

Verankerung des §18 a BbgKVerf in kommunalen Regelungen

I. Brandenburger Kommunalverfassung:

„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.“ (§18a Abs. 2 BbgKVerf)

II. Ministerium des Inneren und für Kommunales:

„§ 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 Einwohnerunter-richtung und Einwohnerbeteiligung verlangt, sieht § 18a BbgKVerf für Kinder und Jugendliche die Einwohnerbeteiligung und Einwohnermitwirkung in Form zugesicherter Rechte vor.“ (Rundschreiben zum Ersten Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) und sich daraus ergebender kommunaler Anpassungsbedarf“ vom 03. August 2018, Punkt 3 Seite 7)

III. „Dombert“-Rechtsgutachten:

„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. (S. 4, Pkt.6)“

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 BbgK-Verf?**

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.

Gutachten zum § 18a BbgKVerf von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Dominik Lück und Rechtsanwältin Dr. Beate Schulte zu Sodingen, Kanzlei Dombert Rechtsanwälte Part mbH im April 2019, S. 42 ff.)

IV. Fachgespräch

„Absatz 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.

Für die Umsetzung von Abs. 2 ist wichtig:

„Die Hauptsatzung bestimmt ...“: Es ist nötig, die Hauptsatzung neu zu fassen

Nach §18a Absatz 2 muss die Art und Weise, wie diese Verpflichtung umgesetzt wird, in der Hauptsatzung der Kommune festgelegt werden. Manche Kommunen verzichten darauf. Sie verweisen in ihrer Hauptsatzung lediglich darauf, dass die Formen in einer separaten Beteiligungssatzung geregelt werden. Dieses Vorgehen ist nur begrenzt empfehlenswert. Tatsächlich sollten zumindest die Hauptinstrumente bzw. -kategorien (z.B. repräsentative, offene, projektbezogene Formen etc.) schon in der Hauptsatzung konkret benannt werden. Dem untergeordnet ließe sich dann auf weitere Bestimmungen in einer möglichen Beteiligungssatzung verweisen. Eine mögliche Formulierung wäre: „Kinder und Jugendliche sind über ein Jugendparlament oder andere und mehr Formen zu beteiligen. Näheres regelt die Beteiligungssatzung unter § ...“. (Protokollauszug Fachgespräch Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg mit Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Dominik Lück und Rechtsanwältin Dr. Beate Schulte zu Sodingen, Kanzlei Dombert Rechtsanwälte Part mbH am 29.05.2019)

V. Schriftverkehr Stadt Brandenburg a.d.H. und MIK:

„Daher 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. Die Festsetzung von Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Hauptsatzung ist obligatorisch. Einzelheiten der praktizierten Form können in einer gesonderten Satzung geregelt werden. Einzelheiten können damit entweder in der Hauptsatzung oder in einer gesonderten Satzung geregelt werden. Auf die Regelung von Einzelheiten kann aber nicht generell verzichtet werden.

Dies bedeutet im Ergebnis, dass in der Hauptsatzung zumindest eine Auflistung der konkreten Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen erfolgen muss.“ (Stellungnahme des MIK zur Hauptsatzung der Stadt Brandenburg an der Havel v. 09.07.2019, S. 1 f.)

Die Stadt Brandenburg a.d.H. reagiert darauf argumentativ:

Die mögliche Bildung eines Kinder- und Jugendparlaments (vgl. § 5 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe c) der Hauptsatzung) ist eine Form der eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde. Die Aufnahme dieser Regelung in die Hauptsatzung lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass die Mitwirkung in einem Kinder- und Jugendparlament erfolgen soll. Daran ändert die Verwendung des Wortes „mögliche“ nichts.

Konsens in der Diskussion zu den Beteiligungsformen war, dass den Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit geboten werden sollte, ein Kinder- und Jugendparlament zu gründen. Eine Verpflichtung zur Bildung eines Kinder- und Jugendparlaments sollte damit jedoch nicht verbunden sein, weil allen Beteiligten klar war und ist, wie schwer es ist, eine ausreichende Anzahl von Kindern und Jugendlichen für die Mitarbeit zu gewinnen. Die Bildung eines Kinder- und Jugendparlaments hängt von handelnden Personen ab. Sie steht und fällt mit einzelnen engagierten Kindern und Jugendlichen, die andere Kinder und Jugendliche in ihrer Begeisterung mitreißen. Das Engagement kann dann aber schnell z.B. durch den Abschluss der Schule und die Aufnahme eines Studiums oder einer Berufsausbildung enden, wodurch nicht mehr so viel Zeit für die Mitarbeit in einem Kinder- und Jugendparlament bleibt. Fallen die mitreißenden Personen weg, lässt das Interesse der anderen nach, das Kinder- und Jugendparlament löst sich quasi von selbst auf. Im letzten Jahr gab

es engagierte Jugendliche, die in Zusammenarbeit mit der Verwaltung versuchten, das Kinder- und Jugendparlament wieder zu beleben. Die Bemühungen führten mangels einer ausreichenden Zahl an weiteren Mitstreitern und Mitstreiterinnen jedoch nicht zum Erfolg. Wenn sich genug interessierte

Kinder und Jugendliche finden, dann soll diesen der Weg eröffnet sein, ein solches Parlament zu gründen.

Eine Änderung der Hauptsatzung ist nicht erforderlich.“ (Stadt Brandenburg a.d.H. Beschlussvorlage zur Stadtverordnetenversammlung 005/2020 zum 29.01.2020, S. 4 f.)

Abschließende Bewertung:

Aus den oben aufgeführten Unterlagen lassen sich folgende Aussagen ableiten:

- Eine Regelung der vom §18a BbgKVerf geforderten „Formen zur eigenständigen Mitwirkung“ über einen Verweis auf eine eigene Beteiligungssatzung ist möglich und sinnvoll, allerdings ist eine Festsetzung von Formen in der Hauptsatzung obligatorisch. Die Ausgestaltung kann dann in einer eigenen Satzung erfolgen.
- Es ist darauf zu achten, dass Kinder und Jugendliche bereits an der Entwicklung der in der Hauptsatzung verankerten Formen zu beteiligen sind.
- Beteiligungskonzepte ergänzen die Instrumente der Umsetzung des §18a BbgKVerf auf kommunaler Ebene und lassen eine prozesshafte und evaluierbare Ausgestaltung zu, sie binden außerdem Netzwerkpartner mit ein und ermöglichen im Sinne eines Leitbildes die Klärung von Fragen, wie „warum wollen wir eigentlich Kinder und Jugendliche beteiligen“, durch die Kommune (Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft).
- Kinder- und Jugendbeauftragte setzen die kommunalen Regelungen und Konzepte konkret um, können Ansprechpartner für junge Menschen sein und öffnen Türen.