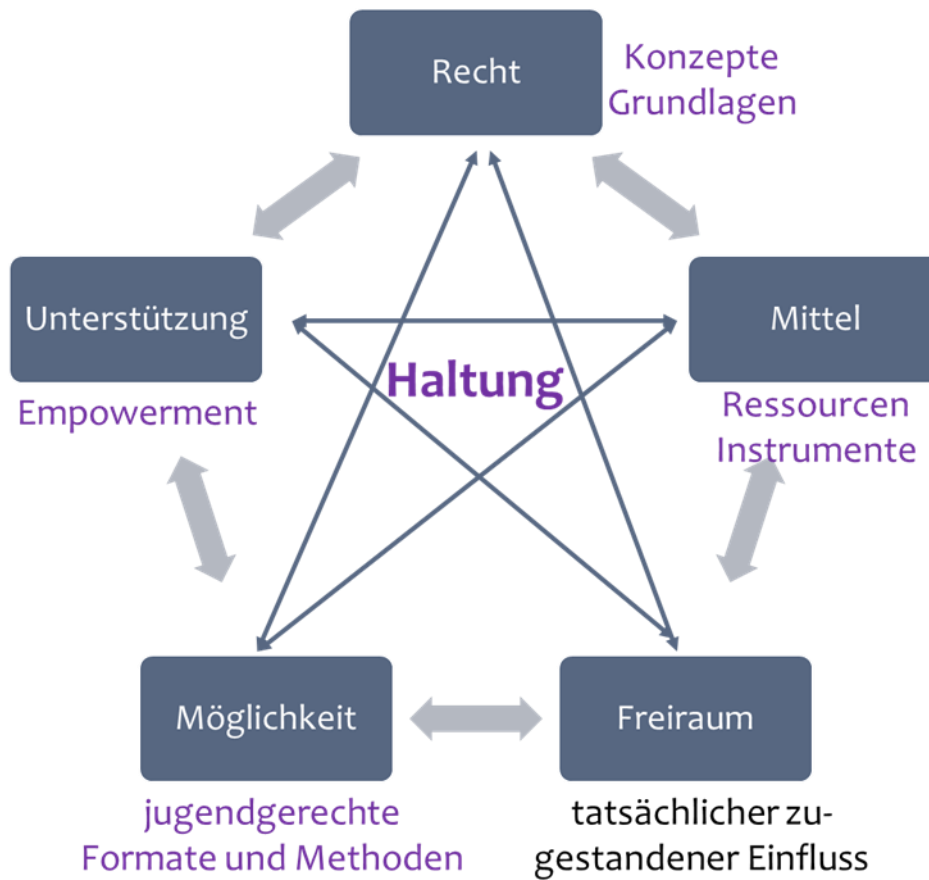


Abbildung 1: Schlüsselbegriffe Charta der Jugendbeteiligung (eigene Ergänzungen)

Die Schlüsselbegriffe werden in der Beratungspraxis durch Leitfragen konkretisiert und kommentiert.